
AQUILON

Revue en ligne de l'Association des internationalistes



Sommaire

La Bande à Eole - Editorial du Président

Le Vent en poupe - L'UMR IRICE, Universités de Paris 1 et Paris 4

Table ronde Arctique

Blizzard

- Ouverture. Michel Foucher
- Introduction. Jean-Pierre Quéneudec
- L'Arctique, espace stratégique. G.H. Soutou
- Répartition des espaces et exploitation des ressources. Hélène de Pooter
- Pourquoi la coopération internationale est nécessaire. Laurent Mayet
- La navigation en Arctique. Jean-Paul Pancraccio
- L'Arctique, miroir de la diversité de la coopération internationale. Antoine Dubreuil
- Remarques finales. VAE Patrick Hébrard
- Note de lecture. Daniel Colard

Vents contraires

- La France à l'heure de la crise syrienne. Guillaume Berlat
- La France et l'affaire syrienne. Serge Sur
- La France et la Syrie en 1919, texte de Robert de Caix

LA BANDE A EOLE

L'éditorial du Président

Dans cette nouvelle livraison d'Aquilon, nos lecteurs trouveront une nouvelle rubrique, "Vents Contraires". La politique étrangère de la France mérite, comme d'autres, de susciter des débats contradictoires sincères et argumentés, au-delà des schémas immédiats, simplistes, et visant au moralisme auto-proclamé comme seul guide d'action et à l'émotion comme seul objectif. Aquilon se doit d'ouvrir ses colonnes au souffle de vents contraires.

De son côté, l'Association des internationalistes se lance résolument dans un cycle de « rendez-vous mensuels » autour d'un praticien des relations internationales (diplomatie, économie, recherche, analyse) en direction de jeunes chercheurs et jeunes professionnels de 22 à 30 ans. Un projet conçu et mis en œuvre par trois doctorants membres de l'Association, Emmanuel Bourdoncle, Chloé de Perry, et Hélène de Pooter. Ces rencontres sont ouvertes sur inscription, notamment aux étudiants de Master 2 et aux doctorants du champ international.

Le premier rendez-vous s'est tenu avec l'ambassadeur Jean-Claude Cousseran, directeur général de l'Académie diplomatique internationale, ancien ambassadeur (Damas, Ankara, Le Caire) et ancien directeur général de la sécurité extérieure. Le thème traité a été : « Regard sur la Syrie ». Exposé, puis débat et enfin rencontre et dialogue entre participants. La salle était comble (76 inscrits), et le débat aussi nourri qu'instructif.

Ce faisant, l'Association est fidèle à ses objectifs de promotion des études et recherches en relations internationales et confirme son intention d'assurer de manière concrète le dialogue entre générations et le passage de relais.

Du reste, lors de la demi-journée d'étude consacrée aux « BRICS », « L'émergence en question » tenue à l'Institut des hautes études de défense nationale le 7 octobre avec dix intervenants, deux-tiers des participants (186) étaient des étudiants et des chercheurs. Là encore, une salle comble. Le prochain rendez-aura lieu fin novembre, avec un autre praticien de la diplomatie.

L'Annuaire des membres de l'Association sera mis en ligne à brefs délais. Enfin, l'hypothèse de publication écrite des résultats, enrichis de textes nouveaux, des journées d'études (Arctique du 15 mars, BRICS du 7 octobre) et d'une sélection de dossiers thématiques d'Aquila, progresse de manière favorable. Deux ouvrages collectifs devraient être publiés en 2014 dans ce cadre, avec le label de l'Association.

Michel Foucher
Président de l'Association des internationalistes

Aquila est la revue en ligne de l'Association des Internationalistes. Elle paraît tous les quatre mois et rend compte de l'actualité de l'Association : activités, articles inédits, publications des membres de l'Association, etc.

Association des
Internationalistes

Les opinions exprimées dans les articles publiés par Aquila, revue en ligne de caractère scientifique, n'engagent que leurs auteurs.

Rédacteur en chef : Paul
Dahan ISSN : 2259j 8677

Association des
Internationalistes

LE VENT EN POUPE



L'UMR IRICE

Identities, relations internationales et civilisations en Europe

CNRS UMR 8138

Directeur de l'UMR IRICE : [Eric Bussière](#)

Directeurs-adjoints : [Marie-Pierre Rey](#) et [Fabrice Virgili](#)

L'UMR, créée en 2002, rassemble aujourd'hui des chercheurs CNRS et des équipes rattachées aux Universités de Paris 1 et de Paris 4. Outre ses 45 membres, sont associés à l'IRICE des chercheurs d'autres universités française, en particulier un groupe d'historiens de l'Université de Cergy-Pontoise, mais aussi une trentaine de collègues en Europe et dans le reste du monde. Plusieurs dizaines d'autres chercheurs apportent régulièrement leur concours à l'IRICE. Le laboratoire participe actuellement à l'encadrement d'environ 150 doctorants.

L'UMR IRICE a développé depuis sa création une véritable intégration autour de ses thèmes de recherche, chacun d'entre eux réalisant « l'amalgame » entre toutes les composantes. À ce titre, les séminaires jouent un rôle important dans le fonctionnement de l'UMR. Outre ceux qui sont tenus par chacun des professeurs dans le cadre de son enseignement, des séminaires spécifiques ont été développés autour des thèmes de recherche du laboratoire. Ces séminaires, largement ouverts à des chercheurs extérieurs représentent également un cadre d'insertion dans la recherche pour les doctorants. Ces derniers animent également des activités qui leur sont propres (séminaires, tables rondes...). Ils trouvent ainsi dans le laboratoire une structure d'accueil stimulant. Enfin, se tient depuis septembre 2009 le Séminaire propre à notre laboratoi-

Association des
Internationalistes

-re, rassemblant chercheurs, enseignants-chercheurs, doctorants et post-doctorants. Il fonctionne maintenant depuis quatre ans et sera [reconduit pour cette rentrée universitaire 2013-2014](#).

I - Publications

L'IRICE assume la publication des [Cahiers de l'IRICE](#), créés en 2008 avec pour objectif de promouvoir de nouvelles recherches impulsées par le laboratoire. Parmi les derniers numéros parus récemment, on trouve :

- Régionalisme européen et gouvernance mondiale au XXe siècle. Premières approches
- Le pacifisme en Allemagne. Du Reich wilhelmien à la fin de la République de Weimar (1890-1933)
- Le futur d'Auschwitz

Ces numéros sont consultables en ligne [sur le site de l'Irice](#) , et [sur Cairn](#)

Depuis l'année universitaire 2012, l'UMR participe, en collaboration avec le CEMAf, le MASCIPO et l'éditeur Armand Colin, au développement de la revue [Monde\(s\)](#), Histoire, espaces, relations, revue qui croise les méthodes de la Global History (l'histoire du monde), de l'histoire des grandes aires régionales (l'histoire des mondes) avec celles de l'histoire des relations internationales et de l'histoire transnationale. Fin septembre 2013 [Monde\(s\)](#) aura donné lieu à 4 livraisons et participé aux *Rendez-vous de l'histoire* à Blois les 10/11/12/13 octobre 2013. Sa programmation est actuellement en place jusqu'en 2016 (voir [son site](#)).

Le [Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin](#) paraît deux fois par an. Il offre une tribune aux résultats scientifiques de jeunes historiens, en particulier ceux dont la thèse est en cours d'élaboration. Il est en ligne sur les sites [de Paris 1](#) et [de Cairn](#).

Au titre de sa communication interne, le laboratoire a mis en place depuis l'année 2011 une [Lettre IRICE](#), envoyée régulièrement chaque semaine à tous les membres du laboratoire, informant chacun des parutions, stages, bourses, colloques, en dehors des informations mentionnées sur le site de l'UMR. Cette « Newsletter », que la correspondante formation du laboratoire a en charge, assure une communication essentielle pour notre UMR. Le site de l'UMR IRICE a également ouvert une [rubrique spéciale pour les doctorants](#), où ils peuvent trouver un certain nombre d'informations, notamment sur des formations et des stages qui leur sont destinés.

II - Nos thèmes de recherche

L'Europe constitue, depuis son origine, le cadre principal des activités scientifiques de l'UMR. Le contrat quinquennal 2014-2018 consolide cette orientation. Les activités de l'unité procèdent à la fois de la recherche fondamentale historique et de la recherche finalisée, dans la mesure où elle répond à la demande sociale et institutionnelle sur les enjeux de l'Europe d'aujourd'hui. Les principaux destinataires des activités de notre unité sont : le monde de la recherche, les instances européennes, les décideurs économiques et politiques, les citoyens. Cette orientation d'ensemble a été consolidée depuis 2012 par la mise en oeuvre du LabEx EHNE (Ecrire une histoire nouvelle de l'Europe) dont l'UMR IRICE est porteur, orientation que viendra renforcer la création récente du GDR Connaissance de l'Europe médiane qui réunira autour de l'IRICE l'ensemble des chercheurs français de ce champ (historiens, politistes, géographes, civilisationnistes et littéraires).

L'UMR déploie actuellement ses activités autour de 5 thèmes :

Thème 1 : Civilisations, relations, constructions en Europe aux XIXe et XXe siècles

L'Europe étant à la fois civilisation, système de relations et projet : c'est à l'articulation de ces réalités que se situent nos interrogations.

La configuration prévue pour 2014-2018 interroge l'identité, le système européen dans ses composantes et comme projet dans ses articulations avec le monde. Ce thème se développe autour d'une série d'axes : régionalisme européen et mondialisation, pratiques diplomatiques, idées politiques et citoyenneté européenne, l'Allemagne au coeur de l'Europe, blocus et embargos.

Thème 2 : L'Europe médiane et orientale : flux, échanges et identités, XIXe-XXe siècles

Trois thématiques sont couvertes : L'Europe, acteur et enjeu de la fin de la guerre froide, Construction des savoirs français sur l'Europe médiane (XIXe-XXe siècles), La coopération universitaire, un enjeu des relations intereuropéennes, des temps de guerre froide à l'ère de post-guerre froide.

Thème 3 : L'Europe et les Autres

L'UMR étudie les rapports entre l'Europe et certaines régions du monde. L'UMR qui centrerait depuis sa création ses efforts sur trois régions, l'Amérique latine, l'Amérique du Nord et l'Asie orientale, a décidé d'élargir ses préoccupations aux relations entre l'Europe et les pays méditerranéens d'une part, l'Afrique d'autre part.)

Thème 4 : Entreprise, État et nouveaux espaces stratégiques de l'Europe contemporaine : Énergie, matières premières, information et mobilité

Diplomatie technique, organisations internationales et biens publics mondiaux au XIXe siècle (1815-1919), Mobilité, Usages privés et usages collectifs : quelles frontières pour une administration et un gouvernement publics ? Énergie, matières premières et environnement : la voie européenne depuis le début du XIXe siècle, Histoire de la recherche.

Thème 5 : Temps et traces de guerre

Le thème a pour ambition de renouveler les approches de la guerre, des sorties de guerres, et des « traces » laissées par les guerres, matérielles, culturelles, psychiques..., collectives ou individuelles. Ce thème est articulé en cinq thématiques et englobe pour l'essentiel les XIXe, XXe et XXIe siècles : Traces de guerre et enjeux de la réconciliation, Guérilla, résistances et « petites guerres »..., Genre et guerre, La mer et la guerre, le renseignement.

Le LABEX EHNE

Ces différents thèmes s'articulent autour des travaux du LABEX EHNE (Ecrire une histoire nouvelle de l'Europe). Voir la [rubrique dédiée au LabEx](#) sur le site Irice, ainsi que son [organigramme](#).

Obtenu en 2012, le LABEX "Ecrire une histoire nouvelle de l'Europe" (EHNE) est piloté par l'UMR. Il associe également d'autres grands partenaires : le Centre Roland Mousnier (UMR 8596, CNRS, Paris 4), le CRHIA (Nantes), le Centre d'histoire du XIXe siècle (Paris 1 et Paris 4), l'UMR André Chastel (Paris 4).

L'objectif principal du projet EHNE est d'éclairer la crise que connaît actuellement l'Europe en reconstruisant une historiographie nouvelle de l'Europe, qui s'adresse tout autant au monde scientifique qu'au monde enseignant, aux citoyens et aux politiques.

Son ambition est de placer l'école historique française en histoire de l'Europe et des relations internationales au coeur des débats historiographiques et contemporains les plus essentiels. Le projet, engagé pour huit ans, réunit les compétences les plus notables existant en France sur ces questions et les articule sur de puissants réseaux européens et internationaux.

Le LABEX "Écrire une histoire nouvelle de l'Europe" s'organise autour de 7 axes :

- 1 - L'Europe comme produit de la civilisation matérielle
- 2 - L'Europe dans une épistémologie du politique
- 3 - L'humanisme européen ou la construction d'une Europe « pour soi », entre affirmation et crise identitaires
- 4 - L'Europe comme « hors soi » : frontières, voisinage et altérité lointaine
- 5 - L'Europe des guerres et des traces de guerre
- 6 - Genre et identités européennes
- 7 - Traditions nationales, circulations et identités dans l'art européen

Les chercheurs de l'IRICE sont fortement impliqués au sein du LABEX EHNE dont ils assurent la coordination des axes 5 et 6; ils sont en outre fortement engagés dans les axes 1, 2, 3 et 4.

Le GDR : « Connaissance de l'Europe » (CEM) n° 8607

GDR créé le 4 septembre 2013 - Direction [Antoine Marès](#)

A la suite de l'examen du projet par la 33^e section du CNRS et de l'avis de la direction SHS du CNRS, le directeur du CNRS a décidé, le 4 septembre 2013, de créer pour quatre ans (à compter du 1^{er} janvier 2013), le groupement de recherche (GDR) n° 8607, intitulé "Connaissance de l'Europe médiane", sous la direction d'Antoine Marès, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et membre de l'UMR IRICE.

Ce GDR regroupe les équipes et les enseignants-chercheurs en histoire (de la médiévale à la contemporaine), en géographie, en sociologie et en sciences politiques, en littérature et en civilisation, qui travaillent en France sur l'Europe médiane, définie comme la zone se trouvant entre l'Allemagne et la Russie : il s'agit d'équipes (UMR ou EA) appartenant à l'EHESS (CERCEC, CETOBAC, CRH, Centre Georg Simmel), à l'Inalco, à Sciences-Po (CERI), aux Universités de Paris 1 Panthéon-Sorbonne (UMR Irice), de Paris 4 Sorbonne (CES et CRECOB, appelés à devenir UMR), de Paris 10 Ouest Nanterre (ISP), de Lyon III-ENS Lyon (UMR EVS), de Lorraine (CERCLE)... De nombreux chercheurs et enseignants chercheurs isolés, venus de tous les horizons géographiques (de nombreuses universités françaises et de centres français de recherche à l'étranger) ont rejoint ce noyau dur des centres de recherche totalement ou partiellement consacrés à cette région. Ce sont aujourd'hui près de cent universitaires et chercheurs en poste qui ont été regroupés et qui seront rejoints par les docteurs et doctorants s'occupant de cet espace.

L'objectif de ce GDR est de renforcer le réseau des chercheurs, la circulation des savoirs et les coopérations interdisciplinaires ainsi que d'accélérer la dynamisation de la recherche. Pour ce faire, il va mettre en place des pages web qui sont en cours d'élaboration, avec un annuaire, les activités, un agenda, les projets. Un séminaire pluridisciplinaire du GDR aura lieu à intervalles réguliers le vendredi après-midi à l'Institut d'études slaves, et des journées d'études semestrielles prévues à partir du printemps prochain déboucheront sur des publications. Une des fonctions du GDR sera aussi de labelliser des manifestations scientifiques et de soutenir certaines actions.

Des ANR

Certains membres de l'IRICE sont engagés dans les directions d'opérations suivantes :

- ANR « Cold War » Programme de recherche de la Sorbonne sur la guerre froide

Direction : Pierre-Marie Rey

Intitulé "Programme de recherche de la Sorbonne sur la guerre froide/Sorbonne Cold War Studies Project", le projet poursuit un double objectif : il s'agit, d'une part, d'élaborer et de promouvoir une lecture renouvelée de l'histoire de la guerre froide en accordant à l'Europe longtemps laissée pour compte d'une historiographie anglo-saxonne trop focalisée sur la dimension américano-soviétique, sa place légitime, et d'autre part, de ravaler à valoriser à l'international les travaux des historiens français et européens du domaine, de façon à les aider à acquérir la visibilité qui leur fait encore trop souvent défaut dans un paysage qui demeure dominé par les historiens et spécialistes anglosaxons des relations internationales.

- « La Loi en Révolution 1789-1795" (ANR-09-BLAN-0354 CSD 9 ; acronyme : RevLoi) concernant la numérisation de la collection de décrets révolutionnaires de François-Jean Baudouin (1759-1838), imprimeur des assemblées révolutionnaires, en partenariat avec Pierre Serna, Professeur d'histoire moderne et directeur de l'Institut d'Histoire de la Révolution Française (Université de Paris I) et Anne Simonin (Maison française d'Oxford).

- ANR Resendem, (décision n°ANR-09-SSOC-036-01) sur la période 2010-2014. Il associe quatre partenaires : l'UMR IRICE (Pascal Griset, coordinateur), le CEMMC de l'Université Bordeaux 3 (Christophe Bouneau), l'UMR Triangle (Gilles Pollet) et le Laboratoire Communication et Politique (Isabelle Veyrat-Masson).

Ce projet entend reconsidérer l'histoire de trois secteurs - télécommunications, énergie, automobile - en s'appuyant sur les avancées récentes de la sociologie des sciences et des techniques. Les problématiques issues des réflexions sur la "démocratie technique", discutées et croisées à des approches complémentaires, permettent en effet de déplacer les regards sur ces réseaux qui structurent le quotidien des sociétés européennes depuis la fin du 19^e s. Le projet offre ainsi une mise en perspective dans la longue durée des débats et controverses qui font l'actualité.

- Les déplacements de population à la frontière française et allemande de 1939 à 1945, ANR-DFG (2012-2015), dirigé par Olivier Forcade, Rainer Hudemann (Paris 4) et Fabian Lemmes (Bochum). Elle rassemble des chercheurs et des doctorants des universités de Bochum, Paris 4, Sarrebruck, Tübingen. Elle a pour objet une histoire transnationale des populations allemandes et françaises, soit plus d'un million de personnes, ayant fait l'objet de déplacements administratifs à l'initiative de leur pays de part et d'autre de la frontière, à partir de septembre 1939 et en 1945. L'étude comparée revient sur un terrain peu investi au regard de celle des déportés, déplacés du travail, prisonniers, réfugiés.

- Egalement, le projet de recherche au sein du réseau franco-allemand "Saisir l'Europe". Le groupe travail III "Violences urbaines" se consacre à l'historicisation et à la problématisation d'un phénomène qui suscite un vaste intérêt dans un climat de protestations sociales, de terrorisme et d'éruptions de violence individuelle ou collective. Au moyen d'enquêtes historiques ou contemporaines, il vise à faire de la notion de « violences urbaines » un outil d'analyse efficace pour des études systématiques et empiriques. Avec Ariane Jossin.

III - Publications



Enfin, au cours du quadriennal 2010-2013 l'UMR et ses membres ont publié nombre d'ouvrages, d'articles et de contributions. La liste exhaustive se trouve [ici](#).

Ouvrages et articles des chercheurs, Annexe 13 p. 151-206 ; Ouvrages et articles des doctorants de l'Irice, Annexe 14, p. 207-231

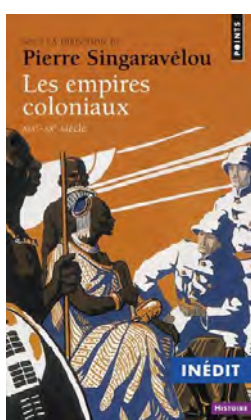
Les auteurs ont en particulier fait porter leur effort sur la publication d'ouvrages de référence à l'image de *Pour une histoire des Relations internationales*, dirigé par Robert Frank (Paris, PUF, Septembre 2012, 776 pages) et à la rédaction duquel de nombreux membres de l'IRICE ont participé.

De même, le site de l'Irice [annonce régulièrement](#) la parution des ouvrages de ses membres

Récemment parus



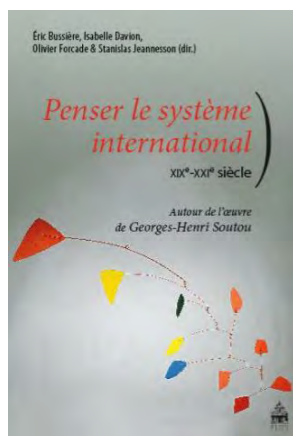
L'EUROPE ET LA PAIX. Jalons pour une relecture de l'histoire européenne des XIXe-XXe siècles, par Gérard Bossuat, Jean-Michel Guieu.



Les empires coloniaux (XIXe-XXe siècles), par Pierre Singarvelou.

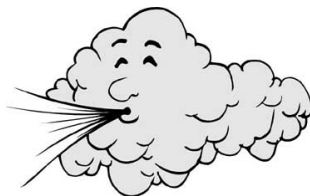


La Babel étudiante - La Cité internationale universitaire de Paris (1920-1950), par Dzovinar Kevonian



Penser le système international XIXe-XXIe siècle, par Eric Bussière, Isabelle Davion, Olivier Forcade, Stanislas Jeannesson.

BLIZZARD



L'Arctique

Notre association a organisé le 15 mars 2013 avec l'appui de l'IHEDN un colloque consacré à L'Arctique, nouveaux défis" dans les locaux de l'Ecole militaire (Amphithéâtre Desvallières). Nous vous présentons les principales contributions des intervenants à ce colloque.



Ouverture

Michel Foucher, géographe et diplomate
Chaire de géopolitique appliquée au Collège d'études mondiales
(FMSH/ENS)

L'été est favorable aux actualités intéressant le domaine arctique. On vient d'apprendre que la flamme olympique des Jeux de Sotchi de 2014 ferait une escale au "pôle nord", manière de rappeler la revendication de scientifiques russes sur ce lieu symbolique, qui serait dans le prolongement de la dorsale de Lomonossov. Si cette extension géologique naturelle du plateau continental sibérien était démontrée et agréée par les riverains (Danemark et Canada en l'occurrence), la Russie pourrait le faire valoir au titre de la mise en œuvre de la convention sur l'extension du plateau continental. Plus concrètement, la décision de rouvrir la base de l'île de Kotelnyi en Nouvelle Sibérie marque la volonté de la Russie, qui contrôle la route maritime du nord, de tirer parti de l'intérêt croissant de la Chine pour l'accès à des ressources minières et pour le transit.

La Chine a nommé son brise-glace qui a fait escale en 2012 en Islande Xuelong ou Dragon des neiges. Elle semble vouloir élever le niveau de ses programmes de recherche scientifiques en Arctique en se fondant sur ses acquis en Antarctique. Elle recherche des points d'appui (Svalbard, Islande avec la visite de l'ancien premier ministre en avril 2012) et a suivi, comme d'autres, les débats électoraux du printemps 2013 au Groenland dont l'un des enjeux est le choix de l'assise économique d'un scénario d'indépendance. Elle a été admise au statut d'observateur au Conseil de l'Arctique en mai 2013. Elle porte un intérêt croissant aux ressources minières de ces pays riverains dont la géologie est celle d'un socle ancien riche en fer, en nickel, en zinc et en cuivre. Début août un navire de la COSCO a quitté Dalian pour rallier Rotterdam via le passage du nord-est, précédé par un brise-glace russe.

Nouveaux intérêts

C'est donc autant que la soif de matières premières que les effets de l'évolution climatique qui expliquent cet engouement récent, dans le cas de la Chine. Pour la Russie il s'agit également de prestige et de souveraineté, dans une logique de reconstruction de la puissance. Les routes ma-

-ritimes sont sans doute plus courtes que les voies classiques mais elles sont bien plus coûteuses et peu fréquentées - 47 transits en 2012 pour la route maritime du nord, essentiellement du cabotage saisonnier.



Nils Andersen, qui préside AP Moeller-Maersk, première compagnie de transport maritime du monde, estime que la route du nord (russe) ne sera pas fréquentée d'un point de vue commercial avant dix à trente ans, en raison de son caractère très saisonnier et de son coût élevé (recours à des brise-glaces, assurance, absence d'infrastructures de secours).



Peu de régions suscitent autant de fantasmes que l'Arctique, et les Canadiens s'émeuvent des risques d'atteinte à leur souveraineté de préoccupations écologiques internationales sans doute légitimes mais souvent excessives. On parle de bataille des souverainetés entre pays riverains, d'ouverture au trafic international de passages maritimes libres de glace se substituant aux canaux de Suez ou de Panamá, de l'exploitation de nouveaux eldorados miniers, d'une offensive russe pour le contrôle militaire du pôle Nord. Le Parlement européen veut négocier un traité international de protection de l'Arctique, récusé par les États riverains. Cet espace condense une série d'inquiétudes et de fantasmes occidentaux face aux mutations géopolitiques de la planète.



Qu'est-ce que l'Arctique ? Il s'agit de la zone située au-delà du cercle polaire (66° 34') où, ajoutent les astronomes, il est possible de voir le soleil de minuit au moins une fois par an. Le 60e parallèle est la limite administrative canadienne. Pour l'océanographe, il s'agit de l'océan Glacial et ses régions riveraines. Le climatologue le fixe au nord de l'isotherme de 10° en juillet. On peut également convoquer la limite nord des arbres ou l'aire du pergélisol. Celle des Inuits ou des Sames, lesquels peuvent attester la réduction de la banquise estivale, qui modifie les conditions de la chasse. Sa superficie de 10 millions de kilomètres carrés équivaut à quatre fois celle de la Méditerranée.

La tendance à la fonte de la glace pluriannuelle de la banquise estivale est constatée depuis trente ans : 15 millions de kilomètres carrés en hiver, 6,74 en été en moyenne, avec une diminution de 35 % selon la NASA entre 1979 et 2007. Comme l'indique Lasserre, quels que soient les scénarios climatiques, l'Arctique restera une région polaire (températures basses, nuit polaire, banquise hivernale). La fonte a une géographie différenciée : plus rapide au nord de la Sibérie, plus forte au cœur de l'océan mais avec un maintien d'un noyau de glace pluriannuelle au nord du Groenland et de l'archipel canadien, du fait de la rotation des glaces. Les experts ne savent pas quel est le rapport entre la variabilité climatique naturelle, liée aux oscillations du système couplé océan-glace-atmosphère en mer de Barents, qui peut provoquer 50 à 70 % du réchauffement observé au milieu du XXe siècle, et le forçage anthropique.

Nouveaux enjeux

D'autres enjeux se dessinent, après que la fin de la guerre froide « bipolaire » eut dévalué l'importance stratégique de l'océan Arctique et conduit à une fermeture de bases et à la forte baisse des patrouilles de sous-marins. Cela a poussé le Canada à se désengager en 1989 : ni sous-marins, ni navires, quatre patrouilles aériennes en 2000 (contre 26 en 1980) ; pas de recherche ; 250 soldats sur une superficie de 4 millions de kilomètres carrés. Cette période est révolue face au différend sur l'île Hans, aux querelles publiques entre Ottawa et Washington, à la rhétorique russe assortie de missions aériennes. Des capacités militaires ont été développées : installation de Radarsat-2, système d'écoute sous-marine ; renforcement des Rangers Inuits ; manœuvres navales en baie d'Hudson en 2005 – les premières depuis 1975. Il n'y a pas encore eu de décision sur l'édification d'une base navale arctique mais des navires de soutien interarmées (NSI) navigant sur 70 centimètres de glace sont en construction. Il s'agit de démontrer la capacité d'exercer une souveraineté.

Le premier enjeu concerne un seul contentieux sur les terres émergées, l'île Hans, entre Canada et Danemark. Le deuxième porte sur le statut des passages maritimes, considérés comme des eaux intérieures par les pays riverains – Canada et Russie – et comme des eaux internationales par les États-Unis, attachés à la liberté des mers, ici comme au large de la Chine, le Danemark, qui gère encore le Groenland en voie d'indépendance et l'Union européenne qui entend cogérer ces espaces via un traité international sans faire partie du Conseil arctique. Le troisième est plus complexe encore et concerne l'extension des plateaux continentaux et la délimitation des limites maritimes. La géologie est convoquée, notamment par la partie russe, mais il lui manque une cartographie adéquate des fonds. L'accès aux gisements, reconnus ou hypothétiques, en dépend (zinc, fer, plomb ; sans doute or, diamants, pétrole, gaz), en dépit de sérieux doutes sur la rentabilité de leur exploitation. Le Groenland sera actif dans l'exploration des hydrocarbures pour s'assurer les moyens économiques de son indépendance.

Le dernier enjeu porte enfin sur les hypothétiques passages maritimes du Nord-Ouest et du Nord-Est, qui prendraient alors une valeur internationale. Le trafic actuel est de desserte locale - près de 400 voyages effectués en 2006 par cinq compagnies de navigation dans l'Arctique canadien et onze navires touristiques en 2008 autour de l'île de Baffin. Les contraintes sont fortes (glaces dérivantes, hauts-fonds, vents, courants dans les détroits) pour un éventuel trafic international. Les tirants d'eau sont de 13 mètres pour le détroit Union et de 25 mètres pour celui de Dease, qui ne serait accessible qu'à des cargos de taille réduite, ce qui explique le désintérêt des grands armateurs de flottes de porte-conteneurs. Les chenaux de McClure et du Prince-de-Galles sont plus profonds mais la fonte des glaces pluriannuelles, très dures, et le sens de la dérive impliqueraient des moyens sophistiqués de navigation (équipages formés, hélicoptère de reconnaissance, radar, projecteurs nocturnes).

Il faut compter enfin avec la concurrence de la route maritime du Nord-Est : les treize brise-glaces russes - dont sept nucléaires contre cinq au Canada et trois aux États-Unis - sont puissants ; la route comprend dix ports en eau profonde ; la fonte des glaces estivale est plus prononcée mais les détroits sont moins profonds (12 à 20 mètres). Des navires à coque renforcée sont en construction dans le chantier finlandais d'Akers Finnyard. À l'été 2009, l'entreprise allemande Beluga, spécialisée dans le transport volumineux et pondéreux, a testé la faisabilité du transit entre Uslan, en Corée du Sud, Novyi-Port/Yamburg en Sibérie et Arkhangelsk, avec des bateaux escortés par des brise-glaces russes. Les coûts de péage imposés par la Russie sont trop élevés pour que cette voie soit déjà rentable, mais Moscou entend la valoriser.

L'expérience arctique rappelle que des régions peu peuplées ou vides, en milieu extrême et difficile comme le Grand Nord, les zones arides, les forêts tropicales et équatoriales, entrent à leur tour dans le jeu du marché global et la problématique de souveraineté. Il n'y a, semble-t-il, plus de place pour des espaces vides et incontrôlés, au moins dans les représentations dominantes.



L'île Hans



Introduction

Jean-Pierre Quéneudec

Professeur émérite à l'Université Panthéon-Sorbonne
Ancien président de l'Académie de marine

1. Les quelques propos introductifs qui vont suivre visent, comme leur nom l'indique, à introduire les différents thèmes qui seront abordés au cours des deux tables-rondes.

- La première table-ronde aura pour objet d'examiner d'abord la répartition des espaces arctiques entre les pays riverains ; elle s'attachera donc à mesurer l'emprise maritime qu'y exercent les Etats côtiers, tant en ce qui concerne la projection de leur souveraineté sur des zones étendues de l'Arctique qu'en ce qui touche aux perspectives d'exploitation des ressources de ces espaces. Elle se penchera ensuite sur les problèmes que pose la navigation dans l'Arctique, à la fois quant à l'identification des routes maritimes utilisables et quant aux caractéristiques techniques particulières des navires amenés à fréquenter cette zone.

- S'agissant de la deuxième table-ronde, elle sera consacrée, d'une part, à une présentation des aspects stratégiques de l'utilisation de l'Arctique et, d'autre part, à l'étude des différentes formes de coopération internationale que les pays riverains de l'Arctique entretiennent entre eux et avec des Etats tiers.

Ces propos introductifs doivent toutefois prendre garde à un sérieux écueil, car il faut ici non seulement éviter de déflorer ce qui sera dit tout à l'heure mais aussi se garder de répéter ce qui vient d'être dit en ouverture, tout en essayant cependant d'y incorporer une certaine valeur ajoutée.

2. Rappelons tout d'abord que ce qui est en cause, quand on parle de l'Arctique, c'est l'océan glacial arctique, c'est-à-dire l'ensemble des espaces marins situés dans la partie boréale du globe. Il s'agit du plus petit des océans de notre planète, puisque sa superficie est d'environ 13

millions de kilomètres-carrés, soit sept fois moins que l'Atlantique. De surcroît, il s'agit de ce qu'on peut appeler un océan semi-fermé entre les côtes septentrionales de l'Europe, de l'Asie et de l'Amérique ; c'est pourquoi certains ont pu le qualifier de « *Méditerranée boréale* ». Sa situation est cependant différente des « mers fermées et semi-fermées » visées par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer dans sa Partie IX (articles 122 et 123) ; ce que n'ont d'ailleurs pas manqué de souligner les cinq Etats côtiers qui en sont riverains, à savoir le Canada, les Etats-Unis, le Danemark (Groenland), la Norvège et la Russie. De plus, eu égard à sa situation géographique, l'Océan Arctique comporte plusieurs subdivisions ou dépendances : mer de Barents, mer de Kara, mer des Laptev, mer de Sibérie orientale, mer des Tchouktches (à la sortie du détroit de Béring), mer de Beaufort ...

Rappelons ensuite la principale donnée physique et environnementale actuelle de l'Océan Arctique, qui tient au déclin de la banquise polaire. Comme l'a rappelé Michel Foucher en ouvrant le colloque, il s'agit là d'un fait avéré : au cours des 30 dernières années, la superficie de la banquise arctique a diminué de 35% en fin d'été et de 8% en fin d'hiver. Il est évident que les enjeux géopolitiques, économiques et environnementaux dans cette région sont à la mesure de ce changement majeur.

3. De ce fait l'Océan Arctique n'est plus une sorte de monde à part. De nouvelles perspectives se présentent concernant aussi bien la navigation que les autres utilisations de cet espace maritime. C'est pourquoi l'intégralité des règles du droit international de la mer trouvent à s'y appliquer, comme dans les autres parties de l'océan mondial, et pas seulement les dispositions de l'article 234 de la Convention de Montego Bay relatives aux zones recouvertes par les glaces. L'Océan Arctique paraît destiné à entrer désormais dans le grand jeu de la mondialisation, comme le montre l'actualité la plus récente.

- Le 12 mars dernier, à Oslo, au cours d'une conférence sur l'Arctique organisée par The Economist, le directeur général de l'Institut chinois des recherches polaires, M. Huigen Yang, annonçait que, tirant les enseignements de la première expédition chinoise réalisée dans l'Arctique en 2012 par le brise-glace Xuelong (« *Dragon des neiges* »), une compagnie maritime chinoise comptait effectuer durant l'été 2013 la première traversée commerciale de l'Océan Arctique à destination des Etats-Unis et de l'Europe, le trajet Shanghai-Hambourg étant par cette voie plus court de 5185 kilomètres qu'en empruntant le canal de Suez. Chacun sait qu'il existe potentiellement deux routes maritimes pour la navigation commerciale dans l'Arctique : d'un côté, le passage du Nord-Ouest à travers l'archipel arctique canadien ; d'un autre côté, la route du Nord-Est depuis l'entrée dans la mer de Kara jusqu'au détroit de Béring. Baptisée « Sevmorput » depuis 1930, cette dernière fait l'objet d'une attention particulière de la part des autorités russes. Lors d'un Forum consacré à l'Arctique qui s'était tenu à Arkhangelsk en septembre 2011, Vladimir Poutine, alors Premier ministre, avait ainsi indiqué que son gouvernement entendait développer la route maritime du Nord en mettant en place 10 centres de secours et de sauvetage en 2015 le long de cette route et en prévoyant la construction de 9 nouveaux brise-glace (dont 3 à propulsion nucléaire) d'ici 2020. On notera à ce sujet l'ouverture à Moscou, le 28 janvier 2013, d'une nouvelle entité administrative chargée de la navigation arctique.

- Quant à l'exploitation des ressources de l'Océan Arctique, on ne parle guère des ressources biologiques de cette zone, sans doute parce qu'il paraît à peu près impossible d'y développer une activité de pêche – du moins pour le moment. On s'est davantage intéressé à l'exploitation des ressources minérales et fossiles contenues dans le plateau continental arctique. En particulier, les ressources potentielles en hydrocarbures ont attiré quelques convoitises. Selon l'US Geological Survey, 13% des réserves mondiales de pétrole et 30% des réserves mondiales de gaz naturel pourraient s'y trouver. De grandes compagnies pétrolières occidentales ont conclu divers accords d'association avec des sociétés russes : British Petroleum et ExxonMobil se sont ainsi associées à Rosneft, tandis que Total a signé un accord avec Novatek. Aussi a-t-on pu dire que l'Arctique représentait « *la nouvelle frontière de l'offshore* ». Toutefois, l'enthousiasme des pétroliers n'est pas sans limite et semble même aujourd'hui assez tempéré. La société Shell vient ainsi d'annoncer une pause dans ses programmes d'exploration en Arctique après l'échouement de la plate-forme de Kulluk au large de l'Alaska à la fin de l'année 2012.

- Qui plus est, on ne peut manquer de réfléchir à la prévision faite récemment par Arcelor Mittal, propriétaire de la mine de fer de Mary River sur l'île de Baffin dans l'Arctique canadien. Selon cette compagnie, toute l'exploitation de cette mine, qui est un des plus grands gisements du monde, pourra être faite avec seulement 8 navires spécialisés et n'aura donc pas de véritable impact sur la navigation arctique.

3. Il existe donc de sérieuses limites au développement de la navigation et de l'exploitation des ressources dans l'Arctique.

- Le colloque organisé en février 2012 au Havre par l'Ecole nationale supérieure maritime sur « *Les stratégies maritimes en zones polaires* » a clairement mis en évidence le fait que l'hydrographie de la zone était encore à faire. C'est la raison pour laquelle l'Organisation hydrographique internationale a créé en son sein la Commission hydrographique de l'Arctique. Le colloque du Havre a également montré que les prévisions météorologiques en zone arctique devaient être sérieusement améliorées. De plus, l'organisation des opérations de secours et de sauvetage y est très largement embryonnaire. C'est d'ailleurs ce qui a amené les 8 Etats membres du Conseil de l'Arctique à signer à Nuuk, le 12 mars 2011, un accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes dans l'Arctique.

- On entrevoit cependant des utilisations plus immédiates de l'Océan Arctique. Ce pourrait être un nouvel itinéraire possible pour les câbles sous-marins, et notamment la dernière génération de câbles en fibre optique. Il existe en ce domaine deux projets principaux. Il y a, d'une part, l'Arctic Fibre canadien qui tend à l'établissement d'une nouvelle liaison entre le Japon et la Grande-Bretagne via Terre-Neuve. Il y a, d'autre part, le Polarnet Project russe consistant à immerger un câble de 17000 kilomètres entre la Grande-Bretagne et le Japon via Mourmansk.

Les différentes interventions qui vont à présent prendre place ne manqueront de préciser et d'éclairer les quelques remarques ainsi faites en guise d'introduction, dont on espère qu'elles auront ouvert plusieurs perspectives sur les nouveaux défis de l'Arctique.

L'Arctique, espace stratégique

Georges-Henri Soutou

Membre de l'Institut
Président d'honneur de l'Association des Internationalistes

On connaît l'intérêt géographique, climatique et économique de l'Arctique, ce sera largement le thème de notre Journée. Mais je voudrais rappeler brièvement que les régions polaires ont présenté longtemps un grand intérêt stratégique.

1. Pendant la deuxième guerre mondiale, les Allemands comme les Alliés y répartissaient des stations météorologiques plus ou moins automatisées, car on avait bien compris que la météo arctique influence considérablement celle de l'Europe. D'autre part, les convois alliés en direction de Mourmansk naviguaient le plus au nord possible, pour tenter d'échapper aux puissantes forces aéronavales allemandes basées en Norvège. L'hiver, quand la banquise descendait vers le sud, la tâche de celles-ci en était grandement facilitée, et certains convois furent à peu près anéantis, au point d'amener les Britanniques, à certains moments, à les suspendre.

2. Pendant la Guerre froide, la ligne la plus courte entre l'Amérique du Nord et l'URSS passait par le Pôle Nord.

- Les bases aériennes, les stations radar se multiplièrent, du Groenland à tout l'extrême-nord soviétique. Mais en 1958, le sous-marin américain Nautilus traversa l'océan arctique, sous la banquise, et passa au Pôle Nord. Cet exploit fut rendu possible par la propulsion nucléaire, mais aussi par la mise au point des centrales de guidage inertielles, affranchissant les sous-marins des relevés astronomiques ou magnétiques (très décevants d'ailleurs au voisinage du Pôle).

- Par la suite les SNLE américains et soviétiques patrouillèrent de plus en plus dans ces régions : des techniques sophistiquées leur permettaient de repérer des zones où la banquise était moins épaisse, de façon à émerger pour pouvoir lancer éventuellement leurs missiles. Le grand avantage était que sous la banquise les sous-marins étaient à peu près indétectables.

- Vous ne vous étonnerez donc pas en contemplant cette carte en projection polaire de l'IGN : elle a servi à illustrer un exposé du général Scavenius devant notre séminaire de relations internationales et de stratégie à Paris IV en 1982, sur le théâtre Nord de la Guerre froide. Il y avait porté les différentes bases de tout type, ainsi que les stations radar. C'est cela qui nous intéressait au premier chef à l'époque, c'était cela la vision significative. Tout cours ou séminaire sur les aspects géopolitiques et géostratégiques de la Guerre froide devait être illustré par une carte à projection polaire de ce genre.

3. Heureusement notre intérêt aujourd'hui est plus pacifique. Mais je voudrais attirer votre attention sur un point: le pays qui a le plus investi dans cette région, pas seulement en termes matériels mais aussi affectifs, c'est la Russie. En 1937 Staline fit procéder à des vols en direction du Pôle Nord, où atterrit un avion soviétique, et à des vols transpolaires, qui participèrent à la geste prométhéenne du régime, comme symbole de modernité et de domination de la nature. Parallèlement on ouvrait la "route du Nord", qui, avec l'aide de brise-glaces, permettait à certaines saisons de relier la Mer Blanche à l'Extrême-Orient. Outre l'exploit maritime, et on l'oublie trop, ces opérations étaient indispensables pour ravitailler les implantations de plus en plus nombreuses (mines, mais aussi camps de travail...) du Grand Nord soviétique. Pour les Russes, encore aujourd'hui, la route du Nord est vitale pour la gestion de leur propre territoire, elle n'est pas seulement un moyen de rallier l'Asie plus rapidement. Je vivais en URSS quand on a lancé, en 1957, le premier brise-glace atomique, le Lénine : l'écho fut extraordinaire.

4. On ne s'étonnera donc pas que Vladimir Poutine ait réaffirmé la présence russe dans la région, intérêt symbolisé en 2007 avec la mise en place par un sous-marin, à 4261 mètres de profondeur au Pôle Nord, d'un drapeau russe.

Qu'on se le tienne pour dit: au cours de la redistribution générale des cartes auquel on assiste actuellement dans l'Arctique, la Russie ne lâchera pas la main.

Répartition des espaces entre riverains et exploitation des ressources en Arctique

Hélène de Pooter

Doctorante,
ATER à l'Ecole de droit de l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne



L'épuisement des ressources place les États en situation de précarité énergétique, ce qui nécessitera à court ou moyen terme de remplacer les actuels modèle de production et mode de vie basés essentiellement sur l'exploitation des énergies fossiles. Or, l'Arctique renfermerait 13 % des ressources mondiales non découvertes de pétrole, soit trois ans de consommation mondiale, et 30 % de celles de gaz naturel, soit six ans de consommation. L'existence de ces ressources constitue donc apparemment une aubaine puisqu'elles permettent de repousser le moment où les États n'auront plus d'autre choix que d'investir massivement dans les énergies renouvelables.



Jusqu'à récemment, ces ressources étaient largement inaccessibles en raison de l'épaisse couche de glace recouvrant l'océan Arctique, mais la fonte de la banquise révèle ce trésor, auquel il faut ajouter les mines d'or, de diamants, de zinc, de nickel et de fer, les possibles nodules polymétalliques présents dans les grands fonds, l'eau douce qui recouvre le sol du Groenland à hauteur de 10 % des réserves mondiales et toutes les espèces animales et végétales terrestres et maritimes. Toutes ces ressources sont présentes dans divers espaces dont les dénominations varient (A). La délimitation de ces espaces, voire leur existence, ainsi que le régime juridique de l'exploitation des ressources présentes dans ces espaces varient en fonction de l'État considéré et de la relation interétatique considérée, ce qui conduit à une situation d'intersubjectivité, laquelle n'est pas spécifique à l'océan Arctique (B).



A - Dénominations juridiques des espaces

Le territoire de l'État, l'espace sous juridiction nationale et l'espace commun constituent les trois catégories juridiques d'espace. Le territoire de l'État désigne « *l'espace géographique sur lequel un État exerce l'intégralité de ses compétences, à l'exclusion de tout autre État* ». Chaque État dispose de son espace propre, appelé « territoire », sur lequel il exerce ses compétences exclusives. Ce territoire est composé du territoire terrestre, maritime et aérien. Le territoire terrestre comprend les terres émergées, sol comme sous-sol, y compris les eaux intérieures qui s'y trouvent ou y coulent (lacs, fleuves, nappes phréatiques...) . Le territoire maritime correspond à la zone de mer adjacente désignée sous le nom de « mer territoriale », qui comprend la colonne d'eau, le fond de cette mer et son sous-sol. Le territoire aérien est composé de l'espace atmosphérique qui surplombe les territoires terrestre et maritime. L'océan Arctique est encerclé par cinq territoires étatiques : les territoires du Canada, du Danemark (par le biais du Groenland), des États-Unis (grâce à l'Alaska), de la Norvège et de la Russie.

Au XIXe siècle, beaucoup d'espaces étaient des territoires en devenir. Il s'agissait des « territoires sans maître » que l'appropriation par un État à la suite d'une découverte ou d'une conquête transformait en territoire étatique. Cette situation est révolue. Aujourd'hui, les espaces qui ne sont pas des territoires étatiques ne sont pas les restes de territoires sans maître dont aucun État n'aurait voulu et qui demeureraient susceptibles d'appropriation. Ces espaces ne peuvent pas, dans l'état actuel du droit international, devenir des territoires étatiques. Parmi ces espaces restants, certains sont des espaces sous juridiction nationale, d'autres sont des espaces communs.

Un espace sous juridiction nationale est un espace sur lequel un État peut exercer certaines compétences à l'exclusion de tout autre État (contrairement au territoire étatique, sur lequel l'État dispose de l'intégralité des compétences). Relèvent de cette catégorie la zone contiguë à la mer territoriale, sur laquelle l'État côtier dispose de compétences de police ; la zone économique exclusive (ci-après « ZEE », à ne pas confondre avec la Zone internationale des fonds marins, dite « Zone ») et le plateau continental, sur lesquels l'État côtier possède des droits souverains en matière d'exploitation des ressources. Ces trois espaces sous juridiction nationale sont pertinents dans le cadre de l'océan Arctique, mais le dernier est celui qui soulève le plus de difficultés.

Les espaces restants sont des espaces communs, qu'aucun État ne peut s'approprier et qui peuvent être librement utilisés par tous à certaines conditions. La haute mer, l'espace aérien international, la Zone, l'espace extra-atmosphérique et les corps célestes sont des espaces communs. L'Antarctique constitue un cas à part puisque les revendications de souveraineté ne sont neutralisées que pour la durée du traité de Washington, lequel peut prendre fin s'il est dénoncé par les parties . L'espace aérien international, la haute mer et la Zone sont trois espa-

-ces communs présents (ou potentiellement présents, car une incertitude demeure quant à la Zone) en Arctique, mais seules les deux dernières seront évoquées puisque la circulation aérienne dans l'espace aérien international ne suscite pas de contentieux en Arctique.

B - Intersubjectivité non spécifique à l'océan Arctique

Il existe un cadre juridique qui régit la répartition des espaces et l'exploitation des ressources de l'océan Arctique. Cet océan n'est pas le Far West et il est inutile, comme l'a fait la Russie, de planter un drapeau pour se l'approprier en tout ou en partie.

Mais ce cadre juridique n'est pas propre à l'océan Arctique. Si l'Antarctique est l'objet d'un traité qui lui est spécifique, rien de tel pour l'océan Arctique. Le comportement des États vis-à-vis de l'océan Arctique doit être conforme à celui imposé à tout État vis-à-vis de tout océan. Notamment, tous les États riverains de l'océan Arctique doivent respecter les normes du droit international coutumier applicables dans le domaine du droit de la mer. En outre, ceux des États riverains de l'océan Arctique qui seraient parties à des conventions internationales portant sur le droit de la mer sont liés entre eux par ces dernières, tout comme le sont les États riverains de l'océan Atlantique ou de la mer Caspienne.

Le droit international étant par nature volontariste, un État n'est lié par une convention que s'il a manifesté son consentement en ce sens. Le Canada, le Danemark, la Norvège et la Russie étant tous les quatre parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après « Convention de Montego Bay ») de 1982 et à l'Accord relatif à l'application de la Partie XI de cette Convention, ils sont liés entre eux par ces deux traités. Les États-Unis n'y sont pas partie, mais ils sont partie aux quatre Conventions de Genève de 1958 : la Convention sur le plateau continental, à laquelle sont également parties le Canada, le Danemark, la Norvège et la Russie ; la Convention sur la haute mer et la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, auxquelles sont également parties le Danemark et la Russie ; et la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, à laquelle est également partie le Danemark.

Or, la Convention de Montego Bay, qui regroupe notamment les thèmes abordés dans les quatre Conventions de 1958, ne constitue pas une compilation de ces règles. Elle instaure des règles nouvelles et attribue parfois aux espaces considérés des définitions qui ne correspondent pas à celles des Conventions de 1958.

Comme tous les océans de la planète, l'océan Arctique est donc soumis à des règles et des définitions qui diffèrent en fonction de l'État (subjectivité) et de la relation bilatérale considérées (intersubjectivité).

Bien que les États-Unis n'aient pas ratifié la Convention de Montego Bay, certains observateurs affirment néanmoins que cette convention constitue le cadre juridique applicable à la région arctique . La réalité semble plus compliquée. Il est vrai qu'un État qui n'a pas ratifié une convention ou adhéré à celle-ci peut néanmoins être soumis aux normes qu'elle contient si 1) il s'y engage expressément dans ses déclarations publiques ou si son comportement manifeste sa volonté d'être lié ; ou 2) si ces normes, en plus d'exister dans la Convention, existent à l'état de normes de droit international coutumier. À notre connaissance, les États-Unis n'ont pas déclaré qu'ils s'estimaient liés par la Convention de Montego Bay . Quant à la seconde hypothèse, il est indéniable que la Convention de Montego Bay réalise une codification du droit de la mer , mais la codification ne fait jamais disparaître les règles coutumières qui continuent à exister par ailleurs et qui possèdent rarement la technicité des règles écrites dans la convention de codification. En outre, le préambule de la Convention de Montego Bay affirme expressément que cette dernière, en plus d'une codification, opère un développement progressif du droit de la mer , ce qui est bien la preuve que, lorsqu'ils l'ont rédigée, les États ont entendu inscrire dans la Convention certaines règles ne possédant pas de caractère coutumier. Rien ne garantit que ces règles qui participent du développement progressif du droit de la mer aient toutes acquis, depuis, le statut de règles du droit international coutumier.

Il serait donc trop hâtif de conclure que « *tous les États directement concernés ont enfin accepté que la Convention de 1982 constitue le régime juridique régissant l'Arctique* » . Une approche norme par norme semble nécessaire. Par conséquent, les règles juridiques liant les États-Unis dans leurs relations bilatérales avec chacun des autres États côtiers sont difficiles à identifier.

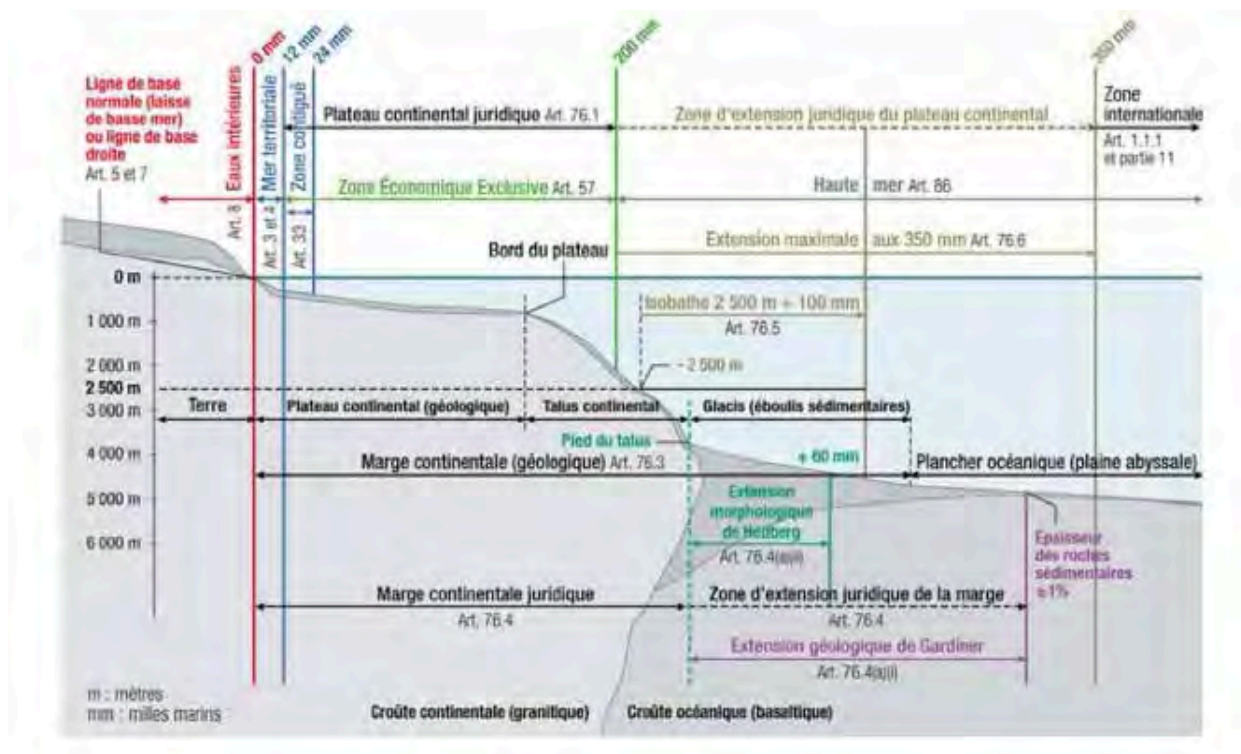
Les règles portant sur la délimitation des espaces en Arctique (I) seront étudiées avant celles concernant l'exploitation des ressources (II).

I - La délimitation des espaces en Arctique

La quasi-totalité des conflits portant sur les îles ayant été réglés , seule la délimitation des zones maritimes sera étudiée, du point de vue des quatre États riverains de l'océan Arctique liés par la Convention de Montego Bay (A) puis du point de vue des États-Unis (B).

A - La délimitation des espaces du point de vue du Canada, du Danemark, de la Norvège et de la Russie

Carte 1 : Délimitation des différents espaces marins en vertu de la Convention de Montego Bay
 source : <http://www.senat.fr/rap/r11-674/r11-6741.pdf> . p. 43



Jusqu'à 12 milles marins (22 km) mesurés à partir des lignes de base, la colonne d'eau, le sol et le sous-sol font partie de la « mer territoriale », c'est-à-dire du territoire de l'État. Au-delà de la mer territoriale, et jusqu'à 24 milles marins mesurés à partir des lignes de base, la colonne d'eau peut faire partie de la zone contiguë si l'État riverain décide de s'en prévaloir. Au-delà de la mer territoriale, et jusqu'à une distance maximale de 200 milles marins (370 km) mesurés à partir des lignes de base, la colonne d'eau, le sol et le sous-sol font partie de la ZEE, si l'État décide d'en avoir une. Ces mêmes sol et sous-sol qui font partie de la ZEE font également partie du plateau continental, lequel ne comprend pas la colonne d'eau. Alors que la ZEE ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins, le plateau continental peut se prolonger jusqu'au rebord externe de la marge continentale, au-delà de laquelle commence la Zone. La colonne d'eau située au-dessus du plateau continental qui se prolonge au-delà de la ZEE fait partie de la haute mer.



Les largeurs de la zone contiguë et de la ZEE et la localisation subséquente de la haute mer dépendent donc d'un calcul opéré à partir des lignes de base, en deçà desquelles les eaux sont des eaux intérieures faisant partie du territoire terrestre de l'État côtier. L'État côtier est seul compétent pour tracer ces lignes de base, mais encore faut-il que ce tracé soit conforme au droit international pour être opposable aux États tiers. La Convention de Montego Bay indique que la ligne de base normale à partir de laquelle sont mesurées les largeurs de ces espaces est la laisse de basse mer le long de la côte. Dans les régions où il existe un chapelet d'îles le long de la côte, à proximité immédiate de celle-ci, la méthode des lignes de base droites reliant des points appropriés peut être adoptée pour le tracé de la ligne de base. Le tracé ne doit pas s'écarter sensiblement de la direction générale de la côte et les étendues de mer situées en deçà doivent être suffisamment liées au domaine terrestre pour être soumises au régime des eaux intérieures. Le Canada et la Russie ont eu recours au tracé de lignes de bases droites dans l'océan Arctique, autour des archipels du Passage Nord-Ouest et de la Route du Nord-Est. Cependant, il existe des arguments pour remettre en cause la conformité des tracés russe et canadien avec les critères posés par la Convention de Montego Bay. Si ces tracés s'avéraient inopposables aux États tiers, il serait plus difficile pour le Canada et la Russie de considérer que les eaux du Passage Nord-Ouest et de la Route du Nord-Est sont des eaux intérieures qui font partie de leur territoire terrestre respectif.

À cette première difficulté tenant au tracé des lignes de base, s'ajoute celle de la délimitation du plateau continental, qui dépend des caractéristiques physiques des fonds marins in situ.

En vertu de la Convention de Montego Bay, le plateau continental d'un État côtier « comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet État jusqu'au rebord externe de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure ». La marge continentale est constituée des fonds marins correspondant au plateau, au talus et au glacis ainsi que de leur sous-sol. Elle ne comprend ni les grands fonds des océans, avec leurs dorsales océaniques, ni leur sous-sol. La marge continentale correspond donc à une réalité morphologique, et sa largeur varie en fonction de l'État considéré. Lorsque cette largeur est naturellement inférieure à 200 milles marins mesurés à partir des lignes de base, l'État a droit à une « rallonge fictive » de son plateau continental jusqu'à 200 milles marins. Les fonds marins et leur sous-sol qui se situent au-delà du plateau continental font partie de la zone.

La situation paraît donc simple : identifier la fin du plateau continental, et donc le commencement de la zone, reviendrait à localiser le rebord externe de la marge continentale de chaque État côtier.

En réalité, il s'agit d'une entreprise de délimitation juridiquement et techniquement complexe. La Convention de Montego Bay impose que l'État définisse le rebord externe de sa marge continentale en référence au pied du talus (carte 1). Sauf preuve du contraire, le pied du talus

coïncide avec la rupture de pente la plus marquée à la base du talus. Au-delà du pied du talus se trouve le glacis, qui s'enfonce vers les grands fonds marins de la zone. La ligne marquant le rebord externe de la marge continentale se situe entre le pied du talus et la zone. Cette ligne doit être tracée par l'État i) par référence aux points fixes extrêmes où l'épaisseur des roches sédimentaires est égale au centième au moins de la distance entre le point considéré et le pied du talus (formule de Hedberg) ; ou ii) par référence à des points fixes situés à 100 milles marins au plus du pied du talus continental (formule de Gardiner).

Le pied du talus a donc une importance considérable puisque, quelque formule que l'État choisisse, les calculs s'opèrent en référence à sa localisation. L'État peut « fusionner » les deux lignes obtenues en application des deux formules et ainsi retenir une ligne finale qui soit le plus à son avantage, ce qui a été réalisé par la Russie et la Norvège comme en attestent leurs revendications. Mais cette ligne finale doit être située à une distance n'excédant pas 350 milles marins des lignes de base ou bien à une distance n'excédant pas 100 milles marins de l'isobathe de 2500 mètres, qui est la ligne reliant les points de 2500 mètres de profondeur (carte 1). Tous les points de la ligne obtenue par combinaison des formules de Hedberg et de Gardiner situés au-delà de la distance la plus éloignée doivent être ramenés à cette distance maximale. La Convention de Montego Bay ajoute que sur une « dorsale sous-marine », l'État n'est pas autorisé à faire référence à la ligne de l'isobathe 2500 et seule la limite des 350 milles marins s'applique. La Convention précise que les dorsales sous-marines n'incluent pas les hauts-fonds qui constituent des éléments naturels de la marge continentale, tels que les plateaux, seuils, crêtes, bancs ou éperons qu'elle comporte.

L'État côtier n'est pas laissé seul dans ce processus complexe de délimitation du rebord externe de la marge continentale au-delà duquel se situe la zone. La Convention de Montego Bay impose que, lorsqu'il revendique un plateau continental au-delà de 200 milles marins des lignes de base, l'État côtier doit communiquer des informations sur les limites de son plateau continental à la Commission des limites du plateau continental. Cette Commission est constituée en vertu de l'annexe II de la Convention. Elle comprend 21 membres, experts en matière de géologie, de géophysique ou d'hydrographie, élus par les États parties à la Convention parmi leurs ressortissants selon une répartition géographique équitable, ces membres exerçant leurs fonctions à titre individuel, cette dernière précision laissant supposer que les membres de la Commission n'ont pas d'instruction à recevoir de leur État, de leur laboratoire de recherche ou autre institution de rattachement.

L'État côtier qui revendique un plateau continental au-delà de 200 milles marins doit soumettre à la Commission les caractéristiques de sa limite, avec données scientifiques et techniques à l'appui, dans un délai de dix ans à compter de l'adoption des lignes directrices scientifiques et techniques de la Commission ou à compter de l'entrée en vigueur de la Convention pour cet État. L'obligation de fournir des données scientifiques et techniques à la Commission oblige les États riverains de l'océan Arctique à se lancer dans des expéditions sur le terrain, afin de collecter puis analyser les données bathymétriques, géologiques sismiques propres au sol et au

et au sous-sol de l'océan Arctique. De telles expéditions sont coûteuses et délicates, et la présence de brise-glace est nécessaire. C'est pourquoi certains États côtiers coopèrent, à l'image du Canada, du Danemark et des États-Unis qui réalisent des **levés scientifiques conjoints**. Lorsqu'elle reçoit les revendications d'un État côtier, la Commission adresse ensuite des recommandations à cet État, qui fixe de manière définitive ses limites sur la base de ces recommandations. L'État côtier peut être en désaccord avec les recommandations de la Commission, auquel cas il doit soumettre, dans un délai raisonnable, une demande révisée ou une nouvelle demande .

La Russie est le premier État à avoir **soumis ses revendications** à la Commission des limites, en 2001 (carte 2) . La Commission a adressé ses recommandations mais seul un résumé est disponible au public. On y apprend que la Commission invite la Russie à présenter un dossier révisé concernant l'extension de son plateau continental dans l'océan Arctique. Vraisemblablement, les revendications russes n'ont pas convaincu la Commission mais le résumé ne fournit pas d'explication.

Carte 2 : Revendications de la Russie présentées à la Commission des limites en 2001
(H. DE POOTER, L'emprise des Etats côtiers sur l'Arctique, Paris : Pedone, 2009, p. 33)

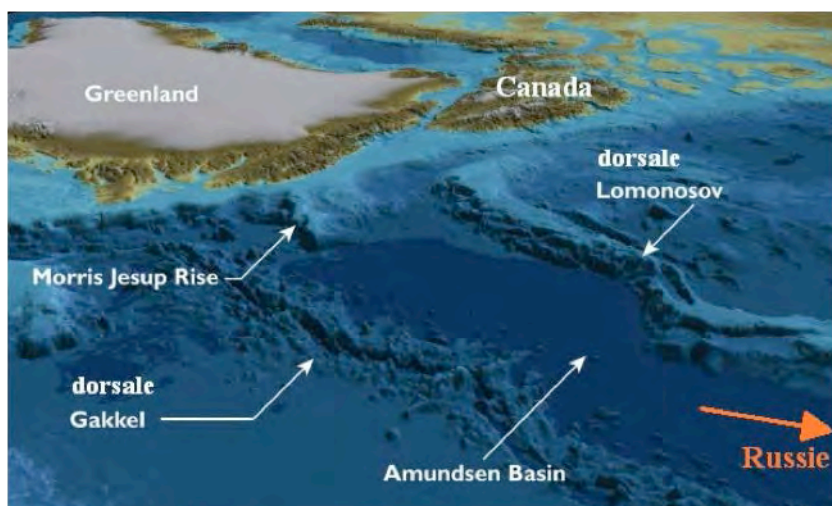


Les recommandations formulées suite à la [communication de la Norvège](#) sont moins obscures et, dans l'ensemble, la Commission entérine les revendications norvégiennes.

Le Canada devrait s'adresser à la Commission en décembre 2013. Le Danemark devra le faire avant le 16 décembre 2014. Il a déjà [soumis des informations](#) en ce qui concerne le plateau continental méridional du Groenland mais aucune information n'a été communiquée pour la partie septentrionale. Le Danemark annonce d'ores et déjà que ses revendications sur le plateau continental chevaucheront les revendications d'autres États.

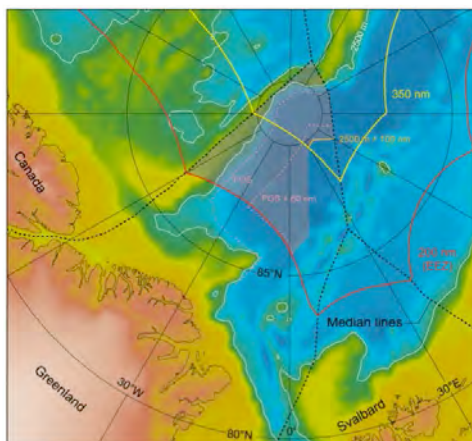
Les chevauchements pourraient concerner la dorsale Lomonosov, qui traverse l'océan Arctique de part en part, de la mer de Lincoln située entre le Canada et le Groenland à la Russie, en passant par le pôle Nord.

Carte 3 : La dorsale Lomonosov
(adaptation d'une carte obtenue sur http://a76.dk/greenland_uk/north_uk/index.html)



S'il s'avérait que cette dorsale était qualifiée de dorsale sous-marine ou de haut-fond qui constitue un élément naturel de la marge continentale de la Russie, du Canada et du Groenland, les trois États pourraient l'inclure dans leurs revendications quant au plateau continental. C'est d'ailleurs ce qu'a fait la Russie en 2001. Le Danemark tente de rapporter la preuve que la dorsale Lomonosov constitue un haut-fond qui constitue un élément naturel de la marge continentale du Groenland, ce qui lui permettrait d'utiliser la limite de l'isobathe 2500.

Carte 4 : Revendication potentielle du Danemark au nord du Groenland (en gris), en ayant recours à la formule de Gardiner (http://a76.dk/greenland_uk/north_uk/index.html)



De même, le Canada indique que « la demande [qu'il] présentera à la Commission portera sur certaines parties de la dorsale de Lomonosov ». Cela pourrait conduire à un chevauchement des revendications des trois États vers le centre de l'océan Arctique. Une telle hypothèse est tout à fait concevable et la délimitation définitive devra être décidée par les États concernés par voie d'accord, comme le précise l'article 83 de la Convention de Montego Bay.

Carte 5 : Illustration des chevauchements possibles entre la revendication russe (2001) et la potentielle revendication canadienne



D'une manière plus générale, tous les éventuels chevauchements latéraux ou au large entre des États dont les côtes sont adjacentes ou se font face doivent être traités par voie d'accord entre les États concernés. Afin de délimiter leur frontière maritime dans la mer de Barents, la Norvège et la Russie ont ainsi conclu deux accords bilatéraux en 2007 et 2010 .



Carte 6 : Délimitation maritime (en rouge) entre la Russie et la Norvège
selon les accords de 2007 et 2010
(carte tronquée à partir d'une carte obtenue sur
<http://fr.rian.ru/infographie/20100916/187447524.html>)



De même, la Norvège et le Danemark ont conclu un accord de délimitation en 1995. Un tel accord a été conclu en 1973, et modifié en 2004, par le Danemark et le Canada mais cet accord ne concernait pas la mer de Lincoln, au nord de Groenland et de l'île d'Ellesmere. La délimitation maritime dans cette dernière a fait l'objet d'un accord de principe entre les deux États le 28 novembre 2012, mais cet accord doit encore faire l'objet d'un traité qui devra être ratifié .

Carte 7 : Délimitation maritime entre le Canada et le Danemark
adaptation d'une carte obtenue sur :

<http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communiques/2012/11/28a.aspx?lang=fra>.

La ligne noire continue correspond à la frontière convenue aux termes du traité de 1973. La ligne noire pointillée correspond à la frontière convenue en 2012. Les lignes bleues pointillées indiquent la limite des ZEE



B – La délimitation des espaces du point de vue des Etats Unis

En 2009, le président des États-Unis G. W. Bush lançait un nouvel appel au Sénat pour que celui-ci autorise la ratification de la Convention de Montego Bay, afin « de protéger et de faire valoir les intérêts américains, y compris en Arctique ». Pourtant, malgré la poursuite de ces efforts par l'Administration Obama, le Sénat américain refuse toujours d'autoriser la ratification de la Convention de Montego Bay. Les États-Unis ne sont donc pas liés par cette convention, et il ne leur est notamment pas possible de présenter un candidat pour l'élection au sein de la Commission des limites. Cependant, les États-Unis sont partie à la Convention de Genève sur le plateau continental, tout comme les quatre autres États riverains de l'océan Arctique. Les rela-



-tions bilatérales entre les États-Unis et ses quatre voisins sont donc apparemment régies par cette Convention en ce qui concerne le plateau continental arctique.

Cependant, la situation est plus compliquée puisqu'il est possible que certaines dispositions de la Convention de Montego Bay ayant trait au plateau continental aient acquis le statut de normes du droit international coutumier. La question majeure est de savoir si la définition du plateau continental inscrite dans la Convention de Montego Bay de 1982 relève du droit international coutumier, ou si les États-Unis l'ont acceptée, auquel cas l'intégralité des États riverains de l'océan Arctique seraient soumis à cette définition. Dans le cas contraire, les relations bilatérales entre les États-Unis et ses quatre voisins seront régies par la définition contenue dans la Convention sur le plateau continental. Cette question est fondamentale puisque la définition du plateau continental donnée par la Convention de 1958 sur le plateau continental diffère sensiblement de celle adoptée par la Convention de 1982. D'après la Convention sur le plateau continental, l'expression « plateau continental » désigne « a) le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes aux côtes, mais situées en dehors de la mer territoriale, jusqu'à une profondeur de 200 mètres ou, au-delà de cette limite, jusqu'au point où la profondeur des eaux surjacentes permet l'exploitation des ressources naturelles desdites régions ; et b) le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines analogues qui sont adjacentes aux côtes des îles ». D'après cette définition, et compte tenu des progrès scientifiques et techniques réalisés depuis 1958 en matière d'exploitation sous-marine, le plateau continental serait quasiment sans limite !

Pourtant, dès 1969, la Cour internationale de Justice introduisait une limite à cette définition puisqu'elle précisait que le plateau continental constitue un « prolongement naturel » du territoire de l'État côtier sous la mer. Bien avant l'adoption de la Convention de Montego Bay, la CIJ adjoignait donc la dimension « naturelle » à la définition du plateau continental, dimension que la Convention de 1982 ne fera que préciser. Serait-il lié par la Convention sur le plateau continental, l'État riverain devrait justifier que sa revendication ne dépasse pas ce qui est naturel, ce qui le rapproche sensiblement de la position des États liés par la Convention de Montego Bay pour lesquels le plateau continental « *comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet État jusqu'au rebord externe de la marge continentale* ». Les États-Unis pourraient donc difficilement argumenter que leur plateau continental arctique s'étend sans limite au motif que la profondeur réduite du bassin arctique permet une exploitation des ressources naturelles dans toute la région. Ils devront s'en tenir à ce qui est naturellement rattaché à leur territoire, ce qui dépend de critères morphologiques et géologiques. D'ailleurs, les États-Unis ne contestent pas le critère dégagé par la CIJ et repris par la Convention de Montego Bay. Cela ressort de la lettre qu'ils ont adressée au Secrétaire général adjoint de l'ONU en réaction aux revendications présentées par la Russie à la Commission des limites. Dans cette lettre, les États-Unis indiquent que « *[l]e système de la ride Alpha-Mendelejev est [...] une formation volcanique d'origine océanique qui est constituée par la croûte océanique du sous-bassin amérasien dans les profondeurs du bassin de l'océan Arctique et qui y est cir-*

-conscrite. Elle ne fait donc partie du plateau continental d'aucun État ». En affirmant que la dorsale Alpha-Mendelejev ne fait partie du plateau continental d'aucun État parce qu'elle a une origine océanique (alors que les États côtiers de l'océan Arctique ont leur assise sur de la croûte continentale), on peut avancer que les États-Unis se rendent opposable le critère du prolongement naturel et semblent évincer celui de l'exploitabilité. Dans le même sens, il est notable que les États-Unis font une référence explicite à l'article 76 de la Convention de Montego Bay sur la page web de leur projet gouvernemental pour un plateau continental étendu, affirmant que leur expédition se concentre sur le plateau continental « *tel qu'il est défini par l'article 76 de la Convention [de Montego Bay]* ».

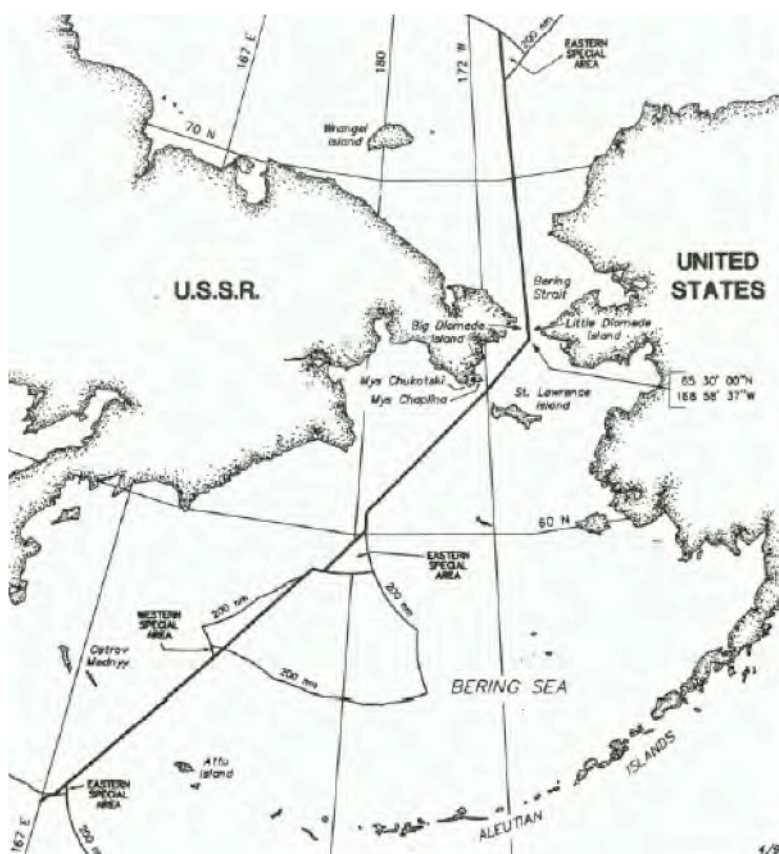
La question qui suit immédiatement est celle du caractère coutumier des formules de Hedberg et de Gardiner sur la délimitation extérieure de ce prolongement naturel (carte 1). La technicité de ces formules s'oppose à leur présence dans le droit international coutumier, lequel est composé de règles plutôt générales. Il semblerait donc que les États-Unis pourront appliquer ces formules à la délimitation de leur propre plateau continental arctique, sans que cela soit une obligation. Ils pourraient par exemple choisir de suivre grossièrement la ligne de démarcation entre croûte continentale constituant le prolongement naturel de leur territoire terrestre sous la mer, et croûte océanique, à supposer qu'une telle ligne existe. Néanmoins, d'après les informations disponibles sur la page web de leur projet gouvernemental pour un plateau continental étendu, il semblerait que les États-Unis soient déterminés à suivre l'une des deux formules incluses dans la Convention de Montego Bay.

Les États-Unis n'étant pas partie à la Convention de Montego Bay, ils ne sont pas obligés de soumettre leurs revendications à la Commission des limites du plateau continental, laquelle est une création de cette Convention. Dans une directive présidentielle du 9 janvier 2009, le président Bush indique néanmoins que la meilleure façon de parvenir à la sécurité juridique et à la reconnaissance internationale du plateau continental des États-Unis est de recourir à la procédure dont disposent les États parties à la Convention de Montego Bay. Certains auteurs suggèrent que, bien qu'ils ne soient pas partie à la Convention, les États-Unis auraient le droit de s'adresser à la Commission des limites puisque l'article 4 de l'annexe II de la Convention de Montego Bay « *permet[trait] une lecture selon laquelle un État non partie peut adresser une demande à la Commission* ». Deux arguments vont dans le sens de cette « lecture ». Premièrement, le fait que l'article 4 de l'annexe II dispose que l'État « côtier » (et non pas État « partie ») qui veut fixer la limite extérieure de son plateau continental étendu s'adresse à la Commission. Deuxièmement, le fait que l'article 4 n'exclut pas expressément la possibilité pour les États non parties de soumettre leurs revendications à la Commission des limites. Il est vrai qu'en soi la soumission de ses revendications à la Commission par un État non partie ne présente apparemment que des avantages. Elle soulève cependant certains problèmes juridiques, comme celui de l'autorité compétente pour décider si cela est possible (consentement des États parties ou décision de la Commission ?) ou encore celui de l'application de l'article 76, § 8, de la Convention de Montego Bay à l'État non partie.

L'article 6, § 2, de la Convention sur le plateau continental apporte une précision intéressante en ce qui concerne la délimitation du plateau continental entre États voisins, ce qui concerne le Canada et les États-Unis d'une part, et les États-Unis et la Russie d'autre part. Dans le cas où un même plateau continental est adjacent aux territoires de deux États limitrophes, la délimitation du plateau continental est déterminée par accord entre ces États. À défaut d'accord, et à moins que des circonstances spéciales ne justifient une autre délimitation, celle-ci s'opère par application du principe de l'équidistance des points les plus proches des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale de chacun de ces États. Les États-Unis et l'URSS ont conclu un accord de délimitation dans le détroit de Béring le 1er juin 1990. La Douma n'a pas encore donné son accord à la ratification de ce traité, qui n'est donc pas en vigueur entre les deux États. Cependant, les légendes associées aux cartes communiquées par la Russie à la Commission des limites en 2001 font référence à ce traité, ce qui semble indiquer que la Russie s'estime liée par cet accord.

Carte 8 : Délimitation maritime entre la Russie et les États-Unis
telle qu'elle résulte des traités de 1867 et de 1990

(<http://www.state.gov/documents/organization/125431.pdf>, p. 7 du document)



Il n'existe pas d'accord équivalent entre le Canada et les États-Unis pour la délimitation maritime dans la mer de Beaufort. Ces deux États sont en litige à ce sujet. Selon le Canada, la frontière maritime est dans le prolongement de la frontière terrestre, le long du 141^e méridien. Les États-Unis considèrent au contraire que la frontière maritime doit être tracée selon le principe de l'équidistance, mentionné à titre subsidiaire par l'article 6, § 2, de la Convention sur le plateau continental. Si les deux États ne parviennent pas à un accord, la position des États-Unis devrait l'emporter, à moins que des circonstances spéciales ne justifient une autre délimitation.

Carte 9 : Différend maritime entre le Canada et les États-Unis dans la mer de Beaufort
adaptation d'une carte obtenue sur
<http://byers.typepad.com/.a/6a00e553872d1388330134880fac94970c-pi>



En ce qui concerne la Zone économique exclusive, cet espace sur lequel l'État côtier dispose de droits souverains en matière de ressources naturelles a fait son apparition conventionnelle dans la Convention de Montego Bay à laquelle les États-Unis ne sont pas partie. Cependant, il est difficilement contestable que l'existence d'un tel espace est désormais reconnue par le droit international coutumier. D'ailleurs, les États-Unis, sans être liés par la Convention de 1982, ont délimité leur ZEE.

II - L'exploitation des ressources en Arctique

Alors que les ressources présentes sur le territoire de l'État et les espaces placés sous sa juridiction nationale sont insusceptibles d'appropriation par un autre État sans l'accord du premier (A), l'exploitation des ressources présentes dans les espaces communs (haute mer et Zone) est soumise à d'autres régimes (B).

A – L'exploitation des ressources présentes sur le territoire et dans les espaces sous juridiction nationale

Les ressources présentes sur le territoire terrestre et maritime d'un État riverain de l'océan Arctique appartiennent à cet État et sont insusceptibles d'exploitation par les autres États sauf consentement du premier. L'importante réserve d'eau douce présente sur le territoire groenlandais appartient donc au Danemark et toutes les ressources minérales (gaz, pétrole, diamant, or...), animales (poissons, phoques, ours...) ou végétales présentes sur le territoire terrestre ou maritime des cinq États riverains sont soumises à la législation de l'État concerné.

Les ressources présentes dans la ZEE sont la raison d'être de la création de cet espace. L'État côtier y possède notamment des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents. Tous les navires, quel que soit leur pavillon, sont donc libres de naviguer dans les eaux des ZEE des États riverains de l'océan Arctique, à supposer qu'elles soient libres de glace.

Que ce soit sous l'empire de la Convention de 1958 sur le plateau continental ou de la Convention de Montego Bay, l'État riverain exerce également des droits souverains sur les ressources présentes dans son plateau continental. Aucun autre État ne peut s'approprier ces ressources. Les accords bilatéraux conclus par la Norvège et la Russie en ce qui concerne leur délimitation maritime dans la mer de Barents contiennent des clauses sur l'exploitation des gisements d'hydrocarbures qui s'étendent des deux côtés de la ligne de délimitation.

Tant la Convention sur le plateau continental que la Convention de Montego Bay reconnaissent à l'État côtier des droits souverains exclusifs aux fins de l'exploration du plateau et de l'exploitation de ses ressources naturelles, ce qui comprend les ressources minérales et autres ressources non biologiques (Convention sur le plateau continental) / non vivantes (Convention de Montego Bay) des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi que les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond de la mer ou au-dessous du fond, soit incapables de se déplacer si ce n'est en restant constamment en contact physique avec le fond ou le sous-sol. Les deux Conventions confèrent à l'État riverain le droit de construire des installations et des îles artificielles nécessaires pour l'exploration du plateau continental et l'exploitation de ses ressources naturelles, et d'établir des zones de sécurité autour de ces installations et de prendre dans ces zones les mesures nécessaires à leur protection. Les zones de sécurité peuvent s'étendre à une distance de 500 mètres autour des installations. Les navires de toutes nationalités sont tenus de respecter ces zones de sécurité. Mais les Conventions précisent que ni les installations ni les zones de sécurité établies autour de celles-ci ne doivent être situées dans des parages où elles peuvent gêner l'utilisation des routes maritimes régulières indispensables à la navigation internationale (Convention sur le plateau continental) / de voies de circulation reconnues essentielles pour la navigation internationale (Convention de Montego Bay), ce qui est particulièrement pertinent dans le cadre de l'océan Arctique puisque les États-Unis sont situés entre le Passage Nord-Ouest et la Route du Nord-Est, sous réserve que ces voies de navigation soient essentielles / régulières et indispensables à la navigation internationale, ce qui pourrait être le cas pour la Route du Nord-Est mais plus difficilement pour le Passage du Nord -Ouest.

Les droits souverains conférés par la Convention de Montego Bay s'accompagnent d'un devoir qui n'est pas mentionné dans la Convention sur le plateau continental. L'article 82 de la Convention de Montego Bay fait obligation à l'État côtier d'acquitter des contributions en espèces ou en nature au titre de l'exploitation des ressources non biologiques du plateau continental au-delà de 200 milles marins. Au-delà de la cinquième année d'exploitation du site, le taux de contribution est de 1 % de la valeur ou du volume de la production du site d'exploitation. Ce taux augmente ensuite d'un point de pourcentage par an jusqu'à la douzième année, à partir de laquelle il reste à 7 %. Les contributions s'effectuent par le canal de l'Autorité internationale des fonds marins (ci-après « l'Autorité »), qui les répartit entre les États parties à la Convention de Montego Bay selon des critères de partage équitable, compte tenu des intérêts et besoins des États en développement, en particulier les États en développement les moins avancés ou les États sans littoral.

Les États-Unis n'étant pas partie à la Convention de Montego Bay, et le contenu de l'article 82 pouvant difficilement faire partie du droit international coutumier, les États-Unis n'ont pas à s'acquitter de ces contributions, qui ne concernent que les quatre autres États riverains de l'océan Arctique. D'ailleurs, l'obligation imposée par l'article 82 est l'un des griefs formulés à l'encontre de la Convention de Montego Bay par certains sénateurs américains qui refusent d'autoriser sa ratification.

B - L'exploitation des ressources présentes dans les espaces communs

Les ressources présentes dans les espaces communs n'appartiennent à aucun État particulier. Elles peuvent en principe être exploitées par tous. C'est ce qui distingue les espaces communs des territoires. Une fois extraite d'un espace commun, une ressource appartient en principe à l'État (ou à l'entreprise qui a obtenu la concession) qui a procédé à l'extraction.

Ainsi, la haute mer, régie par le principe de la liberté de navigation, est en outre régie par le principe de la liberté de la pêche. Cependant, la navigation en dehors des routes actuelles (Passage du Nord-Ouest et Route du Nord-Est), n'est qu'au stade de l'hypothèse. Le centre de l'océan Arctique est dangereux en raison de la présence de brouillards épais et de courants mal connus et mal cartographiés, dangers qui nécessitent une coque renforcée. La liberté de pêche dans les 2,8 millions de kilomètres carrés de haute mer en Arctique est donc pour l'instant plutôt théorique.

Ce principe de liberté connaît des aménagements dans le cas des ressources situées dans un espace commun spécifique, celui de la Zone internationale des fonds marins. La Zone est une création de la Convention de Montego Bay (partie XI). Elle y est définie comme les « *fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale* », c'est-à-dire au-delà du plateau continental. Par dérogation au régime normal des espaces communs, les ressources présentes dans la Zone ne peuvent être exploitées librement par tout État. En vertu de la partie XI de la Convention de Montego Bay, « [l]a Zone et ses ressources sont le patrimoine commun de l'humanité ». S'il est insusceptible d'appropriation, le patrimoine commun de l'humanité n'est pas soumis à un régime de liberté, mais à un régime d'équité. Les avantages financiers et autres avantages économiques tirés des activités menées dans la Zone doivent être partagés équitablement au bénéfice de l'humanité tout entière, sur une base non discriminatoire. La présence de la partie XI dans la Convention de Montego Bay et le régime équitable inédit qu'elle instaure expliquent notamment l'opposition de certains sénateurs américains à la ratification de cette Convention.

Ce partage équitable est assuré par l'Autorité, agissant au nom de l'humanité. L'Autorité est une organisation intergouvernementale dont le siège est à Kingston en Jamaïque. Le fonctionnement de l'Autorité est régi par la partie XI de la Convention de Montego Bay et son annexe III, mais également par un accord supplémentaire adopté en 1994 sous la pression des États développés afin de réduire les pouvoirs de l'Autorité. Cet Accord compte 144 États parties.

La qualité de membre de l'Autorité est réservée aux États parties à la Convention de Montego Bay, c'est-à-dire aux États qui ont ratifié la Convention. Les États-Unis ayant signé la Convention sans la ratifier, ils ne disposent que du statut d'observateur auprès de cette organisation.

La compétence de l'Autorité s'exerce sur les ressources de la Zone, ce qui inclut « toutes les ressources minérales solides, liquides ou gazeuses in situ qui [...] se trouvent sur les fonds marins ou dans leur sous-sol, y compris les nodules polymétalliques ». Cette définition des ressources semble donc inclure le pétrole et le gaz.

L'océan Arctique étant un petit océan semi-fermé, la surface de la Zone est étroitement dépendante des limites respectives des plateaux continentaux des cinq États riverains. De la mise bout à bout des délimitations de chaque plateau continental, sur lequel l'État dispose de droits souverains en matière d'exploration et d'exploitation des ressources, dépend la délimitation de la Zone, sur laquelle l'Autorité seule a compétence. Or, l'identification des limites de la juridiction nationale d'un État côtier n'est pas aisée. Il se pourrait que, une fois les cinq plateaux continentaux délimités, il ne subsiste aucune Zone, ou que sa surface soit si réduite que le rapport entre difficulté d'accès liée à la présence de la banquise et surface de cette Zone ne soit pas à l'avantage de son exploitation.

S'il s'avérait que l'éventuelle Zone de l'océan Arctique présente un intérêt, on pourrait voir s'y développer des activités menées par l'Entreprise, organe de l'Autorité qui doit mener ses activités conformément à un plan de travail formel et écrit approuvé par le Conseil. Le Conseil est l'organe exécutif de l'Autorité, chargé d'arrêter les politiques spécifiques de cette dernière. Il est composé de 36 États élus sur des critères précis destinés à assurer une représentativité de toutes les situations à l'échelle des États parties .

Les activités dans la Zone peuvent également être menées par les États parties (entreprises publiques) ou leurs ressortissants (entreprises privées) après dépôt d'une demande de plan de travail. Le demandeur devrait répondre à certains critères et s'engager à respecter certaines conditions. Notamment, tout demandeur doit être patronné par un État. Une fois approuvé, le plan de travail est transformé en contrat, qui précisera notamment la localisation du secteur d'exploration et d'exploitation sur lequel le cocontractant de l'Autorité peut intervenir.

Chaque contrat est conclu pour une durée de quinze ans, période au cours de laquelle le cocontractant de l'Autorité devra fournir un rapport tous les ans. L'Autorité exerce un contrôle du respect des obligations souscrites. Elle doit également adopter des règles, règlements et procédures appropriés afin de protéger efficacement le milieu marin des effets nocifs que pourraient avoir ces activités. Le fait que tout demandeur doit être patronné par un État assure également une responsabilité étatique en cas de dommage causé à l'environnement. À ce sujet, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal international du droit de la mer a rendu un avis consultatif le 1er février 2011 sur les « *responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone* ». D'après la Chambre, « *la responsabilité de l'État qui patronne et la responsabilité du contractant patronné existent parallèlement. La responsabilité de l'État qui patronne est engagée lorsqu'il a manqué à ses obligations aux termes de la Convention et des*

instruments qui s'y rapportent. La responsabilité du contractant patronné découle du manquement aux obligations qui lui incombent aux termes de son contrat et de ses engagements ultérieurs ». Ces engagements et le rôle de l'Autorité en matière de protection du milieu marin sont particulièrement critiques en ce qui concerne l'Arctique dont l'équilibre écologique est particulièrement fragile.

La Zone et le plateau continental étant immédiatement voisins, certaines ressources peuvent être situées à cheval sur les deux espaces. La Convention de Montego Bay prévoit que, « [d]ans les cas où des activités menées dans la Zone peuvent entraîner l'exploitation de ressources se trouvant en deçà des limites de la juridiction nationale d'un État côtier, le consentement préalable de cet État est nécessaire ».

Et la question de l'environnement ?

L'échouement de la plateforme de forage Kulluk de la compagnie Shell le 1er janvier 2013 sur une île au large de l'Alaska n'a pas généré de marée noire mais cet accident rappelle que les activités de forage des réserves en hydrocarbures de l'océan Arctique présentent de grands risques pour l'environnement. Dans sa résolution du 11 décembre 2012, l'Assemblée générale des Nations Unies avait rappelé « *la vulnérabilité du milieu et la fragilité des écosystèmes des régions polaires, notamment l'océan Arctique et la calotte glaciaire arctique* ». L'Assemblée se félicite de l'élaboration en cours, par l'Organisation maritime internationale, d'un code obligatoire destiné aux navires exploités dans les eaux polaires. La naissance de ce projet de Code polaire découle notamment de la conjonction entre l'augmentation de la circulation maritime dans la région arctique, le caractère inhospitalier de cette région et sa vulnérabilité. Les risques de collision avec des icebergs et les températures extrêmes auxquels sont soumis les navires, ainsi que l'incertitude de la cartographie sont autant de spécificités propres aux zones polaires dont découle la nécessité d'une réglementation additionnelle de la navigation dans ces espaces afin d'éviter que l'exploitation des ressources et, plus largement, la navigation, ne porte irrémédiablement atteinte à cet environnement fragile. Les cinq États riverains de l'océan Arctique, qui s'opposent à l'adoption de tout instrument interétatique qui serait spécifique à cet océan, ont néanmoins affirmé leur volonté de travailler en coopération avec l'Organisation maritime internationale, ce qui devrait assurer la bonne application du futur Code polaire.

Pourquoi la coopération internationale est nécessaire dans l'Arctique

Laurent Mayet

Conseiller de M. Michel Rocard,
ambassadeur pour les Pôles au ministère des affaires étrangères

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

I - Diplomatie et coopération internationale

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

Je ne commenterai pas ici l'étrange affirmation selon laquelle « *l'Islande n'est pas un État riverain de l'Arctique* », alors que plusieurs scientifiques et arguments conventionnels tendent à prouver le contraire. Par exemple, la Convention OSPAR (Oslo-Paris) (Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est) définit les « eaux arctiques » comme situées au nord du 60° de latitude nord, ce qui inclut donc l'Islande. Chers membres de la communauté scientifique, ne cherchez pas à mettre cette controverse en équations. Il s'agit là de politique internationale du Grand Nord, et non de géographie ou d'océanographie. Cette déclaration désagréable est un des nombreux symptômes d'une posture d'affirmation de la primauté de la souveraineté nationale, un peu difficile à comprendre si l'on considère l'ampleur des défis qui se profilent et qu'il faudra relever dans le contexte d'un océan Arctique devenu accessible, parfois appelé « *l'Océan de demain* ».

II - Statut juridique

- L'évolution des conditions dans l'Arctique est également un important sujet de préoccupation pour plusieurs pays non arctiques comme la France, connus sous le nom « *d'États indirectement concernés* », par opposition aux « États directement concernés ». Sans vouloir être méfiant, cette distinction révèle une fois encore la priorité accordée à l'affirmation de la souveraineté, comme si l'océan Arctique était un lieu à conquérir. Nous savons tous que tel n'est pas le cas. Comme les autres mers et océans du monde, l'océan Arctique est soumis à un régime juridique, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), souvent décrite comme « *la Constitution des mers* ». Il est vrai que la Convention sur le droit de la mer n'a pas été établie en pensant à l'Arctique, et qu'elle est donc inadéquate à elle seule. Néanmoins, l'ensemble des « *huit de l'Arctique* », (les États arctiques) à l'exception des États-Unis, ont ratifié la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Ces huit pays ont un contrôle souverain incontesté sur leur zone économique exclusive.

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

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

III - Coopération internationale

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

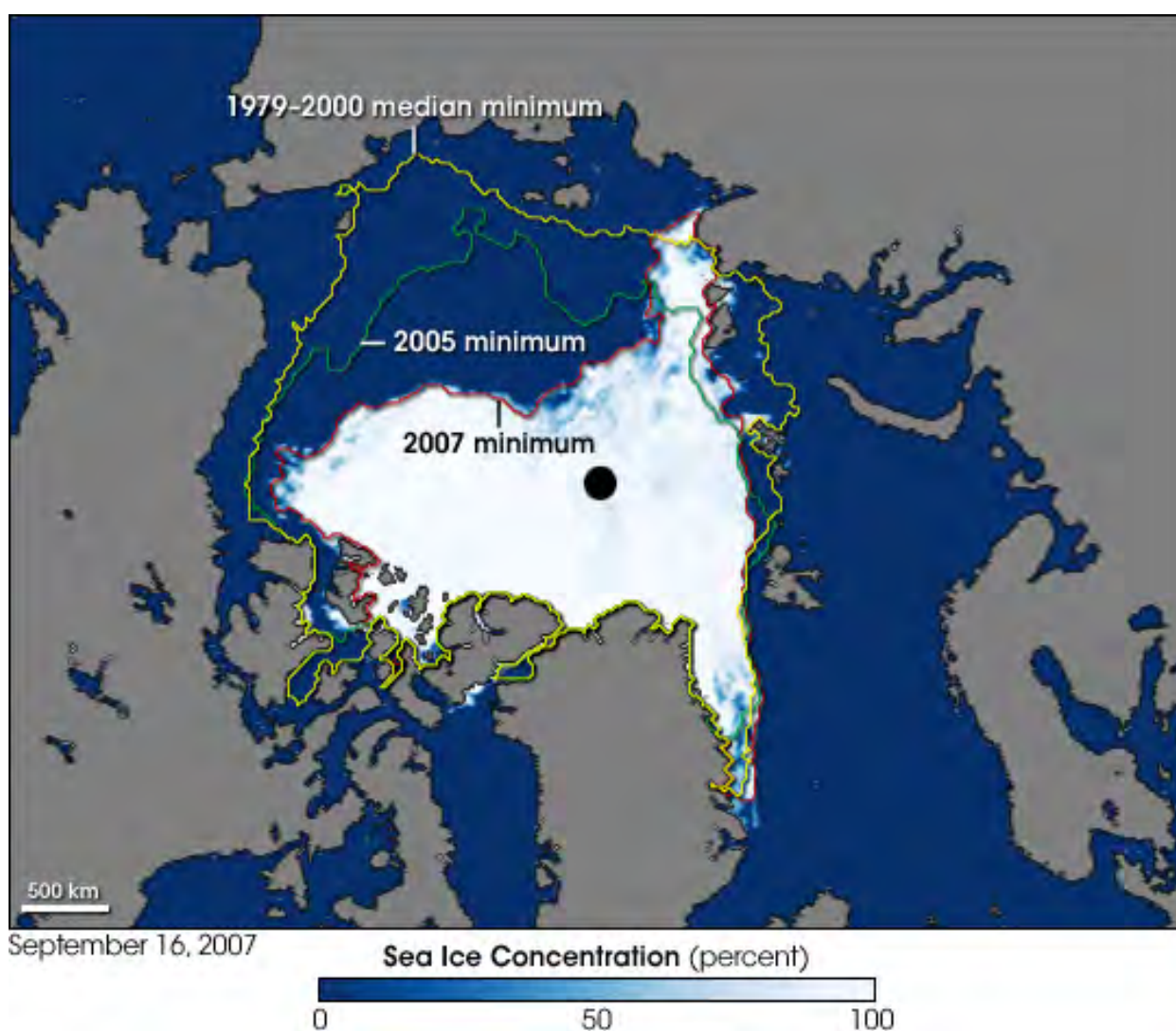
Tout d'abord, nous espérons que l'océan Arctique ne ressemblera jamais à la mer Méditerranée en termes de pollution et de dégradation de l'écosystème marin. Deuxièmement, en se fondant sur la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, il faut souligner qu'il n'est pas correct de comparer une « *mer semi-fermée* », comme la mer Méditerranée ou la mer Baltique, définie comme une mer constituée « *entièrement ou principalement, par les mers territoriales et les zones économiques exclusives de plusieurs États* » et un océan de 14 millions de kilomètres carrés comprenant plusieurs zones de haute mer, « *propriété commune de toutes les nations* », notamment l'océan Arctique central, qui couvre 35 % de l'ensemble du bassin arctique.

- Mon propos n'est pas ici de débattre d'une base juridique, même si mes arguments s'appuient sur de solides fondements juridiques, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Ce que je veux dire c'est que, en ce qui concerne les nouvelles perspectives économiques et les changements environnementaux majeurs à l'œuvre dans l'Arctique, il est évidemment une priorité stratégique pour les États riverains de l'Arctique d'affirmer leur souveraineté. Mais cette position ne doit pas exclure d'autres priorités qui sont des préoccupations légitimes de nombreux pays en tant qu'utilisateurs potentiels de l'océan Arctique, partenaires économiques et, politiquement parlant, membres d'une communauté juridique internationale, reposant notamment sur l'Organisation maritime internationale (OMI) et sur quelque quinze accords multilatéraux sur l'environnement concernant l'Arctique, récemment recensés par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). En d'autres termes, l'affirmation de la souveraineté nationale ne doit pas empêcher le développement de la coopération régionale, euro-régionale et internationale dans l'Arctique. Or c'est malheureusement le cas.

IV - Gouvernance

La gouvernance des activités futures et la protection du milieu marin dans l'Arctique sont des sujets de préoccupation communs des États arctiques et non arctiques.

- Comme le répète la communauté scientifique internationale depuis de nombreuses années sans être prise au sérieux : l'Arctique est à la veille d'un changement écologique sans précédent. Ce changement, provoqué par l'accélération du réchauffement mondial, modifiera radicalement les conditions fondamentales de vie dans l'Arctique dans les décennies à venir. Nous venons tout juste d'observer le plus faible minimum d'étendue de la banquise arctique de ces trente dernières années, avec 3,41 millions de kilomètres carrés, le 16 septembre 2012. La perspective d'un océan sans glace pendant l'été est de plus en plus proche.



- Cette accélération des changements offrira également de nouvelles opportunités de développement, dans cette région isolée, autrefois inhospitalière. Trois de ces nouvelles opportunités, notamment de nouvelles routes de navigation (la « *route de la mer du Nord* », le long de la Sibérie, le « *passage du Nord-Ouest* », par l'archipel Arctique canadien et la « *route maritime transpolaire* »...), un développement accru de l'exploitation du pétrole et du gaz et de nouvelles possibilités de pêche commerciale, pourraient avoir des effets environnementaux systémiques, donc poser des problèmes de gestion aux États arctiques. Pour garantir le développement durable de la région, ces opportunités doivent être exploitées de manière coordonnée par les États arctiques aux côtés des pays indirectement concernés. Nous devons prêter attention à cet enjeu. Au vu des tendances observées dans le recul de la banquise, l'océan Arctique sans glace en été est pour demain !

- Or négocier et mettre en œuvre une nouvelle organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) nécessite de 8 à 10 ans. Les activités de pêche dans des zones de haute mer de l'océan Arctique nouvellement accessibles n'attendront peut-être pas aussi longtemps, et nous savons quels effets dévastateurs la pêche non réglementée peut avoir sur les stocks de poissons. Il faut également garder à l'esprit que, dans la perspective d'une ORGP totalement nouvelle pour l'Arctique, les États riverains devraient négocier avec d'autres États pratiquant la pêche, parmi lesquels, probablement, ceux qui pêchent à longue distance, comme la Chine. Il en serait de même dans l'hypothèse institutionnelle d'une extension d'une ORGP existante comme la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (CEPANE).

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

En ce qui concerne le système coordonné de recherche et sauvetage dans l'Arctique circumpolaire instauré par l'accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage signé en 2011 par les huit États de l'Arctique, je ne citerai que l'article 12 de cet accord multilatéral : « La mise en œuvre du présent accord est subordonnée à la disponibilité des ressources nécessaires. » Compte tenu des capacités limitées en la matière, le sauvetage de navires en détresse dans l'Arctique risque d'être difficile.

En ce qui concerne le système coordonné de recherche et sauvetage dans l'Arctique circumpolaire instauré par l'accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage signé en 2011 par les huit États de l'Arctique, je ne citerai que l'article 12 de cet accord multilatéral : « La mise en œuvre du présent accord est subordonnée à la disponibilité des ressources nécessaires. » Compte tenu des capacités limitées en la matière, le sauvetage de navires en détresse dans l'Arctique risque d'être difficile.

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

V - Les défis du futur

- Problématique

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

- Cadre juridique

Ces cinquante dernières années, les huit États de l'Arctique ont établi un cadre initial de coopération pour traiter les questions d'intérêt mutuel dans l'Arctique. Le cadre de coopération existant, à savoir le Conseil de l'Arctique, est caractérisé par un « droit souple » ou une approche essentiellement volontaire, qui reflète le manque d'appétit de certains des « huit » pour des traités plus contraignants. Six États non arctiques (France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Pays-Bas et Pologne) ont été admis au Conseil de l'Arctique avec le statut d'observateurs permanents, en raison de leur intérêt et activités scientifiques dans l'Arctique. Il

y a quelques années, la Chine, la Corée du Sud, l'Italie et l'UE ont demandé un statut d'observateur permanent. Lors de la dernière réunion ministérielle de Kiruna (Suède), en mai 2013, le Conseil de l'Arctique a accueilli six nouveaux États observateurs : la République de Corée, la Chine, l'Italie, le Japon, Singapour et l'Inde, et a reporté sa décision finale sur la demande d'adhésion de l'UE en tant qu'observateur. C'est là un signe encourageant, même si la question du niveau de participation des observateurs reste ouverte.

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

3 - Domaines d'activités

S'agissant de gestion et de conservation de nouvelles pêches dans l'Arctique, les experts affirment que l'adoption d'une approche écosystémique des pêches n'est pas seulement un défi au vu de la complexité du fonctionnement des écosystèmes marins de l'Arctique et des limites de la science, mais aussi de l'absence de données nécessaires. Cette évaluation pourrait être menée dans le cadre du Conseil de l'Arctique, par exemple par le biais de son groupe de travail sur la conservation de la faune et de la flore de l'Arctique. Depuis la réunion des Hauts Représentants de l'Arctique de novembre 2007, il est clair qu'il existe une opposition considérable, parmi les membres du Conseil de l'Arctique, à ce que celui-ci participe activement à la gestion et à la conservation des pêches. Le Conseil de l'Arctique ne doit donc pas être utilisé comme un forum de discussion sur les pêches actuelles et futures dans l'Arctique. Pourtant, une gestion efficace de l'information est essentielle à une bonne prise de décision, et des informations précises indispensables à une bonne gouvernance.

4 - Scénarios du futur

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

- Dans le premier scénario, l'Arctique reste un territoire de coopération à faible probabilité de conflit. Le Conseil de l'Arctique est renforcé en tant que forum régional de négociation et de coordination aux côtés des États indirectement concernés ; les différends sur les frontières sont réglés et une coopération en matière de sécurité est en place.

- Dans le deuxième scénario, la coopération est plus réduite et plus influencée par le nationalisme. Au lieu d'une gouvernance multilatérale, la coordination s'effectue par le biais d'un réseau d'accords bilatéraux.

- Dans le troisième scénario, rivalités et compétition forment un environnement conflictuel ; les progrès unilatéraux dans les revendications concernant l'Arctique remplacent le consensus, le risque de conflit est remarquablement élevé.

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



La navigation en Arctique

Jean-Paul Pancraccio

Professeur à l'Université de Poitiers

Il existe aujourd'hui une certitude du changement climatique qui, en ces lieux, est un réchauffement extrêmement sensible, même si l'ampleur de ce changement pour les décennies à venir peut encore être l'objet de diverses hypothèses. Pour autant, nous devons nous dire que même au maximum du changement climatique, la navigation en Arctique ne pourra probablement jamais être sereine et la légèreté de l'être s'y avérer très vite insoutenable. Néanmoins, et tel est bien mon sujet, il faut anticiper le fait que les routes actuellement encombrées de glaces une bonne partie de l'année en soient bientôt plus longuement délivrées et deviennent donc ouvertes à la navigation internationale. Après un rapide point de situation sur l'état actuel et prévisible de l'océan arctique, nous en viendrons à la navigation elle-même.

I - Le point de la situation

A - L'état de la banquise

a. Il existe deux types de banquises : annuelle et pluriannuelle

- La banquise annuelle est la partie qui fond intégralement l'été, depuis notre sortie de l'ère glaciaire. La banquise pluriannuelle est celle qui résiste à la fonte estivale. Elle ne perdait jusque-là que 30% de sa superficie l'été. Elle constituait ainsi le capital de froid de l'océan arctique tout en étant son capital de renvoi et d'atténuation du rayonnement solaire.

- Or, en septembre 2012, la banquise pluriannuelle a très largement fondu, sauf un reliquat autour du Pôle. Il s'agit là d'une anomalie considérable pour le climat global planétaire. Et cela n'augure rien de bon : l'océan arctique pourrait être, durant l'été, totalement vide de glace beaucoup plus tôt que prévu : entre 2015 et 2020. Et cela aura évidemment des conséquences sur les voies de navigation possibles.

b. Le phénomène de l'albédo

Plus la banquise fond, elle qui a un fort pouvoir de réflexion, donc de renvoi vers l'atmosphère de l'énergie solaire qu'elle reçoit, plus la mer se réchauffe, elle qui a au contraire un très fort pouvoir d'absorption de l'énergie et de la chaleur. Ce phénomène accentue par conséquent la fonte de la banquise.

c. La conséquence de ces phénomènes physiques

L'arrivée de grandes tempêtes océaniques dont la formation était jusque-là empêchée par la banquise.

B- La navigation dans l'espace arctique

Tous ces préalables pour dire trois choses qui ont trait à la navigation dans l'espace arctique:

- Les routes arctiques, les passages du Nord, dont bien des marins ont rêvé depuis plusieurs siècles, sont en train de s'ouvrir et probablement plus vite qu'on ne le pensait il y a encore quelques années.
- Pour autant, l'Arctique devrait rester soumis à des phénomènes de grande instabilité climatique qui feront qu'il ne sera probablement jamais un espace navigable très assuré. Paradoxalement, la plus grande sécurité sera peut-être l'hiver, à travers une banquise de faible épaisseur, derrière un brise-glace, mais à l'abri des cyclones polaires.
- En eaux libres, pour l'instant, on n'en est encore qu'à une navigation très saisonnière limitée à trois à quatre mois par an, que ce soit vers le Nord-Ouest ou le Nord-Est.

II - Les passages possibles et leurs avantages respectifs pour la navigation

Pour transiter par l'Arctique en vue de joindre les deux océans, l'Atlantique et le Pacifique, il y a deux grandes directions et plusieurs routes possibles.

A- La route Nord-Est

- Elle représente 5000 km de traversée entre la baie de Mourmansk au nord de la Finlande, et le détroit de Béring donnant accès au Pacifique. Elle est ouverte depuis 4 ans, pendant 4 mois d'été (de juillet à octobre): 46 navires en transit international effectif - c'est-à-dire hors cabotage - l'ont empruntée en 2012.



- Elle raccourcit la route Europe-Chine de trois semaines (1000 tonnes de fioul économisées), mais elle est réservée à l'heure actuelle aux navires ayant une coque renforcée (« classe arctique ») et acceptant le principe de la navigation en convoi imposée par les autorités russes. Il s'agit donc d'un passage très encadré.

- Six brise-glace russes sont déjà opérationnels sur cette route et un programme d'équipement en 6 nouveaux superbrise-glace à propulsion nucléaire d'ici 2020 a été conçu par la Russie, outre l'installation de stations littorales et de ports pour un programme annoncé de 35 milliards d'euros à la même échéance. Pour ce pays, il y a un avantage économique à en tirer : 350 000 dollars le passage par navire derrière le brise-glace au tarif moyen de 5 dollars la tonne de cargaison. Mais l'armateur en tire également avantage : 630 000 dollars d'économie pour 20 jours de navigation en moins et 240 000 dollars de frais fixes en moins, soit 870 000 dollars d'économie au total sur un seul trajet !

B - La route Nord-Ouest (ou Passage du Nord-Ouest)

- Cette route comporte potentiellement en gain de temps et donc... d'argent, des caractères équivalents à celle du Nord-Est pour relier l'Europe à l'Asie ou à la côte pacifique des deux Amériques.

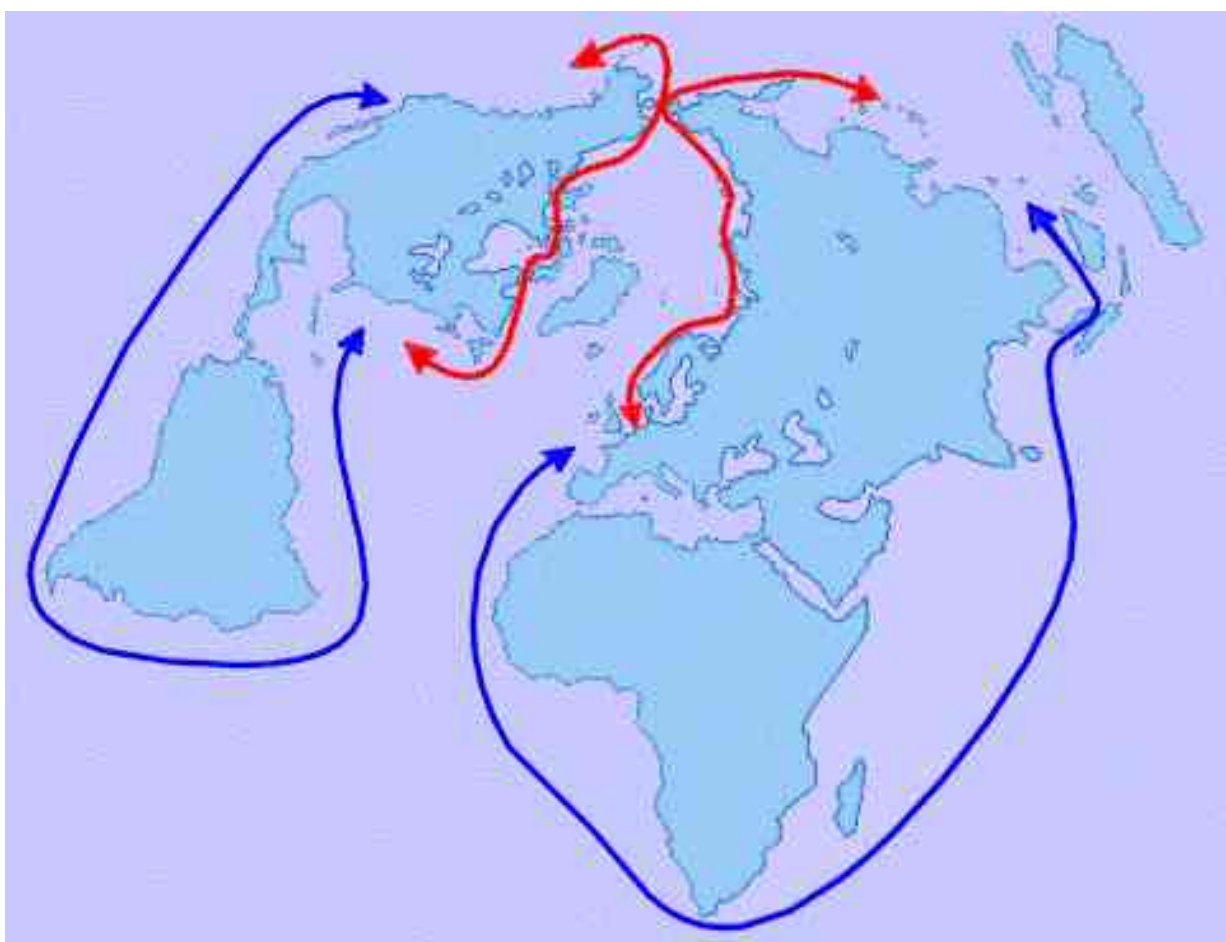
- Mais de ce côté, les choses sont moins avancées car il s'agit d'un passage intégralement en détroit, au regard duquel les Canadiens éprouvent beaucoup de réticences. Et elles peuvent se comprendre au demeurant.

- De fait, il y a actuellement nettement moins de transits interocéaniques par les routes Nord-Ouest que dans la route Nord-Est. En outre, pour la plupart, ce sont des transits partiels, principalement à des fins d'approvisionnement côtier, de tourisme, de plaisance : en 2010, par exemple, il y a eu selon le géographe canadien Frédéric Lasserre, 26 passages dans le PNO dont 8 navires de tourisme et 13 de plaisance, 1 remorqueur, 2 brise-glaces, 2 dessertes locales.

- Il y a par le Nord-Ouest, deux routes possibles: celle du sud qui se libère la première des glaces de mer mais qui est très tortueuse, encombrée de hauts-fonds, difficile; et celle du nord, par le Parry Channel, qui elle aussi s'ouvre désormais en été, rectiligne et large et donc plus sûre : ce passage du Nord-Ouest le plus septentrional possède 70 km de largeur en son plus étroit (le Barrow Strait) au niveau de la station de Resolute Bay (station la plus septentrionale du Canada, située sur le 75e parallèle N), et entre 100 et 200 km de large ailleurs. Cela signifie aussi pour les Etats tiers que tout au long de cet immense passage, il existe une route en zone économique exclusive (au-delà de la limite des 12 milles nautiques de mer territoriale, soit 22km environ), donc de libre navigation internationale propre à conforter le caractère international de ce détroit dès lors qu'il deviendrait, réchauffement climatique aidant, objectivement utile à la navigation internationale.

- Il faut rappeler en effet que, selon l'article 37 de la convention de Montego Bay, constitue un détroit international tout détroit servant « à la navigation internationale entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive. » Et en vertu de l'article 38, § 1, « tous les navires et aéronefs jouissent du droit de passage en transit sans entrave (...) » dans un détroit international.

- Les autorités canadiennes entendent toutefois s'en tenir à une position officielle qui tend à dénier à ces deux passages à travers leur grand archipel arctique la qualification juridique de détroits internationaux. Elles entendent protéger ainsi la souveraineté du Canada sur ces voies maritimes en arguant de ce l'ensemble des eaux de l'archipel constitue des eaux intérieures. Mais comme on vient de le voir, cela importe peu au regard du droit international et n'empêche pas de qualifier un passage de détroit international.



routes des pôles

III - Et si s'ouvrait une route directe par le Pôle Nord ?

- Cela relève encore du domaine de la prospective. Mais l'échéance n'est peut-être pas si lointaine. En effet, si la banquise fond, et elle fond de façon accélérée comme nous l'avons vu au début de cette intervention, il n'est pas absurde d'envisager qu'elle soit totalement inexistante durant les mois d'été d'ici deux décennies et peut-être moins. Dans ce cas, la ligne serait encore plus directe en passant par le centre de l'océan arctique, c'est-à-dire la haute mer et dans le grand large des zones économiques exclusives des Etats côtiers. Ces derniers perdraient alors une grande partie des capacités de contrôle qu'ils se ménagent à l'heure actuelle sur les routes de navigation dans l'Arctique.

- Cela relève encore du domaine de la prospective. Mais l'échéance n'est peut-être pas si lointaine. En effet, si la banquise fond, et elle fond de façon accélérée comme nous l'avons vu au début de cette intervention, il n'est pas absurde d'envisager qu'elle soit totalement inexistante durant les mois d'été d'ici deux décennies et peut-être moins. Dans ce cas, la ligne serait encore plus directe en passant par le centre de l'océan arctique, c'est-à-dire la haute mer et dans le grand large des zones économiques exclusives des Etats côtiers. Ces derniers perdraient alors une grande partie des capacités de contrôle qu'ils se ménagent à l'heure actuelle sur les routes de navigation dans l'Arctique.

- Il leur resterait toutefois la possibilité, dans leurs zones économiques polaires de faire application de l'article 234 de la convention de Montego Bay. Cette disposition, dénommée familièrement « clause arctique » en raison du fait que c'est le Canada lui-même qui en fut le promoteur lors des négociations sur la convention, stipule : « les Etats côtiers ont le droit d'adopter et de faire appliquer des lois et règlements non discriminatoires afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires dans les zones recouvertes de glaces et comprises dans les limites de la zone économique exclusive, lorsque les conditions climatiques particulièrement rigoureuses et le fait que ces zones sont recouvertes par les glaces pendant la majeure partie de l'année font obstacle à la navigation ou la rendent exceptionnellement dangereuse, et que la pollution du milieu marin risque de porter gravement atteinte à l'équilibre écologique ou de le perturber gravement [...] ». Comme ces zones économiques exclusives sont, à un moment ou un autre et notamment à l'approche du détroit de Béring, des passages obligés de l'ensemble des routes et même d'une future route centrale par le Pôle, les grands Etats côtiers que sont le Canada, la Russie et les Etats-Unis pourraient s'en servir pour imposer certaines conditions à la navigation générale (type de navire et de coque, type de cargaison, escorte...).

Nous ne sommes donc probablement qu'au début du développement des grandes problématiques stratégiques, juridiques, diplomatiques que le changement climatique planétaire est en train de faire naître dans la région arctique et son océan.

L'Arctique, miroir de la diversité de la coopération internationale

Antoine Dubreuil

Doctorant en science politique à l'Université Panthéon-Assas,
ATER à l'Université Paris-Est Créteil Val de Marne

L'Arctique apparaît comme une zone intéressante dans l'étude des mécanismes de la coopération internationale. Si la coopération peut se définir comme l'action de participer à une œuvre commune et à une collaboration, elle est au niveau international une politique d'entente et d'échanges entre plusieurs États. Notre étude visera à exprimer la diversité de la coopération internationale à l'œuvre en Arctique, à travers l'étude des mécanismes mis en œuvre, des liens que recouvrent ces coopérations et de leur impact sur la paix et la stabilité politique en Arctique. Il apparaît que le principal défi posé par la coopération en Arctique est celui de l'articulation entre des mécanismes initialement conçus de façon isolée.

En effet, la région arctique, qui met en contact trois continents – Asie, Europe et Amérique – se trouve intégrée dans de très nombreuses coopérations internationales qui, si l'Arctique n'est pas leur champ prioritaire d'application, contribuent à assurer une sécurité globale de la zone (coopération extra-arctique). La région est aussi le lieu de coopérations subrégionales qui prennent en compte des problématiques arctiques dans un champ géographique limité de la région (coopération infra-arctique). Tout ceci laisse apparaître au final le peu de place réservée à des mécanismes de coopération strictement arctiques qui ont néanmoins fini par émerger (coopération arctique).

I - Une coopération extra-arctique interétatique diversifiée

La région Arctique est en effet prise dans les mailles d'un ensemble de coopérations interétatiques qui ne la concernent pas au premier chef mais qui l'affectent néanmoins.

- Ainsi, dans le domaine de la sécurité internationale, tous les États arctiques sont membres de l'ONU, dont deux membres permanents du Conseil de sécurité, de l'OSCE et de l'accord Ciel ouvert. L'OTAN est présente par cinq pays, avec laquelle les pays neutres et la Russie collaborent par le Partenariat pour la Paix et le Conseil OTAN – Russie. La Russie est elle engagée dans des structures spécifiques comme la Communauté des États Indépendants, l'Organisation de Coopération de Shanghai ou l'Organisation du Traité de Sécurité Collective.

- En matière de droits de l'homme, les populations de l'Arctique européen peuvent se prévaloir de la protection de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne pour les pays membres de l'UE (Suède et Finlande), mais surtout de la Convention Européenne des Droits de l'Homme mise en œuvre par la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Enfin, l'ONU offre une protection minimale par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

- En matière économique, les États arctiques sont membres du FMI et de la Banque mondiale, de l'OMC et de l'OCDE. Au niveau régional, les États-Unis et le Canada sont intégrés au sein de l'ALENA et de la Coopération économique de l'Asie-Pacifique avec la Russie, qui a créée la Communauté économique eurasiatique. En Europe, la Suède, la Finlande et le Danemark (à l'exception des îles Féroé et du Groenland) sont membres de l'UE et la Norvège et à l'Islande sont membres de l'Association Européenne de Libre Échange. Ces pays sont regroupés au sein de l'Espace Économique Européen et de l'espace Schengen.

L'Arctique apparaît bien comme une région enserrée dans de multiples organisations dont les buts le dépassent mais qui en contrepartie lui assurent un haut niveau de sécurité humaine et militaire.

II - Une coopération infra-arctique développée en Europe

Les organisations subrégionales sont les plus développées dans l'Arctique européen.

- L'exemple le plus accompli et le plus ancien est celui du Conseil nordique, créé en 1952, qui se concentre sur la coopération interparlementaire entre pays nordiques et regroupe 87 membres élus parmi les députés des Parlements nationaux ou régionaux. Les structures politiques sames (Parlements sames) sont fortement associées aux activités et décisions du Conseil ayant trait à leurs intérêts et compétences, mais sans bénéficier d'une représentation spécifique à laquelle elles aspirent. Ce Conseil est à l'origine de l'Union nordique des passeports pour les citoyens nordiques en 1954 ou de la Convention sur les langues nordiques de 1987. Par ailleurs, le Conseil nordique des Ministres, créé en 1971, regroupe les mêmes pays et régions membres mais est destiné à la coopération intergouvernementale.



Les Etats membres
du Conseil
Nordique
Source : Conseil
Nordique

- La région de la mer de Barents est l'objet d'une coopération interétatique et interrégionale entre la Russie et des États européens dans le cadre de la Région Euro-Arctique de Barents. Cette coopération regroupe les cinq pays nordiques, par la Russie et la Commission européenne. Le Conseil euro-arctique de Barents agit au niveau intergouvernemental, tandis que le niveau interrégional est du ressort du Conseil régional de Barents (13 régions et comtés et des représentants des peuples autochtones). L'Union européenne est elle aussi présente dans cette région grâce à la Dimension septentrionale, qui est une politique commune de l'UE regroupant quatre partenaires (Norvège, Islande, Russie et Union européenne) et qui couvre un vaste territoire, du Groenland et de l'Islande à l'ouest à la Russie nord occidentale à l'est et aux rivages de la mer Baltique au sud. Elle a pour objectif de faciliter la coopération transfrontalière entre les pays d'Europe du Nord et du Nord Est et la Russie, le dialogue politique et de renforcer la stabilité, le bien-être, la coopération économique et le développement durable dans le Nord de l'Europe.



Les entités membres de la région euro-arctique de Barents.
Source : Région Euro-Arctique de Barents

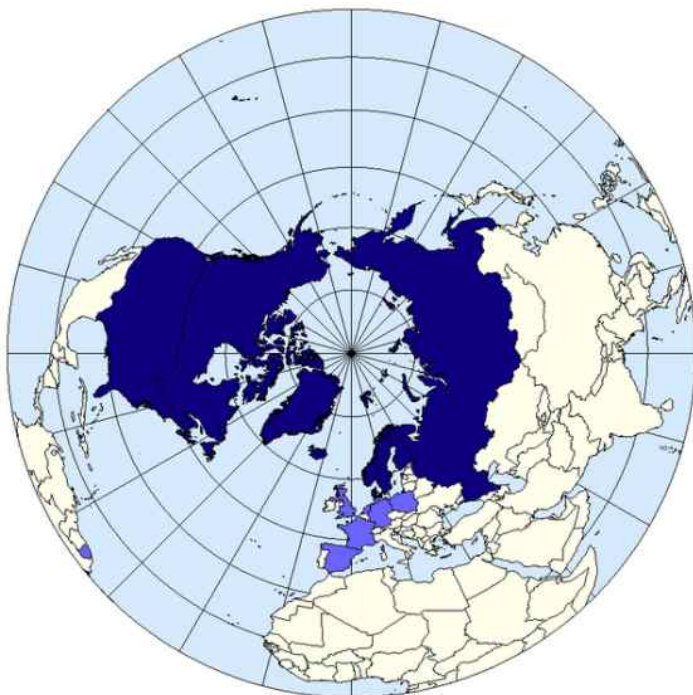
- Quant à l'aire nordique atlantique, elle a développé des mécanismes de coopération propres, dont le plus important est le Conseil nordique occidental qui regroupe les îles Féroé, l'Islande et le Groenland. Il a institué une zone de libre-échange entre les îles Féroé et l'Islande par l'accord d'Hoyvik en 2005. Son extension au Groenland est très sérieusement envisagée et il pourrait être étendu à la Norvège, voire au Canada dans un avenir plus lointain. Le NORA, pour Coopération nordique atlantique, est une organisation intergouvernementale sous l'égide du Conseil nordique des Ministres, qui regroupe les îles Féroé, le Groenland, l'Islande, le Svalbard et la Norvège côtière, et dont le but est de contribuer à la création d'une région nord atlantique dynamique. L'Union européenne a développé le Programme pour la périphérie nordique, qui regroupe le Groenland, les îles Féroé et l'Islande, les régions nordiques et côtières de Norvège, Suède et Finlande et dont le but est d'aider au développement économique, social et environnemental de ces régions éloignées.

Face à ces nombreuses coopérations mises en place dans l'Arctique européen, les mécanismes purement arctiques peinent à s'imposer comme un cadre légitime et naturel de la coopération arctique sur l'ensemble de la région.

III - Une coopération arctique émergente

- Elle a été établie par la Déclaration d'Ottawa de 1996 qui a créé le Conseil de l'Arctique, forum intergouvernemental de haut niveau visant à promouvoir la coopération, la coordination et les interactions entre les États membres sur des sujets d'intérêt commun, comme le développement durable, la protection de l'environnement et des populations autochtones de l'Arctique. Les huit États circumpolaires en sont ainsi membres, le Danemark représentant aussi le Groenland et les îles Féroé, qui sont associés à ses travaux. Par ailleurs, et de façon originale, le Conseil de l'Arctique associe les peuples autochtones à travers leurs organisations respectives, qui se sont vues accorder le statut de Participant permanent, qui équivaut à celui des États membres en termes de participation. Les Participants permanents sont l'Association aléoute internationale (18 000 individus en Alaska) ; le Conseil athabaskan arctique (45 000 individus au Canada et en Alaska) ; le Conseil international gwich'in (9 000 individus) ; le Conseil circumpolaire inuit (150 000 individus en Russie, en Alaska, au Canada et au Groenland) ; le Conseil same (80 000 individus en Scandinavie et Russie) et le Conseil parlementaire same, qui regroupe des représentants des trois Parlements sames de Norvège, Suède et Finlande ; l'Association Russe des Peuples Autochtones du Nord, de Sibérie et d'Extrême Orient (250 000 individus de 40 ethnies russes). Six États non arctiques, dont la France, ont obtenu un statut d'observateurs.

- Les États membres du Conseil de l'Arctique ont adopté le 12 mai 2011 à Nuuk leur premier traité international contraignant sous l'égide du Conseil de l'Arctique. Cet accord porte sur la coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes dans l'Arctique et délimite des zones d'intervention attribuées à chaque État et dont ils auront la responsabilité. Les États ont aussi adopté un traité sur la préparation et l'intervention en cas de pollution marine aux hydrocarbures dans l'Arctique à Kiruna le 15 mai 2013.



Les Etats membres
et observateurs du
Conseil de
l'Arctique.
Source : Conseil
de l'Arctique

Les régions membres du Conseil
circumpolaire inuit.
Source : Conseil circumpolaire
inuit.

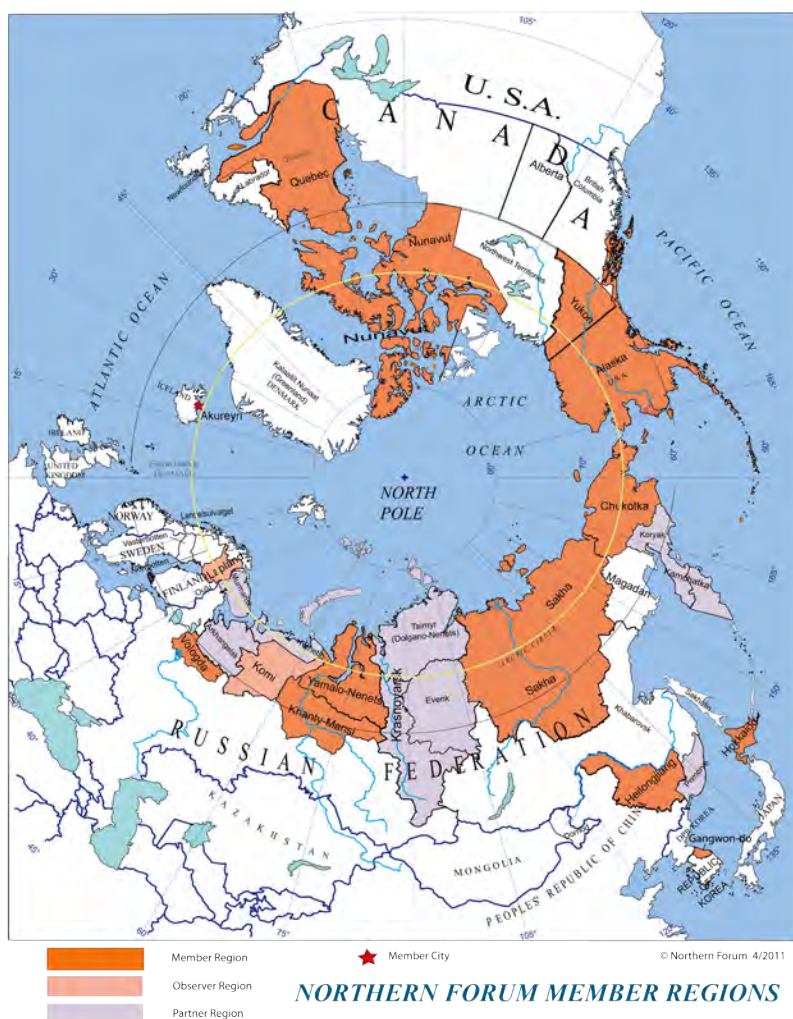


- Parallèlement aux travaux du Conseil de l'Arctique, les cinq États côtiers de l'océan Arctique (A5) ont eu des rencontres informelles au niveau ministériel pour discuter des problèmes politiques et juridiques spécifiques aux seuls États côtiers. La première Conférence de l'océan Arctique s'est déroulée à Illulissat, au Groenland, du 27 au 29 mai 2008 et a donné lieu à la célèbre Déclaration d'Illulissat du 28 mai 2008 par laquelle les États côtiers, tout en réaffirmant leurs droits souverains sur une partie des eaux de l'océan Arctique, renouvellent leur engagement en vue d'une gestion responsable dans le cadre de la Convention sur le droit de la mer et des instances régionales comme le Conseil de l'Arctique ou le Conseil euro-arctique de Barents. Une nouvelle Réunion des États côtiers de l'Arctique s'est réunie à Chelsea (Québec) le 29 mars 2010 au niveau des ministres des Affaires étrangères des cinq pays côtiers. Mais depuis, ce format controversé n'a plus été réuni.



Illulissat.
Groenland

- Enfin, au-delà des États, certaines entités subétatiques situées dans le Grand Nord ont décidé de se regrouper depuis 1991 au sein du Forum nordique, qui a pour objectif d'améliorer la qualité de vie des habitants du Nord et d'y promouvoir un développement durable par le partage d'expériences entre des régions qui partagent des caractéristiques communes. Face à des défis uniques auxquels doivent faire face ces collectivités, il se propose d'aider les gouvernements régionaux à résoudre des problèmes économiques, politiques et environnementaux communs. Il regroupe des collectivités issues de huit pays, dont la majorité est des entités arctiques .



Les régions membres du
Forum Nordique
Source : Forum Nordique

La région arctique apparaît donc bien comme le lieu de nombreuses coopérations internationales, reflétant la diversité que ces dernières peuvent emprunter sur la scène internationale. Cette diversité apparaît dans les champs d'intervention de ces coopérations (économiques, politiques, culturelles, sécuritaires, etc.) et dans leur niveau de décision, extra-arctique, infra-arctique et arctique. Si la plupart sont des coopérations interétatiques, la place existe pour des coopérations de la part d'acteurs non étatiques, notamment les collectivités territoriales ou les peuples autochtones. Il semble finalement que les coopérations internationales en œuvre en Arctique permettent ont permis de maintenir un bas niveau de conflictualité et de contribuer à la paix, à la sécurité, au développement économique et à la prospérité dans la région. Ces nombreuses coopérations aboutissent à des résultats tant multilatéraux (traité sur la coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques

et maritimes dans l'Arctique du 12 mai 2011) que bilatéraux (traité russo-norvégien du 15 septembre 2010 relatif à la délimitation des frontières maritimes en mer de Barents). Le défi réside plutôt dans le rôle que le Conseil de l'Arctique sera peut-être amené à assumer en matière de coordination entre toutes ces initiatives afin de maintenir une cohérence régionale en Arctique et éviter un éparpillement institutionnel dommageable.



Bibliographie :

- Else Grete Broderstad, « The promises and challenges of indigenous self-determination. The Sami case », in *International Journal*, Canadian International Council, Toronto, University of Toronto Press, numéro spécial *The Arctic is hot – part II*, Vol. LXVI, N° 4, Automne 2011, pp. 893-907
- Frédéric Dopagne, « Remarques sur les aspects institutionnels de la gouvernance des régions polaires », in *Annuaire Français de Droit International*, Paris, CNRS Éditions, Vol. LV, 2009, pp. 601-614.
- Antoine Dubreuil, « L'Arctique au défi de la sécurité humaine et sociétale », in *Points de Mire*, Montréal, CEPES – UQAM, Vol. 12, N° 2, 3 Mars 2011.
- Antoine Dubreuil, « The Arctic of the regions : Between indigenous peoples and subnational entities – Which perspectives ? », in *International Journal*, Canadian International Council, Toronto, University of Toronto Press, numéro spécial *The Arctic is hot – part II*, Vol. LXVI, N° 4, Automne 2011, pp. 923-938.
- Peter Jull, « L'internationalisme arctique et inuit », in *Études internationales*, Vol. XX, N° 1, Mars 1989, pp. 115-130.
- Françoise Morin, « La construction de nouveaux espaces politiques inuits à l'heure de la mondialisation », in *Recherches Amérindiennes au Québec*, Vol. XXXI, N° 3, 2001, pp. 25-36.

Remarques finales

Vice amiral d'escadre (2S) Patrick Hébrard

I - Constat

- La fonte de la banquise Arctique est un fait. Elle a atteint un nouveau record en septembre 2012 (3,4 millions de km²), dépassant sensiblement celui atteint en 2007 (4,2 millions de km²). Les chercheurs chinois font le lien entre ce phénomène et les conditions météorologiques dramatiques qu'ils ont connues pendant l'hiver 2008 dans le nord et le centre du pays. Les scientifiques constatent que ce n'est pas seulement la superficie qui se réduit, mais aussi l'épaisseur de la glace suite aux observations du satellite CryoSat. Le stock de glace ancien a pratiquement disparu.

- Cette évolution va au-delà des prévisions du GIEC et la fonte totale de la banquise pendant les mois d'été à l'horizon 2025 est aujourd'hui vraisemblable. Les forages profonds réalisés au Groenland par le projet NEMM en collaboration avec des chercheurs danois, montrent que ce que nous vivons ressemble à ce que notre planète a connu il y a 130.000 ans. A l'époque le Groenland avait conservé une partie de son manteau de glace, mais le niveau des mers était supérieur de 6 à 8 m à ce qu'il est aujourd'hui. Cette élévation proviendrait donc principalement de la fonte des glaces dans l'Antarctique. Les répercussions sur les zones littorales et sur certaines îles risquent donc d'être considérables et il apparaît indispensable de s'en préoccuper.

Comme cela a été évoqué, le statut des deux régions polaires est très différent : l'Antarctique est un continent préservé par un Traité, l'Arctique est un Océan qui ressort de la Convention de Montego Bay, avec la caractéristique d'être une mer semi-fermée.

II - Statut. Gouvernance

- Tous les états riverains, même les Etats-Unis qui ne l'ont pas ratifiée, déclarent leur intention de se conformer à la Convention de Montenegro Bay pour résoudre les éventuels litiges et établir les coopérations nécessaires. C'est effectivement ce qui se passe, puisque le Conseil Arctique a été constitué. Ce Conseil regroupe les huit états du Cercle Arctique avec une différence qui s'est manifestée en 2008, lors de la déclaration d'Ilulissat, et en 2010, entre les cinq états riverains et les trois autres qui ne le sont pas. L'on peut se demander d'ailleurs pourquoi l'Islande – qui le revendique – n'en fait pas partie. L'autre critique qui est faite au Conseil de l'Arctique c'est que les propositions et recommandations qu'il formule n'ont rien de contraignant.

- Il ne s'agit pas ici de contester la souveraineté de ces états sur leur zone économique exclusive, ni leur droit à revendiquer une extension de leur plateau continental, ni celui à s'entendre pour délimiter leurs frontières, mais de s'interroger sur le fait qu'ils puissent être les seuls à décider de l'avenir de cet Océan. Car si l'on considère les répercussions sur l'ensemble de la planète des évolutions en cours dans l'Arctique, il est logique d'admettre que la communauté internationale dans son ensemble puisse se sentir concernée par ces problématiques.

- L'ouverture qui a été faite à certains pays/organisations/ONG d'être des observateurs permanents est une bonne chose, mais ne règle pas le problème de la gouvernance.

III - Défis

Or, comme nous avons pu le voir, les défis qui se présentent sont nombreux et posent des questions d'ordre stratégique, économique, sécuritaire et d'environnement.

a. D'ordre stratégique d'abord :

- La Chine manifeste un intérêt croissant pour la région avec une base scientifique à Svalbard, la visite du Président Hun Jintao en Islande et au Danemark au printemps 2012 et l'annonce récente de l'ouverture d'une ligne maritime chinoise par le Nord.

- La Russie possède la frontière Arctique la plus importante – plus d'un tiers du Cercle Arctique (ou 135°). Comment pourra-t-elle développer et contrôler cette immense façade ? En particulier pourra-t-elle contenir une pression chinoise qui se manifeste déjà, par la démographie, dans les territoires de l'est ? Quelle attitude adopter vis-à-vis de la Russie ?

- Le Groenland s'émancipe progressivement du Danemark. Il peut devenir indépendant dès qu'il le décide, se substituant ainsi au Danemark comme membre du Conseil Arctique. Que deviendra cet état immense, doté de nombreuses richesses minérales et énergétiques, mais avec une population de 57.000 habitants ? L'Islande voisine lui tend la main. Les Etats-Unis y sont installés sur la base de Thulé. La Chine a proposé d'investir 200 millions de dollars pour développer des installations portuaires et des aéroports...de nombreux prétendants pour une mariée bien frêle !

- Les états partis du Traité de Paris en 1920 possèdent des droits sur les îles Svalbard dont la gérance a été confiée à la Norvège. Celle-ci a une vision de plus en plus souverainiste de ses responsabilités que ne partagent pas les autres états.

b. D'ordre économique, avec l'exploitation commencée et annoncée de gisements gaziers et pétroliers, l'ouverture de nouvelles routes commerciales, de zones de pêche et le développement du tourisme. Mais on l'a vu : il y a beaucoup de déclaratoire et encore peu d'actions véritables :

- Les gisements pétroliers s'avèrent plus difficiles à exploiter dans des conditions de sécurité acceptables, mais surtout, avec la concurrence des gaz de schistes, leur rentabilité est loin d'être assurée à court et moyen terme ;

- Les routes commerciales nécessiteront le développement d'infrastructures importantes, d'un balisage, de moyens de sécurité et de sauvetage qui risquent de limiter l'intérêt économique d'un transit raccourci, mais ralenti par les conditions. De plus, ces routes ne présentent un intérêt que pour relier la mer de Chine à la mer du Nord ou à la côte nord-est des Etats-Unis ;

- Quant au tourisme, je me pose la question de savoir si nous sommes aujourd'hui en mesure de venir en aide à un navire en difficulté ou en train de sombrer – et s'il n'y a pas là une réelle inconscience à laisser se développer ce type d'activité, dans les conditions actuelles !

c. D'ordre sécuritaire

Cela pose le problème des navires qui peuvent être autorisés à naviguer dans le Grand Nord, mais aussi celui de l'organisation du SAR. Qui fixera les normes à utiliser pour autoriser les navires à transiter par les routes nord ou à travailler dans ces zones – pays riverains ou l'OMI ? L'accord sur le SAR entre les pays Arctiques n'est en rien contraignant et les moyens, en place, sont largement insuffisants. Quant à la militarisation, elle demeure pour l'instant à un niveau raisonnable, mais on voit poindre des projets qui pourraient accroître cette présence à l'avenir, même s'il faut reconnaître que des interventions face à des catastrophes naturelles ou autres, nécessiteront des moyens importants et adaptés et des personnels entraînés.

d. D'ordre environnemental

Car tout en étant la préoccupation première affichée par les pays riverains, il n'y a aucune assurance sur leur volonté de prendre des mesures contraignantes pour le préserver. Parmi ces préoccupations, il en est une qui nous concerne tous par son effet sur la couche d'ozone, c'est l'importante quantité de méthane, libérée par la fonte des glaces, en mer, mais aussi dans le permafrost.

IV - Conclusions

- Nous avons encore un peu de temps pour nous organiser. Nous avons vu le « mille feuilles » des organisations qui s'intéressent à l'Arctique ; la plus importante reste sans conteste, le Conseil Arctique. La décision du Conseil Arctique, au mois de mai prochain, d'accueillir ou non, de nouveaux observateurs permanents constituera un signal important d'ouverture ou de maintien du statu quo. Parmi les pays et organisations concernés se trouvent la Chine, le Japon, le Corée du Sud, l'Inde, mais aussi l'Italie et l'UE.

- L'observation et la recherche scientifiques restent un axe d'effort prioritaire. La France est honorablement placée, même si sa priorité en la matière, va à l'Antarctique. Elle a noué des relations avec de nombreux pays et se montre très active au sein de l'European Polar Board. La coopération scientifique polaire mérite d'être renforcée au niveau européen, aussi bien au niveau des projets que des moyens. Il faut mieux connaître le milieu Arctique et son évolution pour pouvoir anticiper sur les conséquences et développer des activités économiques en connaissance de cause.

- L'océan Arctique offre l'opportunité de servir de cadre exemplaire à une entente entre les nations et à l'établissement de nouveaux codes de conduite et de normes pour l'industrie. La diplomatie scientifique a un rôle crucial à jouer, au même titre que l'établissement d'un cadre législatif international répondant à la thématique bien spécifique de cette région. L'Union Européenne qui compte trois de ses états membres parmi le Conseil Arctique se doit d'être présente : chercher à dégager une volonté commune entre les pays européens pour ce qui concerne l'Arctique, me semble, pour la France, une voie à privilégier.



Note de lecture
« Géopolitique de l'Arctique », par Thierry GARCIN.
Ed. Economica, 2013, 182 p.

Daniel Colard, Professeur à l'Université de Franche Comté

L'auteur, docteur en science politique, habilité à diriger des recherches, a enseigné à la Sorbonne et aux universités de Marne-la-Vallée et de Reims-Champagne-Ardenne. Ancien auditeur de l'IHEDN, il enseigne au Centre d'études diplomatiques et stratégiques. Il est maître de conférences à HEC et producteur à Radio-France. Il est bien connu à France Culture où il interroge chaque matin un spécialiste des questions internationales. Il a déjà publié de nombreux articles et plusieurs ouvrages sur les problèmes internationaux.

L'ouvrage récent sur la « Géopolitique de l'Arctique » comble un vide sur un sujet assez mal connu car le sujet est apparu seulement au début des années 2000 comme théâtre nouveau pour la géopolitique des relations internationales, donc un enjeu pour les Etats riverains au nom du « bassin arctique ». Ses richesses naturelles potentielles, les routes commerciales et stratégiques qui ne manqueront pas de s'ouvrir, les enjeux économiques (tourisme, matières premières, richesses halieutiques) suscitent déjà beaucoup de rivalités et de convoitises. L'étude, claire et très lisible, est structurée en trois grandes parties :

1. Le milieu arctique et son évolution récente.
2. Les enjeux majeurs contemporains.
3. Les aléas du nouveau Bassin arctique.

L'ensemble de l'analyse de cet espace original comporte dix grands chapitres sur des questions clés d'une grande utilité pour le lecteur. Elle est accompagnée d'une vingtaine d'encadrés précieux portant sur des points essentiels indispensables pour bien comprendre le continent arctique.

On notera enfin l'intérêt d'un cahier central en couleurs de plusieurs cartes pour initier le lecteur aux nouvelles données de cette problématique régionale qui intéressera sans aucun doute la Communauté internationale dans son ensemble dans les prochaines années.

La deuxième partie de l'ouvrage domine les deux autres et apparaît comme la plus fondamentale ; elle conditionne d'ailleurs la troisième relative aux aléas de la Région. Cette seconde partie s'intitule fort justement « les enjeux majeurs contemporains ». Elle énonce les enjeux clés pour le XXI^e siècle dans le bassin arctique, à savoir : les enjeux juridiques, les enjeux économiques, les enjeux scientifiques et les enjeux stratégiques. Ces derniers n'étaient d'ailleurs pas nuls pendant la Seconde guerre mondiale et pendant la Guerre froide. A l'ère des fusées et des boucliers antimissiles, ils sont moins considérables, mais les forces classiques y conservent toute leur place aujourd'hui.

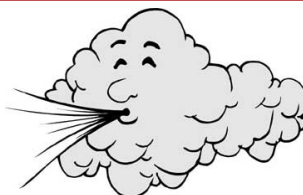
L'indépendance « programmée » du Groenland danois (l'Arctique danois), cet « inlandsis » est situé le long des côtes est du Canada et est comparable à une sorte d'extension de l'Amérique du Nord. Sa superficie est énorme : 2 170 000 km² (soit 15% de l'Antarctique) qui couvre 14 millions de km², soit en gros quatre fois la France. Le Groenland bénéficie depuis 1979 d'un régime d'autonomie qui a été renforcé par le référendum de 2008. L'indépendance n'est pas directement programmée mais on ne peut l'exclure, scénario pessimiste, parce que cette indépendance serait purement nominale... Plusieurs organisations régionales sont également présentes, ce que l'auteur nomme des « forums régionaux » : le Conseil arctique, le Conseil euro-arctique de la mer de Barents, et le Conseil nordique. Ces structures de coopération ont cependant leurs limites. Au total, cette pertinente étude présente une multitude d'intérêts qui met en relief les « spécificités » mal connues de l'océan glacial arctique. Les intérêts nationaux des puissances riveraines et des pays tiers sont déjà très présents et ne manqueront pas de s'affirmer dans l'avenir.

Mais, au double sens du terme, comme l'écrit Thierry. Garcin l'« Arctique est d'abord un milieu ». C'est la raison pour laquelle, « même moins glacé et plus aqueux », il conservera sa part de « mystère ». On ne saurait mieux dire.



VENTS CONTRAIRES

"Vents Contraires" ouvre aux membres de l'Association une tribune libre. Aquilon et l'Association ne prendront pas position sur les points de vue qui y sont présentés.



La France à l'heure de la crise syrienne

"Puissance repère" ou en quête de "boussole stratégique" ?

Guillaume Berlat

Pseudonyme d'un ancien haut fonctionnaire



Le ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius a choisi « La France, puissance d'influence » comme thème de la XXI^e conférence des ambassadeurs à l'été 2013. Le sujet est important au moment où les espoirs d'un « printemps de Damas » se transforment en « pire crise humanitaire depuis le Rwanda » : 120 000 morts en majorité des civils ; 500 000 blessés ; 2 millions de réfugiés enregistrés ; 5 millions de déplacés et 7 millions de personnes ayant besoin d'aide humanitaire pour une population de 21 millions d'habitants. La révolution syrienne est plus complexe que celle des autres pays du « Printemps arabe ». Ce qui n'est pas pour surprendre, tant ce pays partagé entre plusieurs communautés, est au centre d'alliances et d'intérêts régionaux et internationaux. De toutes les « révolutions arabes », la révolution syrienne est celle qui porte le plus d'enseignements. Face à une guerre qui s'installe dans la durée avec les risques d'un éclatement du pays et d'une extension régionale, la France a-t-elle fait preuve de clairvoyance ? En dépit du manque de recul, certaines évidences s'imposent. Une crise n'est jamais qu'un symptôme. L'important est de savoir de quoi. Après le temps des constats, vient celui des questions et, notamment, celle du poids de la France sur la scène internationale.

I- Le temps des constats ou le chemin de Damas

François Hollande déclare en mai 2013 : « Les révolutions arabes qui avaient suscité de grands espoirs soulèvent désormais de légitimes inquiétudes ». En trois ans, la situation est bouleversée, déjouant la plupart des prévisions initiales tant au niveau régional qu'international.

A - Au niveau régional : d'un conflit national à un conflit régional

La crise syrienne révèle pour la diplomatie française une erreur d'appréciation des véritables rapports de forces tant à l'échelle de la Syrie que de la région.

1° La Syrie : d'une révolte populaire à plusieurs conflits au sein du conflit

Dès le départ, la France minore les capacités de résistance du régime et la mosaïque fragile de religions et de cultures de la Syrie.

- La sous-estimation de la résilience du régime de Bachar Al-Assad. Rien ne se passe comme prévu. Les Occidentaux partent du postulat que ce régime va tomber rapidement. Laurent Fabius décrète en décembre 2012 que « la fin approche », méconnaissant la fragilité des prévisions. Loin de s'écrouler comme ceux de Tunisie, d'Égypte, de Libye et du Yémen, le régime de Bachar Al-Assad tient. Depuis le début de l'année 2013, il regagne du terrain sur plan militaire avec la reprise de plusieurs villes aux rebelles et sur le plan diplomatique avec l'adoption de la résolution 2118 par le Conseil de sécurité qui en fait un partenaire incontournable du processus politique à venir.

- La sous-estimation de l'éclatement de l'opposition syrienne. La France croit à l'unicité de l'opposition syrienne alors que celle-ci est constituée d'une mosaïque de groupes dont les intérêts sont souvent opposés et qui se combattent sur le terrain. Peuvent être cités : l'Armée syrienne libre (ASL), la branche militaire de la Coalition nationale syrienne (CNS) ; les islamistes fédérés dans la Front islamique pour la libération de la Syrie (FILS) ; les salafistes, regroupés au sein du Front islamique pour la Syrie (FIS) ; les djihadistes, rattachés à la nébuleuse Al-Qaida, appartiennent au Jabat Al-Nosra (JAN) et à l'Etat islamique d'Irak et du levant (EIL). Doivent être ajoutés l'Armée de l'Islam, des groupes composés de combattants venus d'autres pays musulmans sans omettre les Kurdes. Les efforts de la France pour unifier une opposition plurielle aux objectifs irréconciliables sont vains.

2° Le voisinage : la conjugaison des dimensions ethnico-religieuse et géopolitique

La diplomatie française ne prend pas suffisamment en compte le morcellement ethnico-religieux de la Syrie et la dimension géopolitique de la crise.

- La sous-estimation du morcellement ethnico-religieux. C'est à tort qu'on a considéré la révolution syrienne comme la réplique de ce qui s'était passé en Tunisie et en Égypte. Nous sommes confrontés à un conflit « ouvertement communautaire ». A l'intérieur, un front chiite s'oppose à une insurrection sunnite. Les minorités alaouites et chrétiennes restent majoritairement fidèles au régime censé les protéger contre les sunnites et les islamistes. A l'extérieur, l'Iran chiite et le Hezbollah libanais soutiennent le régime contre l'Arabie saoudite,

le Qatar et le Koweït sunnites qui aident les rebelles. Cette dimension a été minorée au début de la crise. La difficulté du conflit syrien, c'est qu'il n'y a pas d'un côté les bons et de l'autre les méchants. L'ONU dénonce des « crimes contre l'humanité » commis par les forces gouvernementales mais aussi des « crimes de guerre » perpétrés par l'opposition armée. Gardons-nous des analyses trop simplificatrices !

- La sous-estimation de la dimension géopolitique. La révolution est détournée par des acteurs régionaux aux objectifs contradictoires qui s'affrontent dans ce champ clos où chacun a ses bras séculiers. Le règlement de la crise est moins une fin qu'un moyen de faire prévaloir sa vision de l'avenir de la région. La révolution redistribue les cartes dans la région souvent dans le sens d'une « compétition des faiblesses ». L'axe sunnite (Arabie saoudite, Qatar, Turquie...), rejoint par Israël, s'inquiète du renforcement de l'axe chiite à la faveur du rapprochement entre Américains et Iraniens. D'autres essaient de parer au plus pressé : Irak (confronté à une guerre civile) ; Liban (craint une nouvelle spirale de guerre) ; Jordanie (accueille un nombre croissant de réfugiés) et Egypte (gestion de l'après-Morsi). Avons-nous anticipé la rapidité de tels réalignements géopolitiques ? La crise devient un enjeu international qui échappe en partie aux Syriens en raison des interférences motivées par des intérêts qui dépassent la Syrie.

Les Chemins de Damas
Eglise St Pierre
Montfort l'Amaury
vitrail XVI^e s.



B - Au niveau international : d'un conflit régional à un conflit international

Avions-nous prévu les contours du nouveau monde qui se dessinent à la faveur de la crise syrienne entre Américains et Russes et au sein des autres pôles de gouvernance ?

1° De la confrontation à la détente américano-russe : « reset the reset »

Après une période de méfiance, Américains et Russes coopèrent sur ce dossier.

- Le temps de la confrontation. Américains et Russes se retrouvent dans une sorte de guerre froide. La position russe repose sur une vision des relations internationales fondée sur le primat du Conseil de sécurité, sur la protection de la souveraineté des Etats comme facteur essentiel de stabilité de l'ordre international, le précédent libyen (ajouté au souvenir de l'élargissement de l'OTAN, de la guerre au Kosovo et de l'intervention en Irak), la crainte du renforcement des courants sunnites radicaux dans le Caucase du nord et en Asie centrale, la protection de ses intérêts au Moyen-Orient... Les motivations américaines sont moins claires. Pour Washington, il s'agit de se débarrasser d'un régime qui est sa bête noire, mais aussi d'isoler l'Iran frappé de sanctions en raison de son programme nucléaire. Barack Obama s'enferme dans ses contradictions, se piège par ses « lignes rouges » en voulant donner une leçon à Bachar Al-Assad.

- Le temps de la détente. Américains et Russes découvrent au fil du temps leur intérêt à s'entendre sur une plate-forme minimale. La relation stratégique privilégiée avec Washington est un marqueur essentiel de la puissance russe. Après une phase d'obstruction, la Russie se présente en « puissance de médiation ». Après avoir cru à la chute rapide de Bachar Al-Assad, Barack Obama se garde de s'impliquer de trop près dans la crise syrienne. Il laisse l'Arabie saoudite et le Qatar combler le vide en armant les éléments les plus durs de la rébellion tandis que les modérés s'asphyxient. Barack Obama adopte une approche à reculons dans les frappes contre le régime de Damas. Les retrouvailles américano-russes se concrétisent par l'accord de Genève du 14 septembre 2013 sur le démantèlement des armes chimiques syriennes et par l'adoption le 27 septembre 2013 par le Conseil de sécurité de la résolution 2118. Or, Paris n'anticipe pas ce revirement dans la relation américano-russe.

2° De la convergence à la divergence : le mythe de la communauté internationale

Après un bref moment d'unanimité, nous retrouvons le temps des antagonismes.

- Le temps de l'unanimisme. Au début des « révolutions arabes », se dégage un consensus pour « accompagner » l'éviction des autocrates par les peuples, l'instauration de régimes démocratiques. Les départs des présidents de Tunisie, d'Egypte, du Yémen constituent autant de

signes encourageants. L'intervention militaire occidentale en Libye laisse entrevoir une configuration nouvelle du système international accordant une place de choix à la « responsabilité de protéger ». Or, dans ces régions, la pire des armes de l'Occident s'appelle la force. Elle le conduit toujours à sa propre punition (Afghanistan, Irak, Libye). Les pays émergents s'opposent à l'idée d'une ingérence dans les affaires intérieures d'un pays souverain, à tout ce qui ressemble à un changement de régime par la force.

- Le temps des antagonismes. La crise syrienne révèle plusieurs lignes de fracture. Les pays de la Ligue arabe se divisent sur le principe d'une intervention en Syrie (réunion du 1er septembre 2013 au Caire) entre les dirigeants des pays du Golfe, d'Arabie saoudite et Qatar, soutiens financiers et militaires de l'opposition syrienne, défendant une intervention étrangère et d'autres comme l'Algérie, la Lybie, l'Egypte, la Tunisie et Irak, qui s'y opposent. Ces divergences se retrouvent à l'échelon universel et régional. La communauté internationale n'existe que quand les deux grands décident d'agir ensemble. En dépit de cette réalité, la diplomatie française invoque un temps une action militaire conduite au nom de la « communauté internationale » et de la « conscience universelle » face au « massacre chimique » de Bachar Al-Assad. Comme le proclamait Bossuet : « Dieu rit de ceux qui déplorent les effets dont ils chérissent les causes ».

II - Le temps des questions ou le chemin de Canossa

Plus que jamais comprendre est difficile. Pourquoi s'est-on autant trompé sur la Syrie ? Les erreurs tiennent à un double déficit : cohérence et constance.

A - Un déficit de cohérence : une politique étrangère sans cap

Une nouvelle grille d'analyse des relations internationales s'impose pour définir les fondements d'une politique marquée par la constance et par l'adaptation. Mais, méconnaissance du passé et déficit de projection dans le futur débouchent sur un manque de lisibilité et de crédibilité.

1° De la méconnaissance de l'histoire au déficit d'anticipation : une réflexion en recul

La politique étrangère du présent doit tenir compte de l'histoire et imaginer l'avenir. Or, la démarche française dans la crise syrienne fait l'impasse sur ces deux dimensions.

- Une méconnaissance de l'histoire. Les hommes politiques manquent de sens historique. Ils ne comprennent pas que les racines du présent sont dans le passé. Cette ignorance est d'autant plus impardonnable que la Syrie, créée sur les décombres de l'empire ottoman par l'accord Sykes-Picot de 1916, est occupée militairement par la France de 1920 à 1946 en vertu d'un mandat de la S.D.N.. Elle s'appuie sur les minorités et trace des frontières artificielles, sans justification humaine. Avec la chute des dictateurs, nous découvrons la fragilité du sentiment national et l'émergence de l'appartenance tribale, ethnique ou confessionnelle. A tort, nous pensions que le dossier syrien se résumerait au combat des jeunes démocrates contre les vieux autocrates.

- Un déficit d'anticipation. Jamais on n'a vu fleurir autant de think tanks, ces groupes de réflexion censés penser l'avenir. Jamais pourtant, les dirigeants n'ont paru aussi peu préparés à comprendre et assumer les mutations du monde. « Gouverner, c'est prévoir » rappelle l'adage ancien. Le livre blanc sur la défense et de la sécurité nationale (2008) élève la fonction d'anticipation au rang de priorité pour appréhender la « certitude de l'incertitude ». La Syrie ne fournit pas un exemple de réussite de cette nouvelle dimension de la politique française. Toute stratégie doit anticiper, réfléchir au coup d'après qu'il s'agisse de la Syrie comme du Moyen-Orient dans son ensemble. Quand on ne sait pas ce qu'on veut, on a peu de chances de l'obtenir. Printemps arabes, hivers islamistes, automnes de la démocratie : les références climatiques traduisent l'accélération de l'histoire et notre incapacité à en prédire le cours.

2° Du manque de lisibilité au manque de crédibilité : un ascendant en déclin

Nos errements comportent deux types de conséquences pour la politique étrangère française.

- Un manque de lisibilité. « Il est temps de retrouver le sens de la politique étrangère. Une politique étrangère ne se construit pas sur l'idéologie, sur les bons sentiments... ou sur le manichéisme » (Thierry de Montbrial). La véritable réponse au défi que pose la crise syrienne nécessite la cohérence de notre politique étrangère. Elle passe par la conjonction de quatre éléments : la compréhension des rapports de force sur le terrain ; l'identification des intérêts nationaux de chacun ; la fixation d'objectifs à long terme et des stratégies claires pour les atteindre. En politique étrangère, il y a une distinction entre stratégie et tactique. Alors que les Russes agissent en stratèges, les Français se comportent en tacticiens. Menée ni par une idée générale, ni par un quelconque plan, l'image de politique étrangère de la France en est brouillée.

- Un manque de crédibilité. C'est parce que nous violons les principes que nous assignons à notre politique étrangère (« indépendance, respect du droit international et exigence de dialogue », François Hollande, conférence des ambassadeurs, 27 août 2013) par nos actes (alignement sur les Etats-Unis, action sans mandat du Conseil de sécurité et refus de dialogue avec Iraniens, Russes et Syriens) que nous perdons notre crédibilité. Ces dérives nous conduisent à un certain isolement sur la scène internationale. N'attend-on pas de la France qu'elle imagine une solution du problème syrien dans le contexte d'une démarche plus large destinée à promouvoir la stabilité de la région ? L'éthique de la conviction est respectable, mais si elle n'est pas complétée par celle de la responsabilité, elle conduit à la catastrophe (Egypte, Tunisie, Irak, Libye, Afghanistan...).

B - Un déficit de constance : une diplomatie au fil de l'eau

Chargée de mettre en œuvre les grandes orientations de la politique étrangère de la France, la diplomatie se ressent du manque de cohérence de cette dernière. Pourquoi ? Comment ?

1° Une diplomatie en voie de rétrécissement : « déclin relatif, décadence possible » (Thierry de Montbrial)

Après que la France ait été en pointe au début de la révolution syrienne, son effacement progressif a autant de causes objectives que de causes subjectives.

- Causes objectives. Pays à prétention universelle qui « prendra toujours et sur tous les sujets ses responsabilités » (François Hollande, New York, 24 septembre 2013), la capacité d'influence de la France sur la scène internationale s'apprécie à l'aune de deux critères. Le premier concerne ses moyens humains et financiers. En diplomatie comme en matière militaire, il faut avoir les moyens de son action. Les effets conjugués de la mise à la diète de la diplomatie française et de la défense affaiblissent durablement notre capacité d'influence et d'intervention à l'extérieur. Comme l'écrit Raymond Aron « l'art de convaincre du diplomate et l'art de contraindre du soldat sont indissociables ». Le second a trait à son exigence au niveau des principes et sa lucidité en termes d'exécution. Ces deux éléments sont la marque d'une diplomatie crédible. Or, nos principes ont été aussi évanescents qu'ils paraissaient solides en particulier lors de notre menace de « punition » du régime syrien après les attaques chimiques du 21 août 2013. La lucidité indispensable à notre action passe par un véritable dialogue avec nos partenaires et, surtout, nos contradicteurs. En diplomatie, on n'a souvent le choix qu'entre deux mauvaises solutions. Une diplomatie, c'est son savoir-faire (mieux que son faire savoir), son exigence et sa créativité. Une diplomatie efficace nous oblige à savoir ce que nous voulons et à nous y tenir.

- Causes subjectives. Laurent Fabius se situe dans une démarche de rupture, et ceci à deux titres. En premier lieu, il pratique une diplomatie de l'éparpillement et « d'opinion ». Alors que les contraintes budgétaires auraient dû la conduire à se recentrer sur son cœur de métier, la diplomatie française s'égayé : diplomatie de la paix et du multilatéralisme, diplomatie des valeurs et de la démocratie, diplomatie économique, diplomatie de la santé mondiale, diplomatie culturelle, scientifique et francophone, diplomatie du développement et de l'environnement, diplomatie d'influence...

La diplomatie « d'opinion » se manifeste par un recours fréquent à la parole (Cf. stratégie de communication 2013), à la morale (volonté de « punir » Bachar Al-Assad sans définir nos buts de guerre) et à l'émotion (l'effet d'annonce compte plus que la décision) qui se substituent à la discrétion, aux intérêts du pays et à la Realpolitik. Le ministre n'hésite pas à priver sa « novdiplomatie » de deux leviers essentiels d'influence en supprimant le Centre d'accueil de la presse étrangère (CAPE) et la fonction documentaire indispensable à l'information des diplomates. En second lieu, il met en œuvre une diplomatie exclusive et coercitive. L'exclusive prive l'outil diplomatique de la souplesse d'action nécessaire. Le culte de l'option unique (exigence du départ de Bachar Al-Assad et structuration de l'opposition autour des « modérés ») nous amène à cultiver des chimères. La distance prise avec les Etats incontournables sur la scène mondiale (Russie, Chine) et régionale (Iran) nous marginalise dans la recherche d'un règlement du problème. Plus dur que son collègue de la Défense, Laurent Fabius, adopte, depuis plus d'un an, une posture de va-t'en guerre. La menace d'utiliser la force inaugure un « temps nouveau où la diplomatie est remise et ne sert plus que de décor à la canonnière. Evolution d'autant plus navrante qu'on sait que le canon est impuissant dans ce type de situation, sinon à créer de nouveaux dangers » (Bertrand Badie).

2° Une diplomatie en zigzag : des revirements successifs à la surprise stratégique

En raison de ses revirements successifs, la diplomatie débouche sur une surprise stratégique.

- Des revirements successifs. Vœux pieux, déclarations d'intention, ultimatum... abondent. La France est la première à reconnaître la Coalition nationale syrienne « comme seul représentant légitime du peuple syrien » (novembre 2012), aujourd'hui de plus en plus contestée et de moins en moins représentative d'une opposition éclatée. Elle obtient la levée de l'embargo européen sur les livraisons d'armes pour faire ensuite marche arrière de crainte que ces armes ne tombent entre les mains de groupes terroristes. Elle exige l'exclusion de l'Iran du processus de Genève 2 en 2012 pour l'admettre en septembre 2013 après la rencontre entre François Hollande et Hassan Rohani. Elle privilégie d'abord une approche militaire du problème

pour proclamer quelques semaines plus tard que seule une solution politique mettrait fin à la guerre civile. Elle suit l'administration américaine au G8 de Saint Petersburg qui l'abandonne en rase campagne en renonçant à ses frappes et en trouvant un terrain d'entente avec Moscou sur les armes chimiques et sur la résolution 2118 (ne reprenant aucune des « trois exigences » formulées par François Hollande le 24 septembre 2013) ...

- La surprise stratégique. Le décalage entre ambitions affichées et résultats sur le terrain fait douter de la pertinence de la méthode. Que voulons-nous en termes de stratégie politique et de stratégie d'alliances ? Faute de privilégier une diplomatie des marges, celle qui se glisse dans les interstices entre le souhaitable et le possible, la diplomatie française perd sa capacité d'initiative et d'entraînement. A guerre régionale, solution régionale. Or, que propose la France pour sortir de la crise ? De réformer le droit de veto au Conseil de sécurité en cas de crimes de masse ! Le scénario tel qu'il se déroule actuellement n'est pas celui prévu initialement par le ministre. Il forme de si grandes espérances que la réalité est impuissante à les satisfaire. Avec nos frappes militaires, nous pensions « punir et dissuader » Bachar Al-Assad et remettre en selle l'opposition. Avec son adhésion à la convention d'interdiction des armes chimiques de 1993, le président syrien est renforcé par la résolution 2118 tandis que la rébellion, plus que jamais minée par les divisions et par la menace djihadiste, est affaiblie. La surprise stratégique est de taille. L'impensable est devenu possible.

Le présent est sombre, l'avenir incertain. Le général de Gaulle écrit : « vers l'Orient compliqué, je volais avec des idées simples ». Même si la situation syrienne est d'une extrême complexité, une question simple s'impose : la France n'a-t-elle pas péché par angélisme au cours de ces trois dernières années ? La France n'a-t-elle pas été prise à contre-pied par une réalité en décalage croissant avec sa vision des choses ? La France n'a-t-elle pas trop ignoré ce que pensaient les pays émergents qui ont décidé après l'expérience libyenne, de ne plus accepter les foudres occidentales sur une « responsabilité de protéger » à géométrie variable ? Le monde d'aujourd'hui, n'est pas encore celui du droit, des normes, mais celui des nations, de leurs alliances. Finalement, la crise syrienne place la France face à un défi majeur : jusqu'à quel point réduire les moyens alloués aux outils diplomatique et militaire sans nuire à son influence dans le monde ? Alors, qu'en 2012 lors de la conférence des ambassadeurs, François Hollande qualifie la France de « puissance d'influence », il ajoute, un an après devant le même auditoire, le qualificatif de « puissance repère ». Aujourd'hui, la France n'est-elle pas un repère un peu perdu en quête de « boussole stratégique » (Hubert Védrine) ?

octobre 2013

VENTS CONTRAIRES

La France et l'affaire syrienne

Serge Sur

Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas



Loin du projet de l'auteur du présent texte de contester les analyses critiques de Guillaume Berlat. Mais toute politique a le droit de se défendre, et le principe du contradictoire vaut également pour la diplomatie. Il convient donc à mon sens d'aller au-delà de cette charge pour considérer la critique des positions françaises face au conflit syrien dans leur contexte français d'abord, dans leur contexte international ensuite.

I- En France : simplifications et outrances

En France, la question syrienne n'a guère émergé que pour alimenter un « Hollande bashing » devenu quotidien. Il est soigneusement entretenu par l'opposition parlementaire à qui il tient lieu de colonne vertébrale. Il est complaisamment relayé par des médias largement contrôlés par des puissances économiques et financières hostiles au pouvoir actuel. En 1924 Edouard Herriot s'était heurté au « mur d'argent ». Aujourd'hui celui-ci se cache derrière ses outils médiatiques et prend comme porte-parole une opposition qui cherche, vainement pour l'instant, à ressourcer sa légitimité dans la déconsidération du nouveau pouvoir. Ce « Hollande bashing » soulève un problème plus vaste, qui revient à se demander si pour certains tout ne fait pas ventre pour soulever une opinion publique méfiante à l'égard de toutes les institutions et de tous les dirigeants. On met en cause le président parce qu'il ne serait pas un chef : mais depuis quand les Républicains ont-ils besoin d'un chef, les Citoyens d'un guide ?

Cette thématique était celle du régime de Vichy. Les adorateurs de la chefferie feraient bien de relire « L'enfance d'un chef ». Les institutions républicaines impliquent un président, un premier ministre, un gouvernement, un parlement, un corps électoral, chacun dans son rôle. Elles doivent éviter une personnalisation excessive et fuir le culte du chef. Evidemment, cela implique de rompre avec la pratique récente, dans laquelle les institutions étaient avalées par une personnalité gloutonne, avide de communication et tout en apparences, entourée de courtisans voraces et soumis. On peut parfois se demander si cette demande entretenue d'un chef charismatique ne signifie pas que la France est mûre pour une dictature, à l'instar de certains pays du tiers monde. Trop c'est trop. Des apprentis sorciers soufflent sur les braises, mais le feu ne manquerait pas de les emporter à leur tour, comme il a emporté les Parlements de l'Ancien Régime ou l'opposition dynastique lors de la Révolution de février 1848.

Mais quel rapport avec la Syrie ? Le « Hollande bashing » s'est abreuvé à beaucoup d'autres sources, chaque jour a apporté sa clameur. Le cas syrien n'est qu'un élément parmi d'autres d'une entreprise qui tend à délégitimer le président de la République, et en profondeur les institutions de la Ve République, voire la République tout court. Il n'en est pas moins symbolique des dommages que cause au pays une critique automatique et irréfléchie. Tel n'est certainement pas le cas de l'article de Guillaume Berlat, qui examine la situation au fond. Il distingue bien la position des uns et des autres, il analyse justement la complexité de la société syrienne et la difficulté de savoir quoi faire : s'abstenir, regarder ailleurs, intervenir, mais sous quelle forme, au profit de qui, dans quel cadre, avec quels objectifs, quels moyens, quelles conséquences ? La sagesse enseigne que la première option face à une situation donnée est de ne rien faire, et que c'est souvent la bonne – mais ce n'est pas toujours exact, et parfois l'on regrette cruellement de ne pas avoir agi à temps.

Si l'on est un peu honnête, on observera que la position française n'a pas été moins éclairée que celles des autres puissances occidentales membres du Conseil de sécurité, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Il semble sans précédent qu'un Premier Ministre soit battu par sa propre majorité, comme l'a été David Cameron par la Chambre des Communes – à moins qu'il ne s'agisse d'une opération machiavélique de sa part, mais ce serait tomber dans les théories aventurées du complot. Quant aux palinodies de l'Administration américaine autour de la « ligne rouge », elles ne lui font guère honneur. Elles n'indiquent pas une grande capacité d'analyse et de prévision, elles ne témoignent pas d'une grande considération pour le droit ni pour les alliés – mais rien de nouveau à cet égard. Or, entre autres contraintes, il est clair que la France ne pouvait agir que dans le cadre d'une autorisation onusienne, ou à la limite dans le cadre d'une coalition qui fait défaut, et pas de son fait. Mais c'est passer au registre international.

-

II- Sur le plan international : dynamiques et blocages

Les dynamiques ont été celles de la situation sur le terrain, sans cesse mouvantes. Les blocages sont ceux des réponses envisageables, qui ont été écartées les unes après les autres en raison de l'opposition ferme et persistante de la Russie à l'égard de toute intervention.

- Sur le terrain, pour simplifier, la question a d'abord semblé mettre en cause une insurrection contre un régime tyrannique, dont la cruauté des méthodes, ancienne et persistante, n'était plus à démontrer. Démocratisation, responsabilité de protéger, souffle des printemps arabes, tout cela semblait converger pour justifier une action extérieure au soutien d'un peuple soulevé. Puis sont apparues des données plus contrastées. Les opposants révoltés étaient-ils des démocrates ? Des groupes islamistes intégristes voire terroristes n'étaient-ils pas à l'œuvre, plus ou moins soutenus du voisinage par des régimes sunnites ? Était-il opportun de s'ingérer dans un conflit entre sunnites et chiites ? Fallait-il courir le risque d'enflammer l'arc chiite, du Liban à l'Iran ? Si l'on dénonçait les crimes du régime dans la répression de l'insurrection, était-on certain que, comme dans toute guerre civile, des atrocités n'étaient pas commises dans les deux camps ?

Après tout Tunisiens, Egyptiens s'étaient libérés tous seuls, et une intervention extérieure aurait pu être contre productive. Et qu'en pensait Israël ? Ne préférerait-il pas un régime hostile mais stable et sous contrôle à l'aventurisme imprévisible d'un nouveau pouvoir inconnu ? L'affaire libyenne, après l'affaire iraquienne, ne démontrait-elle pas qu'une intervention au nom des valeurs occidentales risquait de déboucher sur un chaos local qui pouvait devenir régional ? S'il a fallu intervenir au Mali, et peut-être demain en République Centrafricaine, n'est-ce pas une conséquence fâcheuse d'une intervention en Libye déclenchée d'un cœur léger ? Le printemps arabe montrait au surplus que la libération n'est pas la liberté, que l'insurrection populaire n'est pas la démocratie, que les prisonniers de la veille peuvent fort bien devenir les geôliers du lendemain. Le régime syrien dispose en outre au sein même des pays occidentaux, au nom de la défense des minorités, de soutiens et relais efficaces et habiles.

Aussi bien la prudence a-t-elle été légitimement de mise, avec la préférence pour la recherche d'une solution diplomatique. Elle supposait la négociation d'un accord entre le régime et les insurgés pour une transition qui assurerait le retour à la paix civile au prix d'un départ pacifique des dirigeants actuels, exonérés de toutes poursuites – à propos, que fait la Cour pénale internationale ? Il est vrai que son bilan dans l'affaire libyenne est aussi désolant. Sans doute a-t-on surestimé ou la faiblesse du régime syrien ou la force des pressions ou les deux. Peut-être a-t-on jugé habile de maintenir en activité un conflit de faible intensité, humainement impitoyable mais politiquement tolérable, dans lequel les combattants s'usent mutuellement jusqu'à ce que l'on soit en mesure d'imposer à des adversaires épuisés et fixés sur le terrain une cessation des hostilités. Les précédents ne manquent pas. Calcul cynique mais classique dans les relations internationales, qui chagrine les esprits justes mais n'effraie pas les dirigeants. Une rhétorique indignée le cache à ceux qui ne veulent pas entendre.

- Quant aux postures des grandes puissances extérieures, une seule a montré une véritable constance, la Russie, suivie par la Chine. Elle a tenu à défendre contre tout argument le régime syrien, avec une rhétorique qui rappelait l'ancienne Union soviétique, celle de menteurs professionnels qui nient l'évidence sans rougir. Ils ont ainsi pu bloquer tout passage par le Conseil de sécurité. Force est de reconnaître cependant que la Russie a quelques raisons. D'une part le précédent libyen montre que les pays occidentaux et leurs alliés n'hésitent pas à s'affranchir des limites posées par le Conseil pour aller au-delà de ce qui était convenu, et la leçon n'a pas été oubliée. Damas ne sera pas Benghazi. D'autre part la Russie a des intérêts stratégiques légitimes en Syrie, et il était maladroit de les méconnaître. Il aurait été préférable, et sur ce plan la France n'était pas en première ligne, de les garantir au lieu de sembler les menacer.

L'action de la Russie ne se borne pas à bloquer le Conseil de sécurité, elle implique parallèlement un soutien militaire actif au régime syrien, ce qui rend difficile et dangereuse, aussi bien militairement que politiquement, une intervention extérieure en Syrie. Ce n'est là qu'un cas particulier d'une carence plus générale des pays occidentaux. Autant la chute de l'URSS a pu être gérée pacifiquement et démocratiquement, autant la réintégration de la Russie dans le concert des nations a été manquée, alors qu'elle aurait été de l'intérêt de tous. On a préféré la marginaliser, venir jusqu'à ses frontières arborer les armes de l'OTAN, encourager des « révolutions » de couleur au sein de ses anciens territoires voire entreprendre de mettre la main sur ses ressources naturelles. Comment s'étonner qu'une réaction se soit produite, qu'un climat de méfiance se soit établi, que les signes d'une guerre froide anachronique soient réapparus ?

On a ainsi abusé de la faiblesse de la Russie, maladresse dont le poids sera supporté par l'Europe, parce qu'elle y demeurera alors même que les Etats-Unis s'en seront détournés. Cela ne répond pas nécessairement à un calcul des pays occidentaux, et bien plus à une absence de vision et de politique à long terme de l'Union européenne, alors que la Russie est pour elle un partenaire essentiel, avec qui elle a des intérêts communs, de stabilité, de sécurité, de prospérité. Seule l'Allemagne semble l'avoir bien compris, et on notera que son attitude dans l'affaire syrienne a été toute de retenue, sans être pour autant de complaisance. Se concilier la Russie dans cette affaire était primordial, et dépendait avant tout des Etats-Unis, dont les positions ont été erratiques et l'indolence diplomatique dommageable.

Les Etats-Unis n'ont manifestement pas considéré la question syrienne comme une priorité. Israël, l'Iran sont plus importants et la perspective d'une négociation avec l'Iran a fait taire toute velléité d'action forte. La référence à la « ligne rouge » de l'emploi d'armes chimiques par le régime contre sa propre population n'a été qu'un sabre de bois vite remis au fourreau. L'Administration Obama, engluée dans des difficultés internes et soucieuse de ne pas ouvrir de nouveaux champs de bataille après les étrillages de l'Afghanistan et de l'Iraq, sans mobilisation d'une opinion publique indifférente au monde extérieur, a choisi de ne rien faire. Du même

coup elle laissait le Royaume-Uni et la France sans soutien, et sans capacité d'action comparable à celle que les deux pays ont pu déployer en Libye. Les Etats-Unis ont préféré une entente avec la Russie, mais trop tard pour qu'elle soit à leur avantage. Ils ont ainsi fait le cadeau à ce pays d'une résurrection du duopole américano-soviétique, leur ont offert un succès diplomatique en cachant leur propre dérobade derrière le soulagement d'une solution apparente, au prix de leur déconsidération dans la région.

Et la France ? Mérite-t-elle les sarcasmes dont on accable, dans le pays même, ses positions et son action diplomatiques ? Nullement à mon sens. Elle a pris des positions courageuses, fondées sur des principes juridiques, elle s'est exposée, sans avoir d'intérêt vital dans la question, plutôt au nom d'une certaine vision de l'ordre international. Que n'a t-on pas entendu lorsqu'elle s'est opposée, voici dix ans, à la guerre américaine en Iraq ! Qui aujourd'hui conteste qu'elle avait raison ? Une bonne politique n'est pas nécessairement populaire. En l'occurrence, la position française face à l'emploi d'armes chimiques par le régime syrien a été parfaitement justifiée et productive. Dépositaire du Protocole de Genève de 1925 contre les armes chimiques et biologiques, pays où a été signée la Convention de 1993 pour l'élimination des armes chimiques, la France se devait de protester hautement contre leur emploi.

Parce qu'elle l'a fait, qu'elle a refusé le confort du silence ou le refuge de l'incertitude, elle a permis que soit organisée la neutralisation de ces armes par le régime syrien, son adhésion à la Convention de 1993 et son acceptation de procédures d'inspection internationale. Le Conseil de sécurité a pu ainsi rentrer dans la boucle, même en mineur. On objectera que la France a été ignorée aussi bien par la Russie que par les Etats-Unis, que le Conseil de sécurité ne mentionne même pas son rôle alors qu'il a déclenché le processus. Le Conseil se contente de saluer la Russie et les Etats-Unis... On pourrait en concevoir de l'amertume, mais ce serait une erreur. La diplomatie d'influence ne cherche pas les pourboires, elle ne demande pas à être mise en vitrine, elle préfère la substance à l'apparence. Inspirer des solutions de fond lui importe davantage que de parader devant des caméras. Après avoir montré au Mali qu'elle savait décider et agir, la présidence française a réussi à faire bouger les lignes en Syrie tout en respectant ses principes. N'en déplaise au masochisme national, il est mal avisé de lui faire le reproche d'un succès partiel et discret là où tous les autres ont échoué.

octobre 2013

La France et la Syrie en 1919

Gérard D. Khoury, Une tutelle coloniale, Le mandat français en Syrie et au Liban, Ecrits politiques de Robert de Caix, Belin, 2006

Extraits d'un rapport de Robert de Caix, chargé par Clemenceau de négocier avec l'émir Faysal la place de la France au Levant en relève de l'Angleterre, après la capitulation de l'empire ottoman, adressé à Stéphane Pichon, ministre des affaires étrangères (en date du 22 avril 1919).

La ligne de Robert de Caix est d'éviter l'administration directe, appliquée dans le Maghreb, et de se fonder non sur la majorité mais sur les minorités pour asseoir l'influence française. La négociation d'une entente formelle avec l'émir était en réalité le moyen d'un accord avec Londres.

« Si une telle entente (avec l'émir) pouvait avoir un intérêt momentané son inconvénient en tarderait sans doute pas à se révéler. Elle tendrait à nous empêcher de fonder notre politique à la fois sur la réalité syrienne et sur le système le plus conforme à nos intérêts. Cette réalité et nos intérêts nous conseillent en Syrie une organisation toute différente que celle dont rêve Faysal. Ce pays est une mosaïque de religions sinon de races. Certains de ces groupes, comme le Liban et le Hauran veulent, soit maintenir leur autonomie, soit la faire reconnaître et beaucoup d'entre eux pourraient rapidement être amenés à manifester le même particularisme. C'est ainsi que le nationalisme arabe que représente Faysal n'est pas une nécessité de la politique syrienne dans laquelle il est une nouveauté artificielle et en somme fort peu désirable pour nous. Le particularisme assurerait beaucoup mieux la durée de notre action et il répondrait bien davantage aux traditions et au goût du pays. La fédération que l'on pourrait être amené à établir au-dessus de lui ne répondrait en aucun cas à l'idée impériale violemment nationaliste et de teinte théocratique que représente le fils du Grand Chérif de La Mecque».

Page 171