

La nouvelle géopolitique de l'Arctique

Évolution du rôle de la Russie et de la Chine dans la région

Stephanie Pezard

CT-500

Témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes du Canada, le 26 novembre 2018.



Afin d'en savoir plus sur la présente publication, veuillez consulter le site www.rand.org/pubs/testimonies/CT500.html

Témoignages

Le présent document fait partie d'une série de mémoires produits et présentés par des collaborateurs de la RAND Corporation à des comités législatifs fédéraux, d'État ou locaux, à des commissions et à des groupes d'experts gouvernementaux et à des organismes privés d'examen et de surveillance.

Publié par la RAND Corporation, à Santa Monica (Californie)
© Copyright 2018 RAND Corporation
RAND® est une marque déposée.

Droits limités de distribution du texte imprimé et de ses versions électroniques

Le présent document et la (les) marque(s) déposée(s) qu'il contient sont protégés par la loi. Cette représentation de la propriété intellectuelle de la RAND Corporation est fournie uniquement à des fins non commerciales. L'affichage non autorisé de la présente publication en ligne est interdit. La reproduction du document n'est autorisée qu'à des fins personnelles dans la mesure où il est reproduit intégralement et sans modification. Une permission de la RAND Corporation est nécessaire pour reproduire ou réutiliser sous une autre forme à des fins commerciales n'importe lequel de ses documents de recherche. Afin d'en savoir plus sur l'obtention d'une autorisation pour réimprimer le document et insérer des hyperliens le concernant dans votre site, veuillez consulter le site www.rand.org/pubs/permissions.html.

*La nouvelle géopolitique de l'Arctique : Évolution du rôle de la Russie et de la Chine
dans la région*

Témoignage de Stephanie Pezard¹
La RAND Corporation²

Devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la
Chambre des communes du Canada

Le 26 novembre 2018

Monsieur le Président Levitt, Messieurs les Vice-présidents O'Toole et Laverdière, distingués membres du Comité, je vous remercie beaucoup de me donner l'occasion de comparaître devant vous cet après-midi. Je suis politologue principale chez la RAND Corporation où j'ai mené des études et signé plusieurs publications sur l'Arctique en mettant l'accent sur les conséquences géopolitiques de la transformation de l'environnement physique de la région. Avec ses travaux de recherche, la RAND Corporation ne formule aucune recommandation stratégique particulière à l'intention du gouvernement canadien, mais mon objectif aujourd'hui consiste à fournir au Comité des renseignements pour l'aider dans son processus décisionnel.

Aujourd'hui, ma contribution portera surtout sur deux changements qui ont transformé l'environnement géopolitique dans l'Arctique au cours des cinq à dix dernières années. Le premier réside dans l'assurance accrue manifestée dans la région par un pays de l'Arctique, soit la Russie. Le deuxième se traduit par la présence grandissante d'États extérieurs à l'Arctique, notamment celle de la Chine, dans une partie du monde qui n'intéressait quasi exclusivement que les pays de l'Arctique jusqu'ici. J'examinerai les origines et les conséquences de chacun de ces changements en mettant l'accent sur les défis qu'ils posent aux États de l'Arctique et au Canada en particulier et, parfois, sur les possibilités qu'ils offrent.

Les relations entre la Russie et les autres pays de l'Arctique sont tendues, mais elles sont encore axées sur la coopération la plupart du temps.

La région arctique de la Russie revêt une importance stratégique pour le Kremlin pour diverses raisons. Tout d'abord, il s'y trouve de grandes agglomérations : avec ses 350 000 habitants, Arkhangelsk est la plus grande ville de l'Arctique, et Mourmansk arrive au second rang, avec 300 000 habitants. Comparativement, la plus grande ville de l'Arctique nord-américain est Nuuk (Groenland), qui compte un peu plus que 17 000 habitants³. Sous le

¹ Les opinions et conclusions exprimées dans le présent témoignage sont celles de l'auteur et ne doivent pas être interprétées comme reflétant celles de la RAND Corporation ou de l'un des commanditaires de ses recherches.

² La RAND Corporation est une organisation de recherche sans but lucratif et non partisan qui a l'intérêt public à cœur, qui propose des solutions aux défis se posant en matière de politiques publiques et qui cherche à rendre les collectivités du monde entier plus sûres, plus saines et plus prospères.

³ Caitlyn Antrim, « Geography and Jurisdiction in the Maritime Arctic », *Geographical Review*, vol. 107, n° 1, 2017, p. 28.

leadership de Vladimir Poutine, l'Arctique russe est mis en évidence comme thème patriotique et nationaliste⁴.

Deuxièmement, l'économie de la Russie dépend beaucoup de son industrie pétrolière et gazière; or, ces ressources existent en abondance dans l'Arctique, y compris dans la région de Yamal, où le pays a récemment établi une énorme usine de gaz naturel liquéfié (GNL) et un terminal portuaire. La Russie a déjà montré à quel point elle se soucie de la sécurité de ses infrastructures énergétiques quand des activités de Greenpeace ont fait l'ascension de la plate-forme pétrolière de Prirazlomnoye, en 2014.

Troisièmement, la Route maritime du Nord (RMN), qui longe la côte nord de la Russie, entre la mer de Kara et le détroit de Béring, est de plus en plus navigable. Bien qu'elle soit encore loin de devenir une route du large principale, car la navigation y reste dangereuse (seulement 27 navires y ont circulé en 2017⁵), elle est importante pour le transport maritime de destination. En 2017, une quantité record de 9,74 millions de tonnes de biens – en particulier du gaz, du pétrole, des céréales et du charbon – est passée par la RMN⁶. Celle-ci constitue une grande artère économique de la Russie qui compte bien la protéger et en conserver le contrôle.

En quatrième lieu, la Russie – seul pays côtier arctique n'appartenant pas à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) – axe la protection de son territoire sur l'Arctique. La glace marine saisonnière rend la côte septentrionale de la Russie essentiellement inaccessible, bien que cette côte devienne un peu plus accessible chaque jour, à mesure que la glace recule. La Flotte russe du Nord est basée dans la péninsule de Kola, près de Mourmansk, et elle regroupe les deux tiers des sous-marins nucléaires du pays⁷, de sorte que l'Arctique est à la fois l'étendue d'eau qui protège la force de dissuasion stratégique de la Russie, d'une part, et, d'autre part, la porte par où une partie considérable de la marine russe peut passer pour atteindre l'Atlantique Nord.

Les capacités militaires de la Russie dans l'Arctique ont continuellement augmenté dans l'Arctique au cours des dix dernières années. La Russie y a aménagé de nouveaux aérodromes et elle en a remis d'anciens à neuf; elle a créé un commandement du Nord exclusivement pour la région et elle a mis sur pied deux brigades de l'Arctique. Elle envisage aussi de renforcer sensiblement sa flotte de brise-glace qui est déjà de loin la plus importante du monde⁸. La nouvelle base militaire de la Terre d'Alexandra est vantée comme étant « la plus grande construction de tout l'Extrême-Arctique circumpolaire⁹ ». Le ministre russe de la Défense, Sergueï Choïgou, a soutenu en 2015 qu'il fallait assurer « une présence militaire constante¹⁰ » dans l'Arctique, et cette région a été mentionnée comme constituant la deuxième zone russe en

⁴ Marlène Laruelle, *Russia's Arctic Strategies and the Future of the Far North*, New York : M.E. Sharpe Inc., 2014, p. 9-12.

⁵ Statistiques fournies par le Bureau d'information sur la RMN, pour l'année 2017. Voir le site Web du Bureau pour les lire. Site consulté en octobre 2017.

⁶ « Boom Times for Russia's Arctic Ports », *The Maritime Executive*, 18 janvier 2018.

⁷ Alexander Sergunin et Valery Konyshev, « Russian Military Strategies in the Arctic: Change or Continuity? », dans *European Security*, vol. 26, n° 2, 2017, p. 185.

⁸ Garde côtière des États-Unis, « Major Icebreakers of the World », ouvrage élaboré et tenu à jour par l'Office of Waterways and Ocean Policy (CG-WWM) de l'USCG. Dernière mise à jour : le 1^{er} mai 2017. Document consulté en novembre 2018.

⁹ Thomas Nilsen, « Take a Look Inside Russia's Northernmost Arctic Military Base », *The Barents Observer*, 18 avril 2017.

¹⁰ Thomas Nilsen, « Russia Erects Huge Military Trefoil on Franz Josef Land », *The Barents Observer*, 20 octobre 2015.

importance dans la stratégie maritime de la Russie (2015) (après l'Atlantique, mais avant le Pacifique¹¹). Dans sa stratégie maritime de 2017, la Russie a souligné qu'elle percevait l'existence de graves menaces militaires contre ses intérêts dans l'Arctique¹².

Comme on pouvait s'y attendre, la Russie présente l'expansion de ses capacités militaires dans l'Arctique comme étant défensive – ce qui est certainement le cas, du moins dans une certaine mesure. Pourtant, depuis l'annexion de la Crimée par la Russie et la guerre qu'elle mène par factions interposées dans l'est de l'Ukraine, on ne saurait supposer que ses intentions sont inoffensives, ce qui met davantage en exergue la question de savoir ce qu'elle pourrait faire avec ces nouvelles capacités. La plupart des capacités que la Russie est en train de déployer pourraient servir à des fins défensives ou agressives – ou à protéger la Russie contre des représailles après une intervention offensive. La Russie modernise des stations radars, elle déploie des systèmes de missiles sol-air et antinavires, et elle envisage de mettre en poste des avions à réaction militaires (sans doute des MiG-31 ou des SU-34) à sa base la plus septentrionale dans la Terre d'Alexandra¹³. En octobre 2017, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN a attiré l'attention sur la capacité accrue de la Russie de « limiter ou d'empêcher l'accès à diverses parties de la région et d'y exercer son contrôle¹⁴ ». En particulier, la Norvège craint que la Russie puisse créer une « bulle » qui couvrirait une partie importante de son territoire et empêcherait l'OTAN de se porter à sa défense à cause des moyens d'interdiction de l'accès à la zone ainsi visée¹⁵. L'exercice *Zapad 2017* mené par la Russie a démontré certaines de ces capacités, ce qui n'a fait qu'accroître les craintes de la Norvège¹⁶.

Ces faits nouveaux sont certes inquiétants, mais il faut ici soulever trois points importants. D'abord, les tensions avec la Russie tendent à être centrées sur l'Arctique européen, plutôt que sur l'Arctique nord-américain. Du point de vue du Canada, par conséquent, les principales sources de tension avec la Russie seraient l'affrontement éventuel avec l'OTAN et la revendication présentée par la Russie à la Commission des limites du plateau continental (CLPC), revendication qui recoupera sans doute celle que le Canada est censé présenter au début de 2019¹⁷. Cependant, la coopération à l'égard de ces revendications semble l'avoir emporté jusqu'ici, les scientifiques canadiens et russes ayant échangé certaines de leurs données respectives en cours de route¹⁸.

Deuxièmement, il faut situer les capacités militaires nouvelles ou modernisées de la Russie dans l'Arctique dans le contexte plus large des grands efforts de réforme et de

¹¹ Russia Maritime Studies Institute, *Maritime Doctrine of the Russia Federation, 2015* [TRADUCTION]. Anna Davis, Newport (R.I.), U.S. Naval War College, 2015.

¹² Dmitry Gorenburg, « Russia's New and Unrealistic Naval Doctrine », *War on the Rocks*, 26 juillet 2017.

¹³ Andrew Osborn, « Putin's Russia in Biggest Arctic Military Push Since Soviet Fall », Reuters, 30 janvier 2017.

¹⁴ Assemblée parlementaire de l'OTAN, « L'OTAN et la sécurité dans l'Arctique », Rapport, Sous-comité des relations transatlantiques, 7 octobre 2017, p. 6.

¹⁵ Alex Tiersky, « First Person: Arctic Security in Flux », *Commission sur la sécurité et la coopération en Europe*, 2018, 11 juin 2018.

¹⁶ Tiersky.

¹⁷ Levon Sevunts, « Canada to File Arctic Continental Shelf Submission in 2019: Global Affairs Canada », *Radio Canada International*, 17 septembre 2018.

¹⁸ Elizabeth Riddell-Dixon, « Canada and Arctic Politics: The Continental Shelf Extension », *Ocean Development & International Law*, 2008, vol. 39, n° 4, p. 351.

restructuration militaires amorcés par l'ancien ministre russe de la Défense, Anatoli Serdioukov¹⁹. Ces efforts se poursuivent dans toutes les régions de la Russie, et non pas seulement dans l'Arctique. Il importe aussi de souligner que les capacités de la Russie dans l'Arctique sont encore nettement inférieures à ce qu'elles étaient pendant l'ère soviétique : l'équipement et l'infrastructure militaires dans cette partie du monde ont sombré dans le chaos dans les années 1990, et la remilitarisation de l'Arctique russe s'amorce donc depuis un bas niveau²⁰.

En troisième lieu, la coopération au niveau de travail demeure élevée, comme en témoignent les conventions internationales et bilatérales négociées avec la Russie et signées par elle depuis 2014, y compris l'Accord tout récent de 2017 sur le renforcement de la coopération scientifique internationale dans l'Arctique et la proposition américano-russe (approuvée par l'Organisation maritime internationale) de créer six routes à double sens pour accroître la sécurité de la circulation des navires dans le détroit de Béring²¹. Ces réalisations montrent que les États de l'Arctique peuvent encore conjuguer leurs forces dans des dossiers qui importent pour eux, tels que ceux concernant la sécurité et la bonne gestion de la région.

Dans une perspective plus large, la Russie a encore de solides raisons de coopérer avec les autres pays de l'Arctique. Ses industries extractives profitent d'un environnement sûr qui amène chez elle des investisseurs tels que la Chine – même si le bassin d'investisseurs a diminué par suite des sanctions. En 2014, elle a reçu une décision positive de la CLPC sur sa revendication concernant la limite de son plateau continental dans la mer d'Okhotsk²², et elle bénéficie donc de l'autorité que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer confère à de telles décisions. Ses valeurs boursières dans l'Arctique sont favorisées le plus par la coopération avec d'autres pays de l'Arctique dans des domaines aussi diversifiés que la recherche et le sauvetage, la sécurité maritime, la protection de l'environnement et l'exploration scientifique.

Cela dit, la façon dont la Russie s'affirme davantage dans l'Arctique a déjà provoqué des changements petits mais importants pour d'autres pays de l'Arctique. Tout d'abord, elle a rapproché des États de l'Arctique les uns des autres. La Suède et la Finlande ne sont pas membres de l'OTAN, mais en signant en 2016 des accords sur le soutien fourni par les pays hôtes, elles se sont rapprochées de l'Alliance atlantique plus que jamais auparavant. En mai 2018, les deux pays ont signé une entente trilatérale avec les États-Unis en affirmant leur volonté de coopérer davantage, notamment dans le cadre d'exercices²³. La Norvège a décidé d'accroître le nombre de soldats de l'US Marine Corps qu'elle accueillera chez elle par rotation,

¹⁹ Voir Pavel Baev, *La politique russe dans l'Arctique et la modernisation de la Flotte du Nord*, Paris : Institut Français de Relations Internationales (IFRI), Paris, août 2012.

²⁰ Lincoln E. Flake, « Contextualizing and Disarming Russia's Arctic Security Posture », *Journal of Slavic Military Studies*, vol. 30, n° 1, 2017, p. 20; Stephanie Pezard, Abbie Tingstad, Kristin Van Abel et Scott Stephenson, *Maintaining Arctic Cooperation with Russia: Planning for Regional Change in the Far North*, RAND Corporation : Santa Monica (Californie), RR-1731-RC, 2017, p. 14-16.

²¹ « IMO Approves U.S.-Russian Proposal on Bering Strait Shipping Routes », *World Maritime News*, 23 mai 2018.

²² Dimitri Gorenburg, « Russian Interests and Policies in the Arctic », *War on the Rocks*, 7 août 2014.

²³ Aaron Mehta, « Finland, Sweden and U.S. Sign Trilateral Agreement, With Eye on Increased Exercises », *Defense News*, 9 mai 2018.

de manière à respecter l'engagement qu'elle a pris envers la Russie de ne pas stationner de troupes étrangères sur son territoire à moins de faire face à une menace²⁴.

En second lieu, cette évolution des choses amène l'OTAN dans son ensemble à se rapprocher de l'Arctique, bien que prudemment, car elle veut empêcher une situation tendue d'empirer²⁵. Seulement cinq des 29 membres de l'OTAN sont des pays de l'Arctique. Pourtant, l'Arctique est la porte d'accès à l'Atlantique Nord, et l'OTAN craint que la Russie essaie d'interdire l'accès aux voies maritimes ou de gêner l'utilisation de ces dernières et les communications sous-marines dans la région. La création d'un nouveau commandement pour l'élaboration de plans et de stratégies visant l'Atlantique Nord, commandement « qui mettra l'accent sur la protection des voies de communication transatlantiques », et la réactivation par les États-Unis de leur Deuxième Flotte (qui avait été dissoute en 2011) confirment davantage que l'OTAN a l'intention de surveiller de près les mouvements russes, d'entraîner ses troupes aux opérations dans l'Arctique et de rassurer ses alliés dans le Nord²⁶. Ces éléments nouveaux importent particulièrement pour le Canada, qui voyait avec peu d'enthousiasme l'OTAN s'intéresser à la sécurité de l'Arctique, comme en a témoigné son opposition à l'inclusion de l'Arctique dans la Déclaration de Lisbonne et dans le Concept stratégique de l'OTAN en 2010²⁷. Cependant, la position du Canada a évolué au cours des dernières années, de sorte que la Politique de défense du Canada annoncée en juin 2017 a mentionné la possibilité d'un exercice de l'OTAN dans l'Arctique²⁸. Dissuader sans provoquer et gérer l'intérêt grandissant de pays non bordés par l'Arctique pour une région où il a des droits souverains, voilà les deux principaux défis qui se posent au Canada relativement à l'accroissement du rôle de l'OTAN dans l'Arctique!

Le rôle de la Chine dans l'Arctique : Quel effet les soi-disant « États quasi arctiques » peuvent-ils avoir dans la région?

L'OTAN s'intéresse de nouveau, mais prudemment, à l'Arctique : c'est là un autre exemple de ce que les États de l'Arctique pourraient percevoir comme étant une tendance grandissante, à savoir l'accroissement de l'intérêt de pays non bordés par l'Arctique pour les questions arctiques. Le plus puissant et le plus important de ces nouveaux venus est la Chine.

À vrai dire, l'intérêt de la Chine pour les questions polaires n'est pas nouveau. Ce pays organise et exécute des expéditions de recherche et des travaux scientifiques dans l'Antarctique

²⁴ Lindsay Rodman, « Baby Steps in the Snow: Getting the Marine Corps Cold-Weather Ready in Norway », *War on the Rocks*, 7 décembre 2017; Gwladys Fouche, « Norway to Invite More U.S. Marines, For Longer and Closer to Russia », *Reuters*, 12 juin 2018.

²⁵ Voir Kristian Åtland, « Interstate Relations in the Arctic: An Emerging Security Dilemma? », *Comparative Strategy*, 2014, vol. 33, n° 2, p. 145-166; Stephanie Pezard, « Providing Reassurance or Risking Escalation? NATO's Role in the Arctic », document présenté lors de l'assemblée annuelle de l'International Studies Association, à San Francisco, en avril 2018.

²⁶ OTAN, *Déclaration du Sommet de Bruxelles*, publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord à Bruxelles les 11 et 12 juillet 2018; U.S. Navy, « CNO Announces Establishment of U.S. 2nd Fleet », communiqué, Navy Office of Information, 4 mai 2018.

²⁷ Helga Haftendorn, « NATO and the Arctic: Is the Atlantic Alliance a Cold War Relic in a Peaceful Region Now Faced with Non-Military Challenges? », *European Security*, 2011, vol. 20, n° 3, p. 342.

²⁸ Andrea Charron, *NATO, Canada and the Arctic*, Canadian Global Affairs Institute / Institut canadien des affaires mondiales, septembre 2017, p. 1.

depuis les années 1980 et dans l'Arctique depuis les années 1990²⁹. Depuis lors, la gamme de ses intérêts dans l'Arctique s'est élargie et elle met maintenant plus d'accent sur l'extraction, le commerce et le transport maritime. En 2017, 11 des 27 navires qui ont transité par la RMN venaient d'un port chinois ou s'y rendaient³⁰. En janvier 2018, la Chine a publié sa première politique sur l'Arctique et elle y déclare, dès le tout premier paragraphe, sa conviction la plus fondamentale au sujet de la région : l'Arctique représente un enjeu mondial dont la gestion ne peut être laissée aux seuls États de l'Arctique³¹. La Chine se décrit comme étant un « État quasi-arctique », c'est-à-dire « un des États continentaux étant les plus proches du cercle arctique »³². La Chine précise aussi qu'elle perçoit l'Arctique comme une région qui présente un potentiel sur le plan économique et sur celui de l'investissement, et elle envisage une « route arctique de la soie » intégrée dans sa plus vaste initiative « Une ceinture, une route »³³.

Jusqu'ici, la Chine s'en est tenue aux limites définies dans les traités et les principes existants régissant les affaires arctiques, et sa Stratégie sur l'Arctique réaffirme l'autorité de ces instruments³⁴. L'intérêt accru de la Chine suscite aussi de précieuses possibilités pour les collectivités de l'Arctique, dont beaucoup ont désespérément besoin d'investissements et d'infrastructures. Cependant, cet intérêt engendre aussi diverses inquiétudes. Vu le comportement agressif de la Chine dans la mer de Chine méridionale, ce pays pourrait tenter de même d'imposer sa propre interprétation du droit maritime international dans d'autres régions, si les enjeux sont suffisamment élevés³⁵. En outre, les investissements considérables de la Chine doivent être protégés, de sorte que l'implication économique de ce pays pourrait déboucher sur une certaine forme de présence militaire³⁶. L'influence politique exercée par la Chine par le biais de ses investissements économiques risque d'avoir des conséquences déstabilisatrices, par exemple pour la délicate relation entre le Groenland et le Danemark continental (en mars dernier, à la grande consternation du gouvernement danois, le Groenland a inscrit une entreprise chinoise sur sa liste abrégée d'entrepreneurs à même de développer trois de ses aéroports³⁷), ou relativement à la réglementation de l'environnement ou du travail. Les investissements chinois dans certains domaines, tels que les communications, les médias et les nouvelles technologies, risquent d'ouvrir la porte à une influence politique indue ou à des transferts non contrôlés de données ou de technologies critiques. Par exemple, la construction par la Chine d'un observatoire des aurores boréales en Islande a fait craindre que l'installation serve à la surveillance plutôt qu'à la recherche³⁸.

²⁹ Linda Jakobson, *China Prepares for an Ice-Free Arctic*, SIPRI Insights on Peace and Security, n° 2010/2, mars 2010, p. 3.

³⁰ Statistiques du Bureau d'information sur la RMN, pour 2017, consultées en octobre 2017. Douze des 27 navires se rendaient d'un port russe à un autre port russe. Seulement quatre des 27 bâtiments avaient un itinéraire différent [de l'Europe à la Corée du Sud; de l'Europe au Japon (deux navires); de l'Europe à la Russie].

³¹ République populaire de Chine, Conseil d'État, « Politique de la Chine sur l'Arctique », 26 janvier 2018.

³² République populaire de Chine, Conseil d'État, 2018.

³³ République populaire de Chine, Conseil d'État, 2018.

³⁴ République populaire de Chine, Conseil d'État, 2018.

³⁵ Voir Ronald O'Rourke, *China's Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests – Background and Issues for Congress*, Washington (D.C.), Congressional Research Service, 19 juillet 2018.

³⁶ Stephanie Pezard, Abbie Tingstad et Alexandra Hall, *The Future of Strategic Cooperation in a Changing Strategic Environment: Insights from a Scenario-Based Exercise Organised by RAND and Hosted by NUPI*, PE-268-RC, 2018, p. 15.

³⁷ Teis Jensen, « Greenland Shortlists Chinese Company for Airport Construction Despite Denmark's Concerns », *Reuters*, 27 mars 2018.

³⁸ « China's Arctic Ambitions Take Shape in Remote Iceland Valley », Associated Press, 17 novembre 2016; Vala Hafstad, « Chinese Research Facility on Icelandic Farmland », *Iceland Review*, 13 juillet 2016.

Jusqu'ici, les pays de l'Arctique ont prudemment accueilli le désir de la Chine de jouer un plus grand rôle dans l'Arctique. La Chine a statut d'observateur au Conseil de l'Arctique depuis 2013 et elle mène des projets conjointement avec plusieurs pays de la région, dont la Russie, le Canada, le Groenland, la Norvège et l'Islande, projets dont certains en sont aux stades de l'exploration ou de la prospection³⁹. Jusqu'ici, les investissements de la Chine ont été modestes, à l'exception du projet de Yamal (GNL) réalisé avec la Russie⁴⁰.

Les pays de l'Arctique fixent aussi des limites. En 2011, l'Islande a bloqué la vente d'un grand terrain à un investisseur chinois; en 2016, le Danemark a refusé de vendre une base navale vacante du Groenland à une société minière chinoise et, cette même année-là, la construction projetée d'un centre de villégiature chinois dans le Svalbard, territoire sous la souveraineté norvégienne, a été annulée⁴¹. Chaque État de l'Arctique – cédant souvent à des pressions publiques – fixe ses propres limites lorsqu'il s'agit d'accueillir une présence chinoise dans son territoire.

L'approche de la Russie à l'égard de la Chine atteste un intérêt semblablement empreint de prudence. La Chine est un investisseur clé dans le projet russe de Yamal (GNL), et les fonds chinois sont particulièrement bien accueillis, car certains des investisseurs plus habituels de la Russie la fuient depuis qu'elle a annexé la Crimée. La Russie est heureuse aussi que la Chine s'intéresse à la mise en valeur de l'infrastructure portuaire le long de la RMN⁴². Cependant, la Russie est aussi très résolue à conserver le contrôle de la RMN, ce qui risque d'engendrer des tensions avec la Chine, car celle-ci estime que la RMN fait partie de l'initiative dite « ceinture et route »; elle n'acceptera donc rien qui l'empêcherait de l'utiliser librement (la solution de rechange consisterait à emprunter le passage du Nord-Ouest longeant la côte septentrionale du Canada, mais elle n'est pas considérée comme une option viable, à cause des mauvaises conditions de navigation et d'un manque d'infrastructure dans cette étendue maritime⁴³). Bien que la Russie et la Chine soient formellement alliées au sein de l'Organisation de coopération de Shanghai, la Russie se méfie de la puissance militaire chinoise le long de sa frontière méridionale et, en tant que pays de l'Arctique, elle est irritée par l'intrusion de pays non bordés par l'Arctique dans les affaires de l'Arctique, comme elle le montre depuis longtemps en se faisant tirer l'oreille pour attribuer le statut d'observateur à ces pays au Conseil de l'Arctique⁴⁴.

³⁹ Stephanie Pezard et Timothy Smith, « Friends if We Must: Russia and China in the Arctic », *War on the Rocks*, 6 mai 2016. En ce qui concerne le Canada, voir Adam Lajeunesse et P. Whitney Lackenbauer, « Chinese Mining Interests and the Arctic », dans Dawn Alexandra Berry, Nigel Bowles et Halbert Jones, *Governing the North American Arctic : Sovereignty, Security and Institutions*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2016, p. 74-99.

⁴⁰ Christopher Weidacher Hsiung, « China and Arctic Energy: Drivers and Limitations », *The Polar Journal*, 2016, vol. 6, n° 2, p. 243-258.

⁴¹ « China's Arctic Ambitions Take Shape in Remote Iceland Valley », Associated Press, 17 novembre 2016; Erik Matzen, « Denmark Spurned Chinese Offer for Greenland Base Over Security: Sources », Reuters, 6 avril 2017; Atle Staalesen, « No Chinese Resort in Svalbard, After All », *The Barents Observer*, 21 octobre 2016.

⁴² Nadezhda Filimonova et Svetlana Krivokhizh, « China's Stakes in the Russian Arctic », *The Diplomat*, 18 janvier 2018.

⁴³ Vasilii Erokhin, Gao Tianming et Zhang Xiuhua, « Arctic Blue Economic Corridor: China's Role in the Development of a New Connectivity Paradigm in the North », *Arctic Yearbook*, 2018, p. 6.

⁴⁴ Stephanie Pezard et Timothy Smith, « Friends if We Must: Russia and China in the Arctic », *War on the Rocks*, 6 mai 2016. Dans ce numéro, voir aussi Camilla T. N. Sørensen et Ekaterina Klimenko, *Emerging Chinese-Russian Cooperation in the Arctic*, SIPRI Policy Paper n° 46, juin 2017, p. 41-42.

En raison de la puissance économique et militaire de la Chine, le degré d'inquiétude que l'intérêt de ce pays pour l'Arctique suscite n'a pas d'équivalent. Toutefois, ce n'est pas le seul État non bordé par l'Arctique à s'être doté d'une politique sur l'Arctique et à chercher à s'engager davantage dans la région. La plupart des autres États ayant statut d'observateur au Conseil de l'Arctique ont une stratégie sur l'Arctique, une stratégie polaire, ou à tout le moins des lignes directrices officielles orientant leur politique sur l'Arctique⁴⁵. Tout récemment, en septembre 2018, le gouvernement du Royaume-Uni a publié une stratégie de défense dans l'Arctique qui met l'accent sur une relation plus étroite avec la Norvège en matière d'entraînement et sur une surveillance intensifiée de l'activité des sous-marins dans l'Arctique⁴⁶. L'Inde investit maintenant dans l'industrie extractive russe dans l'Arctique⁴⁷. Il reste à voir si, comme la Chine, ces pays non bordés par l'Arctique se perçoivent comme étant des « États quasi-arctiques » n'acceptant pas de laisser la gestion d'une région stratégique à huit pays seulement, et s'ils risquent de trouver avantageuse la création d'un groupe de pays partageant des vues communes pour acquérir ainsi plus de poids politique et décisionnel tant au Conseil de l'Arctique que dans d'autres tribunes internationales.

Jusqu'ici, l'approche des pays de l'Arctique a consisté à s'assurer la coopération des pays non riverains de l'Arctique plutôt qu'à les exclure. La plupart de ces derniers ont fini par être acceptés à titre d'observateurs au Conseil de l'Arctique et ils participent à l'élaboration de nouvelles règles pour cette partie du monde. Par exemple, la Chine – parallèlement au Japon, à la Corée du Sud et à l'Union européenne – a participé aux discussions qui ont abouti à l'interdiction de la pêche commerciale dans l'océan Arctique central⁴⁸. Pourtant, les pays de l'Arctique ont bien précisé que le grand contexte juridique d'une telle évolution doit demeurer la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et d'autres principes existants du droit international. Comme l'a établi la Déclaration d'Ilulissat en 2008, ils rejettent l'élaboration de nouvelles règles internationales expressément pour l'Arctique – l'équivalent du Traité sur l'Antarctique –, car l'adoption d'un tel traité nécessiterait de pénibles négociations et serait probablement moins avantageux pour eux que le régime actuel.

En conclusion, je mets en lumière ce qui est sans doute, selon moi, le plus grand changement s'opérant dans l'Arctique, changement qui revêt la plus grande importance pour le Canada et les autres États riverains de l'Arctique : l'Arctique, qui constituait autrefois la périphérie nordique extrême, se transforme lentement mais sûrement en un centre – un centre d'activité économique et d'investissement, un carrefour de navigation, un point de transit entre des régions présentant un intérêt stratégique, et un point de passage obligé militaire. L'Arctique relie les industries pétrolière et gazière russes aux marchés asiatiques, les biens manufacturés de la Chine aux marchés européens, et la Flotte du Nord russe aux voies maritimes de l'Atlantique et, plus au sud, à la Méditerranée. Ce n'est pas là une projection, mais bien la situation actuelle, et ces tendances ne feront que s'accroître au fil du temps, à mesure que la RMN deviendra systématiquement plus navigable et que les communications et les connaissances maritimes

⁴⁵ Vincent-Gregor Schulze, « Arctic Strategies Round-Up 2017 », German Arctic Office, octobre 2017.

⁴⁶ Ministère de la Défense du Royaume-Uni, « Defense Secretary Announces New Defence Arctic Strategy », 30 septembre 2018.

⁴⁷ Stephen Blank, « India Invests in Russia's Arctic Oil and Gas Offshore Industry », *The Maritime Executive*, 24 octobre 2018.

⁴⁸ Gloria Dickie, « International Accord Bans Fishing in Central Arctic Ocean, Spurs Science », *Oceans Deeply*, 4 décembre 2017.

s'amélioreront, la culmination de tout cela étant, tôt ou tard, l'ouverture d'une toute nouvelle route transpolaire. Le Canada et les autres pays de l'Arctique font donc face à un défi clé : comment protéger leurs intérêts souverains tout en composant avec l'intérêt toujours plus grand des pays non riverains de l'Arctique pour lui?