



**HAUTES ÉTUDES
INTERNATIONALES**

Comprendre. Débattre. Agir.



GERAC

Groupe d'études et de recherche
sur l'Asie contemporaine

TRAVAUX ET RECHERCHES DU GÉRAC

Working paper

**Les Observateurs asiatiques au Conseil de l'Arctique,
une menace pour les États membres ?**

Julie Babin

Doctorante, Université Laval, Québec, Canada

Julie Babin est doctorante en Géographie à l'Université Laval. Ses études l'ont amenée à s'intéresser aux politiques arctiques des États asiatiques avec une attention particulière pour le Japon. Diplômée d'une maîtrise en Géopolitique et Sécurité Internationale par l'Institut Catholique de Paris, elle a poursuivi ses études pendant une année au Japon, puis une autre année en Corée du Sud.

julie.babin.3@ulaval.ca

Ce travail a été supervisé par monsieur Frédéric Lasserre, professeur titulaire au département de géographie et chercheur du Groupe d'étude et de recherches sur l'Asie contemporaine (GÉRAC) de l'Institut québécois des hautes études internationales (HEI) à l'Université Laval.

Ce document peut faire l'objet, après l'approbation par la direction du GÉRAC, d'une publication dans un ouvrage ou une revue. Tous les travaux et recherches du GÉRAC n'engagent que leurs auteurs et ne sont en aucune façon le reflet d'une politique ou d'une perspective privilégiée par le GÉRAC et par l'Institut québécois des hautes études internationales. Il convient de citer le document de la façon suivante :

Julie Babin, Les Observateurs asiatiques au Conseil de l'Arctique, une menace pour les États membres,https://www.gerac.hei.ulaval.ca/sites/gerac.hei.ulaval.ca/files/julie_babin.pdf, page.

RESUME

Les bouleversements engendrés par le changement climatique dans la région arctique ont participé à son retour sur la scène géopolitique entraînant les scénarios les plus dramatiques comme la possibilité d'une nouvelle « Guerre froide » pour s'approprier les ressources arctiques ou la création d'une « autoroute maritime »; objets de vives rivalités. Si les États arctiques, et notamment la Russie, ont effectivement opéré ces dernières années une réorientation de leurs programmes militaires et économiques vers l'Arctique, c'est néanmoins l'intérêt croissant de l'Asie pour cette région qui a davantage attiré l'attention des médias et chercheurs ces dernières années.

En effet, de nombreux médias s'inquiètent de l'intérêt de plusieurs pays asiatiques pour l'Arctique et de la possible perte d'influence des États arctiques et communautés autochtones au Conseil de l'Arctique, qui est la principale institution de coopération et de collaboration entre les États arctiques, et aujourd'hui non-arctiques. Des interrogations sur les intentions de ces nouveaux observateurs, Inde, Chine, Japon, Corée du Sud notamment, ont nourri des inquiétudes quant à leur possible domination de l'agenda du Conseil. Ces inquiétudes sont-elles fondées?

Table des matières

Introduction.....	5
L'Arctique et l'Asie	8
Les intérêts des puissances asiatiques en Arctique	12
L'Asie, une menace pour les États arctiques ?.....	15
Le processus d'intégration des Observateurs au Conseil de l'Arctique	18
Les compétences et limites du statut d'Observateur.....	20
Perspectives envisagées pour l'évolution du CA.....	25
Conclusion.....	26
Bibliographie.....	27

INTRODUCTION

Dans le contexte des changements géopolitiques que provoquent les bouleversements climatiques en Arctique, cette région connaît aujourd'hui un regain d'intérêt de la part de plusieurs États à travers le monde. En effet, alors que les glaces arctiques fondent à un rythme qui s'accélère, le potentiel économique et stratégique, mais aussi les risques écologiques présents en Arctique ont participé à son retour sur la scène politique régionale et internationale. Les rivalités présentes dans la région se sont cristallisées autour de deux revendications majeures : le statut des eaux et passages arctiques, que le Canada comme la Russie considèrent comme soumis à leur souveraineté, mais que les Américains et les Européens considèrent comme des eaux internationales.

La seconde est l'extension des plateaux continentaux pour lesquels les États arctiques sont invités à présenter un dossier pour soutenir leurs prétentions auprès de la *Commission des Limites du Plateau continental (CLPC)*¹. L'intensité ponctuelle de la médiatisation, souvent alarmiste, de ces deux enjeux a donné lieu à un certain engouement et nationalisme de l'opinion publique. Les États riverains ont opéré ces dernières années, au moins partiellement, une réorientation de leur politique vers le Nord afin de réaffirmer leur souveraineté sur leur territoire nordique et les richesses (ressources, espace maritime, etc.) qui s'y trouvent.

Cependant, l'Arctique est devenu depuis le début des années 1990, un espace de coopération régionale. En effet, dès 1987, à Mourmansk, le Secrétaire général du parti communiste soviétique, Mikhail Gorbatchev, déclarait que l'océan Arctique était une entité internationale et mettait l'accent sur son désir de la création « d'une zone de paix et de coopération fructueuse » dans la région². Cela a donné lieu en 1989 à la proposition d'une

1 Les États arctiques ayant ratifié la Convention des Nations Unies pour le Droit de la Mer (CNUDM) sont invités à soumettre un dossier pour étendre leur plateau continental respectif au-delà des 200 miles nautiques de Zones Economiques Exclusives (ZEE) accordées par la CNUDM. En effet les États côtiers demeurent souverains quant à leurs eaux intérieures ainsi que le fond marin et le sous-sol. Bartenstein Kristin (2010). *Le fond marin arctique*. Dans « Passages et mers arctiques, Géopolitique d'une région en mutation ».

2 Mikhail Gorbatchev's Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the order of Lenin and the gold star to the city of Murmansk, 1 October 1987. Disponible sur : https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf

coopération pour la protection de l'environnement arctique et, en 1991, à la création de la *Stratégie de protection de l'environnement arctique* (SPEA) avec la Déclaration de Rovaniemi qui est une des prémices du *Conseil de l'Arctique* (CA). C'est en 1996 que s'est finalement concrétisée cette idée de coopération intra-arctique (CA); idée officialisée par la déclaration d'Ottawa, qui a pour objectif de :

« favoriser la coopération, la coordination et l'interaction entre les États de l'Arctique, avec la participation des communautés indigènes de l'Arctique et de ses autres habitants au regard des problèmes communs de l'Arctique, plus précisément aux problèmes de développement soutenu et de protection de l'environnement dans l'Arctique »³.

Le CA est formé par les huit États membres permanents du CA : le Canada, le Danemark, la Finlande, la Russie, la Suède, la Norvège, l'Islande, les États-Unis et également par une représentation des populations locales, les groupes autochtones (AIA, AAC, GCI, ICC, SC RAIPON)⁴. Le Conseil est devenu depuis sa création, le forum intergouvernemental de coopération régionale arctique privilégié par les États arctiques, ainsi que par les États du monde entier.

³ Art 1.A. Arctic Council, *About Arctic Council*. Disponible sur : <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/member-states>. Consulté le 18/08/2016.

⁴ L'Aleut International Association, l'Arctic Athabaskan Council, le Conseil circumpolaire inuit, le Gwich'in Council International, l'Association russe des populations autochtones du Nord et le Saami Council. La région arctique est constituées de près de 4 millions d'habitants répartis dans les différents États arctiques. Ces groupes autochtones sont représentés en six membres au CA mais n'ont pas la possibilité de voter lors des sessions. Ils permettent d'organiser l'agenda du CA et d'apporter leur expertise. LACKENBAUER, MANICOM page 2.
Les membres permanents du Conseil de l'Arctique. Disponible : <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/permanent-participants> [consulté le 15/10/16].

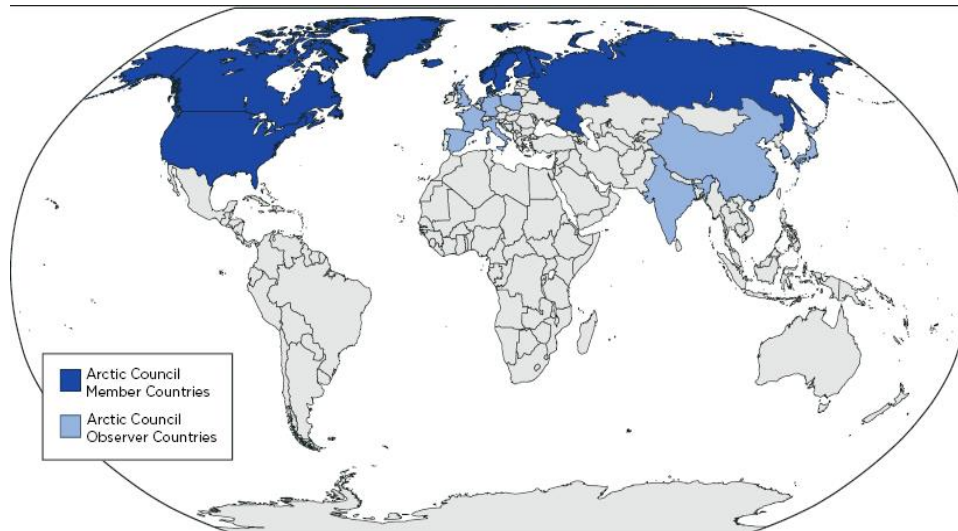


Illustration 1: Les États membres et les observateurs au Conseil de l'Arctique.
Source : <https://www.nap.edu/openbook/21717/xhtml/images/p27-1.jpg>

Aujourd'hui, si les États côtiers sont directement concernés par le changement climatique dans l'océan Arctique, les grandes puissances asiatiques seront à terme également touchées par les conséquences des émissions croissantes du gaz à effet de serre (CO₂ ou méthane) ainsi que par la modification de la salinité et la montée du niveau de la mer, qui sont de réels motifs d'inquiétude⁵. C'est cependant la découverte de nouvelles ressources naturelles et routes maritimes qui est le moteur principal de la curiosité du géant chinois, mais aussi du Japon, de la Corée du Sud, de l'Inde et de Singapour pour la région arctique. Cet intérêt asiatique pour l'Arctique s'est concrétisé en 2013 avec l'obtention pour ces États du statut de membre observateur au sein du Conseil de l'Arctique (CA), principal forum de coopération et collaboration en Arctique.

Les Observateurs sont des États non-arctiques invités à assister aux réunions ministérielles et à participer aux groupes de travail du CA. Cette ouverture a donné lieu à de nombreuses inquiétudes et interrogations sur les compétences des Observateurs et la possible perte d'influence des États membres ou communautés autochtones. Les articles scientifiques et de presse ont pour la grande majorité d'entre-deux focalisé leurs propos sur l'arrivée d'États asiatiques au CA et plus particulièrement sur la position de la Chine en Arctique, la visualisant tour à tour comme une menace pour les États arctiques ou comme une opportunité économique pour le développement de la région.

⁵ Les États asiatiques s'interrogent sur le changement climatique en Arctique pouvant accroître ou intensifier des épisodes de catastrophes météorologiques pour leur territoire.

Quelles sont donc les capacités des Observateurs au sein du CA? Pourquoi l'arrivée des États asiatiques a-t-elle attiré autant d'attention de la part des médias et de recherches auprès des États arctiques? Enfin, ces États asiatiques représentent-ils réellement une menace face à la prééminence des États arctiques au sein du Conseil de l'Arctique?

L'ARCTIQUE ET L'ASIE

Les Observateurs asiatiques ne possèdent pas de frontières directes avec l'Arctique et vont avoir besoin d'une coopération bilatérale, multilatérale et institutionnelle avec des États arctiques afin de s'exprimer et d'agir dans cette région. C'est dans cette optique que la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Inde et Singapour ont souhaité et ont obtenu le statut de membre observateur au CA. L'intérêt de l'Asie pour l'Arctique peut cependant être retracé dès le début du XXe siècle.

Bien que le **Japon** ait attiré moins d'attention dans les médias que la Chine, il est le premier État asiatique à s'être lancé dans l'aventure polaire. Dès 1920, l'Empire japonais fort de ses conquêtes militaires en Asie et de ses victoires envers la Russie en 1905 adhère au Traité de Svalbard signé à Paris par les grandes puissances de l'époque. Dès lors, même s'il ne s'agit pas d'une priorité pour le gouvernement, le Japon mène plusieurs expéditions polaires⁶. C'est dans les années 1990 que s'opère un renouveau de la recherche polaire avec la création de programmes de recherche orientés tout d'abord sur les sciences naturelles puis sur les questions de navigation.

Il participe notamment au programme de recherche de *l'International Northern Sea Route Programme* (INSROP). Mené conjointement avec la Norvège et la Russie, INSROP porte sur l'utilisation et la rentabilité potentielle de la Route Maritime du Nord à travers le passage du Nord-Est. Depuis, le Japon a cependant accordé une attention importante à l'Arctique dans de nombreux rapports tels que celui du *Think-Tank* japonais *l'Institut japonais des Affaires étrangères*. Tokyo a aussi favorisé l'établissement de nouveaux programmes de recherche ou de collaborations universitaires comme *l'Arctic Challenge for Sustainability Project* (ArCS). Depuis 2013, Tokyo a également nommé un ambassadeur

⁶ Dans un premier temps en Antarctique, puis développement vers l'Arctique.

aux Affaires arctiques, position occupée aujourd'hui par Kazuki Shiraishi. Le Japon a d'ailleurs dévoilé sa politique officielle pour l'Arctique en octobre 2015 lors de *l'Arctic Circle*, un forum mondial ouvert sur la géopolitique de l'Arctique.

Les entreprises japonaises sont cependant encore sceptiques quant à la rentabilité des ressources et routes arctiques (Beveridge *et al* 2016). Le Japon possède trois brise-glace : le Shirase (placé sous l'autorité des Forces d'Auto-Défense de la Marine japonaise), le Soya et le Teshio (tous les deux placés sous l'autorité des gardes-côtes japonais) (Tonami & Watters 2012). Malgré la longue tradition polaire vantée par le Japon, il fut le dernier État asiatique à postuler au CA pour le statut de membre observateur en 2008 (Jakobson & Lee 2013).

Bien que l'intérêt de la **Chine** pour la recherche polaire soit plus récent que celui manifesté par le Japon, elle a rapidement développé des programmes de recherche dédiés à l'Arctique (1992), a acquis un brise-glace (le *Xuelong* ou Dragon des mers, en 1994), et a obtenu le statut de membre observateur *ad hoc* au CA en 2007. Puis, en 2008, elle a demandé le statut de membre observateur avec la Corée du Sud. L'engagement de la Chine en Arctique semble principalement scientifique et diplomatique.

Le nombre de publications scientifiques de chercheurs chinois s'est accru (Alexeeva & Lasserre 2012). Alors que les grandes puissances occidentales (USA, Russie, et l'UE via différents États membres) sont engagées dans cette région, la Chine ne souhaite plus être mise à l'écart des débats internationaux ou « d'accepter des politiques décidées par d'autres sans prendre les intérêts chinois en compte »⁷. L'augmentation des budgets chinois consacrés à la recherche en Arctique et à sa représentation au CA se développe en parallèle de l'augmentation des budgets alloués à tous les autres secteurs de recherche confondus. La Chine concentre ses efforts diplomatiques sur la Russie, les pays scandinaves et l'Islande (accords économiques depuis la crise financière de 2008) (Taithe, A., Falcon, I., *et al* 2013).

⁷ Déclaration d'un ministre de l'Economie chinois, dans Feng, B. (2015). *China Looks North : Carving Out a Role in the Arctic*. Disponible sur :<https://www.asiapacific.ca/canada-asia-agenda/china-looks-north-carving-out-role-arctic> [consulté le 10/09/2016].

L'intérêt de la **Corée du Sud** pour l'Arctique est également relativement récent. Alors que le pays du matin calme connaît une croissance économique en plein essor depuis une vingtaine d'années, il tente également de sortir de l'ombre de la Chine et du Japon pour s'affirmer comme puissance asiatique de premier ordre. L'Arctique représente dès lors une occasion pour la Corée de prendre position diplomatiquement, mais également une possible niche commerciale pour ses entreprises de construction de navires à capacité polaire (ex. : SHI).

La Corée a établi une station de recherche en 2002 (*Dasan*) au Svalbard et mis en place le *Korean Polar Research Institute* (KOPRI) responsable de l'organisation des expéditions, mais également de la conduite et de la collaboration avec les autres instituts de recherche polaire au niveau local et international. La Corée a également construit son propre brise-glace destiné à ce type de recherche polaire (2009), le *Aaron* considéré comme le brise-glace scientifique le plus performant au monde, et accueillant des scientifiques du monde entier.

La Corée du Sud concentre ses recherches sur l'évolution de la banquise, le plancton, le climat ou encore la pollution (Lee 2012). Pour la Corée du Sud, l'Arctique représente un marché plus concret pour ses chantiers navals (ex. : *Daewoo Shipbuilding and Marine Engineering*) qui ont déjà enregistré des commandes de navires-citernes à capacité polaire pour le projet Yamal (gaz naturel liquide). Dès 2013, la Corée du Sud avait présenté un plan directeur visant à la mise en œuvre d'une politique compréhensive globale pour l'Arctique dévoilée juste après celle du Japon à l'automne 2015.

Les candidatures de **Singapour** et de **l'Inde** au CA n'auront attiré que peu d'attention de la part des médias étrangers, pour lesquels la localisation géographique de ces États laisse perplexe face à un quelconque intérêt pour le « Grand Nord ». Cependant ces deux pays accordent une attention croissante à la région arctique du fait du changement climatique et de ses conséquences.

« Geographical distance is not a factor when it comes to the effects of climate change [...] In the face of a changing environment, we know that sustainable development in the Arctic is of utmost importance. Singapore, being a very small, low-lying island state that is relying on seaborne trade, can be greatly influenced and impacted by what happens in the Arctic region »⁸.

⁸ Sam Tan Chin Siong, secrétaire auprès du Ministère des Affaires Etrangères, discours d'inauguration de l'assemblée du Cercle Arctique, octobre 2013, Islande.

Singapour s'investit dans la région Arctique à travers sa candidature au CA et sa participation aux divers groupes de travail du CA. Singapour s'est également impliqué en accueillant des événements tels l'*Arctic Circle* en 2015; forum d'échange scientifique et culturel sur l'Arctique (Sam Tan Chin Siong, 2013). Déjà lors de son discours devant l'*Arctic Circle* en 2013 à Reykjavik, Sam Tan Chin Sion, alors secrétaire auprès du Ministère des Affaires étrangères, avait réitéré l'engagement de son pays pour l'Arctique⁹. Dans ce discours, il mettait en avant la volonté de Singapour et son attachement de participer à la protection environnementale, au développement économique et humain de l'Arctique ainsi qu'à la sécurité dans l'Arctique. Sam Tan Chin Sion affirmait également que Singapour n'avait ni les moyens, ni les ressources, ni la volonté de participer à l'extraction des ressources arctiques ou à l'utilisation des routes maritimes arctiques, ce qui le distingue des autres États asiatiques.

L'intérêt principal de Singapour en Arctique résulterait plutôt de son inquiétude face aux changements climatiques et à ses conséquences sur le monde et tout particulièrement l'impact de l'élévation du niveau des mers sur son territoire. Singapour souhaite aussi pouvoir mesurer l'impact des voies de navigations arctiques sur les routes classiques et particulièrement sur la fréquentation du détroit de Malacca qu'elle contrôle. En conséquence, Singapour souhaite s'investir dans les différentes plateformes de coopération et de collaboration existantes pour la protection et la préservation de l'environnement et des populations arctiques. Alors que les États asiatiques concentrent l'ensemble de leur discours sur le changement climatique et/ou les ressources naturelles et les voies de navigation, Singapour, à travers le discours de Sam Tan Chin Sion, rappelle que l'Arctique est avant tout l'habitat de nombreuses populations autochtones qu'il convient de respecter et de protéger.

L'Inde, sous l'autorité de l'Empire britannique, a rejoint le Traité de Svalbard dès 1920, et a participé à la coopération scientifique en Antarctique dans les années 50 (Sinha 2016) où elle a établi une base de recherche en 1983. Elle a également démarré un programme de recherche arctique en 2007 (Devirupa 2012) étudiant le rapport entre l'Arctique et la

⁹ Discours de Sam Tan Chin Sion (2013). Singapore in the Arctic. Arctic Circle 2013. Video disponible sur : <https://vimeo.com/160944513> [consulté le 16/08/2016].

mousson indienne et ouvert une station de recherche au Svalbard en 2008 (Himadri)¹⁰. Tout comme Singapour, les routes arctiques ne représentent guère d'intérêt pour elle alors que les bouleversements engendrés par le changement climatique pourraient avoir un impact sur son territoire et ses relations avec ses voisins, notamment le Bangladesh qui est directement menacé par la montée des mers et océans. L'Inde est, tout comme la Chine, à la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement énergétique pour soutenir la demande nationale, et se tourne notamment vers la Russie pour des partenariats économiques.

Si l'on observe donc une progression nette de la recherche polaire menée par des pays asiatiques en Arctique, elle reste inférieure aux moyens déployés pour la recherche en Antarctique, et demeure principalement orientée vers les sciences naturelles. L'Arctique n'est, à l'heure actuelle, pas une région prioritaire pour les États asiatiques mais plutôt une possible opportunité future pour laquelle ils se préparent. Le Japon et la Corée du Sud ont aujourd'hui une politique officielle pour l'Arctique, la Chine préfère encore rester neutre dans ses déclarations et floue dans ses intentions même si elle a officiellement déclaré vouloir participer à la gestion du patrimoine arctique (Pulkinnen 2013). Dans leurs déclarations officielles, tous les États asiatiques tendent à mettre en avant leurs inquiétudes face au changement climatique comme principale justification de leur intérêt pour l'Arctique, plutôt que l'attrait des ressources naturelles ou des voies de navigation arctique.

LES INTERETS DES PUISSANCES ASIATIQUES EN ARCTIQUE

Avec le réchauffement climatique dans la région Arctique, les États asiatiques développent un intérêt croissant pour les possibles ressources présentes, les voies de navigations, la gouvernance de la région, mais s'interrogent également sur les conséquences que pourrait avoir ce changement climatique sur leur propre territoire (Pulkinnen 2013). Ainsi que nous avons pu le voir, aucun des États asiatiques n'a de frontières communes avec l'Arctique bien que certains d'entre eux comme le Japon en soient plus proches que d'autres comme l'Inde, ou la Chine, et se targuent d'être un État « quasi polaire » (Blenckner 2012, Kuersten 2015, MacDonald 2016). Ils développent donc

¹⁰ *India and the Arctic*, MAE [en ligne]. Disponible sur <http://www.newindianexpress.com/nation/article1282303.ece> Consulté le 07/08/2016.

des programmes de recherches et des politiques spécifiquement dédiés à l'étude de l'Arctique (Manicom & Lackenbauer 2013). Le Conseil de l'Arctique étant le forum de collaboration et coopération privilégié par les États-arctiques, les États asiatiques ont donc souhaité l'intégrer pour assister et, dans la mesure de leurs capacités, y contribuer.

La Chine, le Japon, l'Inde, la Corée du Sud et Singapour justifient principalement leur intérêt pour l'Arctique par leur besoin d'assurer la sécurité¹¹ de leur territoire dont l'intégrité pourrait être menacée par le changement climatique accéléré en Arctique (Manicom & Lackenbauer 2013, Feng 2015). Ces États insistent sur le fait que bien qu'il est convenu que les États arctiques et leurs populations seront les premiers touchés par les bouleversements dans la région Arctiques, cela engendrera des impacts à terme sur le reste du monde (Charter 2015).

Ainsi, plusieurs scientifiques asiatiques s'interrogent (Gadihoke 2013) sur l'évolution de cette situation : la fonte des glaces arctiques et l'élévation du niveau des mers pourraient conduire à une redéfinition et des contestations des frontières maritimes de plusieurs États du côté arctique, mais également asiatique. La Chine et l'Inde étudient également les impacts du changement climatique dans l'Arctique sur la dynamique climatique globale, et aussi en particulier sur leur mousson, le régime des précipitations et la multiplication de phénomènes météorologiques extrêmes en Asie.

Le changement climatique fait donc émerger de nouvelles perceptions, bien différentes du concept de menaces et de sécurité et qui peuvent aujourd'hui inclure également la sécurité environnementale à un niveau international. Le changement du niveau des mers et océans met en lumière un questionnement autour de la sécurité écosphérique (Welch 2013). Ainsi, le gouvernement japonais souhaite que l'Arctique soit reconnu comme une zone de patrimoine mondial de l'Humanité (Horinouchi 2010, Tonami & Watters 2012:97, Jakobson & Lee 2013) afin de pouvoir mieux protéger cet espace (en élaborant des normes pour encadrer la pollution, la navigation, l'extraction des ressources, etc.). C'est également le cas de la Corée du Sud et de Taiwan (Jakobson & Lee 2013, Solli & Rowe 2013).

¹¹ Sécurité/ Sureté. Sécurité non-traditionnelle.

Le second motif invoqué par les États asiatiques pour justifier leur intérêt pour l'Arctique est leur volonté de participer au Conseil de l'Arctique et ainsi contribuer à la recherche scientifique. Comme nous avons pu le voir auparavant, les États asiatiques se sont joints au traité de Svalbard ou l'*International Arctic Science Committee* (IASC) (Tonami & Watters 2012), et ont mis en place des programmes et stations de recherche dédiés à l'Arctique. Ils œuvrent également au sein des groupes de travail du CA. Le Japon a, pour sa part, contribué au programme de l'INSROP mené conjointement avec la Russie et la Norvège en 1991 dans le but d'étudier la commercialisation de la route du Nord.

Par ailleurs, les puissances asiatiques, particulièrement la Chine et l'Inde, ont de plus en plus besoin de nouvelles sources de ravitaillement énergétique pour soutenir leur croissance et la demande domestique. De très nombreux articles de presse et scientifiques ont vanté les ressources arctiques abondantes les qualifiant même de nouvel Eldorado en se basant sur l'étude menée par l'USGS de 2008 qui soutenait que la région pourrait contenir jusqu'à 30 % des ressources gazières, 13 % du pétrole encore à découvrir, ainsi que de nombreux minéraux (Holyroyd 2012, Pulkinen 2013).

Dans ce contexte les ressources arctiques représenteraient une source d'approvisionnement extrêmement intéressante pour les États asiatiques (Manicom & Lackenbauer 2013, Park 2014, Sun 2013, Munson 2012, Chen 2012, Kuersten 2015). D'autres articles ont fait mention d'une « course » (Blank 2014) des États asiatiques pour acquérir, voir s'emparer de ces ressources. Cependant, ces articles ont eu tendance à oublier de rappeler qu'il ne s'agit que d'une estimation des ressources qui resteraient à découvrir et que, quand bien même ces gisements seraient abondants, la rentabilité de leur exploitation est encore loin d'être prouvée (Sennott 2013). L'exploitation majeure des ressources arctiques, sujet abondamment étudié, n'est pas encore une réalité.

L'attractivité des routes de navigations arctiques est l'un des éléments sur lequel se sont longtemps appuyés de nombreux articles de presse et scientifiques pour expliquer l'intérêt asiatique pour l'Arctique (Kitagawa 2007, Wilson 2013, Lee Myers 2013, Guilford 2013, Kuersten 2015). C'est principalement le cas pour la route du Nord qui permettrait aux exportateurs asiatiques des économies en temps et en carburant conséquentes pour rejoindre l'Europe (Manicom & Lackenbauer 2013). Cependant cette vision d'une « autoroute maritime » doit être nuancée. Si les itinéraires Nord-Nord peuvent en effet être

plus courts en termes de distance, la plupart des articles ne prennent pas en compte les conditions de navigation particulières à l'Arctique : fenêtres d'ouverture des routes, mouvements de la glace, températures et vents, etc. (Lasserre 2011). À cela, il faut ajouter des contraintes structurelles propres à l'industrie du transport maritime, dont le « juste à temps », les arrêts intermédiaires que font les navires sur les routes traditionnelles pour le déchargement et le remplissage, le manque d'infrastructures présentes en Arctique, le coût important des assurances et escortes, etc. (Lasserre, Furuichi & Otsuka 2013). Une étude menée auprès d'armateurs asiatiques (Beveridge *et al*/2016) souligne que ces derniers sont pour le moment loin d'être convaincus par les routes arctiques et prêtes à se lancer dans une aventure périlleuse.

L'ASIE, UNE MENACE POUR LES ÉTATS ARCTIQUES ?

Alors que de nombreux États font aujourd'hui partie du CA comme membres observateurs, ce sont les États asiatiques et tout particulièrement la Chine qui ont attiré l'attention des médias (McGrath 2013, Myers 2013, Munson 2012, Feng 2015, Kuersten 2015, Lackenbauer 2014). Ces derniers semblent considérer l'arrivée des États asiatiques au CA comme une menace pour la prééminence des États arctiques et des peuples autochtones avec d'éventuelles intentions malveillantes¹² alors que d'autres États observateurs comme la France n'ont guère provoqué d'attention ou de spéculation de la part des médias et de la communauté scientifique (Charter 2015).

Dès les premières demandes d'intégration d'États non limitrophes à l'Arctique au CA, de nombreuses inquiétudes ont vu le jour (Huebert 2012), et ce, particulièrement auprès de la Russie, du Canada et des communautés autochtones qui ont pendant longtemps, redouté de perdre leur influence au sein du CA, ou de voir cette influence diluée (Fenge 2012, Pulkinnen 2013, Lackenbauer 2014, Charter 2015). La demande de participation d'observateurs externes à l'Arctique a pendant longtemps été considérée comme présentant un risque d'ingérence dans la gouvernance de la région par les États arctiques. Ceux-ci et les représentants des populations autochtones ont pu également s'inquiéter

¹² Articles de quotidiens: Castonguay, A. « Arctique, la nouvelle guerre froide ». *Le Devoir*, le 21 août 2010. Hoenacker, V.F. « Revendication dans l'Arctique: guerre froide Canada-Russie ». *La Presse*, le 09 août 2013. St-Pierre, R. « Vers une nouvelle Guerre Froide en Arctique ? ». *Radio-Canada*, le 22 mai 2014. Lemoine, M. (2013). Guerre secrète pour l'Arctique. *Le Courrier de Russie*, le 4 octobre 2012. Exner-Pivot, H. « Blog: The Third Wheel: Observers in the Arctic Council ». *Eye on the Arctic*, le 23 mars 2013.

d'un possible agenda tenu secret par certains États asiatiques, et particulièrement de la Chine (Lackenbauer 2014).

Les déclarations des États non-arctiques pour que l'Arctique, au même titre que l'Antarctique, soit reconnu au Patrimoine mondial de l'Humanité (Ikeshima 2013), n'ont fait qu'accroître cette impression. Des articles de presse (Kuersten 2015) ont pu rapporter les propos d'officiels Chinois tels que « *Countries closer to the Arctic, such as Iceland, Russia, Canada, and a few other European countries may tend to wish the Arctic were private or that they had priority to develop it, [...] But China insists that the Arctic belongs to everyone just like the moon* »¹³. En outre, la Russie s'inquiétait que la Chine puisse devenir une puissance économique rivale dans la région arctique (Pulkinnen 2013, Charter 2016).

Dans son article sur les perceptions du Canada et des Canadiens à l'égard de l'arrivée des États asiatiques au CA, Lackenbauer (2014) met de l'avant les inquiétudes aussi bien académiques que médiatiques que représente l'internationalisation du CA. Il soulève, une fois de plus, la dilution possible de l'influence des États arctiques et des peuples autochtones en articulant son discours sur la Chine. Cela souligne le profond malaise des États occidentaux face à l'arrivée d'une nouvelle superpuissance politique, économique et militaire non occidentale qui revendique sa place dans tous les grands débats internationaux et même dans des territoires où elle n'est pas directement concernée (Wright 2011).

Cette représentation renvoie à une vision d'une Chine volontiers impérialiste ouvrant la voie à de nombreux pays asiatiques qui domineraient le fonctionnement politique du CA (Lasserre *et al* 2015). Ce sentiment a été exacerbé par l'apparition du brise-glace chinois en 1999 dans les eaux territoriales canadiennes sans, selon certains articles et médias, autorisation préalable (Lackenbauer & Manicom 2013, Huebert 2012), alors que son passage avait pourtant été dûment annoncé par les autorités chinoises (Aleexeva & Lasserre 2012, Pelletier & Lasserre 2015). Ces articles mettent également en avant une peur de la puissance de la Chine qui pourrait tenter de contrôler les différents groupes de travail à travers son poids financier et politique.

¹³ Déclaration de Cui Hongjian, chef du département européen du China Institute for International Studies, en 2012 précédant la visite du Premier Ministre Wen Jiabao en Europe.

Les inquiétudes face à l'intérêt de la Chine pour l'Arctique semblent se renforcer alors que la Chine développe plus avant une politique militaire navale (stratégie des premières et secondes lignes d'îles, création d'îles artificielles en mer de Chine [Ikeshima 2013]). Cette attitude perçue comme belliqueuse par la communauté internationale ne fait que renforcer les inquiétudes d'une invasion chinoise du CA. On ne peut que constater une vision négative de la Chine en Arctique dans la plupart des articles de presse et scientifiques occidentaux (Kuersten 2015, Alexeeva & Lasserre 2012) notamment concernant le non-partage des données scientifiques récoltées par les chercheurs chinois au Svalbard (Taithe, A., Falcon, I., *et al* 2013).

Une seconde crainte formulée par les États arctiques, cette fois-ci plaidant en faveur de l'ouverture du CA à de nouveaux observateurs, est que dans le cas où ceux-ci soient mis à l'écart des mécanismes de dialogues arctiques, ils décident de créer leur propre forum, lequel ne garantirait pas forcément la prééminence des États arctiques et des peuples autochtones (Manicom & Lackenbauer 2013). Pendant quelques années, les États membres et de nombreux scientifiques se sont inquiétés de voir émerger de nouvelles plateformes de dialogue politique et économique comme l'*Arctic Circle* ou l'*Arctic Frontiers* pour tenter de s'imposer, voire de remplacer le CA (Pulkinnen 2013). Cependant, on a pu constater au fil des ans que ces forums, loin de concurrencer le CA, lui apportaient une complémentarité. Ils permettent en effet, à divers types d'interlocuteurs, aussi bien issus d'États arctiques que non limitrophes, des membres officiels, mais également des entreprises, des chercheurs et des universitaires, de se pencher et d'échanger sur des problématiques culturelles, économiques et sociales.

De nombreux articles, aussi bien académiques que médiatiques, se sont intéressés à la position du Canada concernant l'intérêt croissant des États non arctiques pour cette région (Lasserre 2010, Huebert 2011, Wright 2011, Penikett 2013) ainsi qu'à leur arrivée au CA, avec une attention particulière pour les États asiatiques (Lackenbauer 2014, Rowe & Solli and Lindgren 2013, Hubert 2011). Deux points de vue émergent de ces travaux. D'un côté existe la vision d'une Asie menée par la Chine voulant envahir le CA et le refaçonner (Huebert, Wright 2011), et de l'autre côté réside l'idée d'États asiatiques voulant participer à un forum de collaboration interétatique tout en respectant la prééminence des États arctiques et peuples autochtones (Lasserre 2012, Lackenbauer 2013, Tonami 2013).

Lackenbauer (2014) mentionne également des sondages commandés par le *Munk-Gordon Arctic Security Program* (2011)¹⁴ dans lesquels les Canadiens identifient la Chine comme le partenaire le moins préférable pour le Canada en Arctique. Les sondages mettaient également en lumière la préférence des Canadiens de ne pas inclure des États non arctiques au CA. Cela fait suite à une attitude d'affirmation de la souveraineté canadienne sur le Nord canadien soutenue par l'ancien Premier ministre conservateur Stephen Harper qui avait fait de l'Arctique une part primordiale de l'identité et du territoire canadien avec le slogan « use it or lose it » (Bartenstein 2010 ; Genest et Lasserre 2015).

Afin d'apaiser les doutes des États arctiques, la Chine semble avoir exclu toute présence militaire en Arctique et ne soutient officiellement aucune revendication territoriale dans le Grand Nord (Lin & Roussel 2012). C'est une position qui est suivie par le Japon comme par la Corée du Sud, l'Inde et Singapour. Depuis, des articles scientifiques ont pu remettre en perspective l'intérêt réel de la Chine, mais également de l'Asie, pour le Grand Nord en parallèle au développement de ses activités dans le reste du monde (Lasserre *et al*/2015). L'Arctique, bien que présentant certains attraits pour les États asiatiques, n'est pas pour le moment en rien une zone prioritaire. Ces États se préparent simplement pour dans le long terme, à l'ouverture de l'océan Arctique. Le processus d'intégration des Observateurs au CA a été le fruit d'un long processus de négociations entre les États membres du CA qui ont souhaité à travers ce statut, s'assurer des bonnes intentions des nouveaux arrivants.

LE PROCESSUS D'INTEGRATION DES OBSERVATEURS AU CONSEIL DE L'ARCTIQUE

À la suite des demandes répétées de plusieurs États asiatiques (en 2007/2008/2009/2013 pour la Chine et la Corée du Sud), et européens (UE en 2008/2009/2013/2014; France en 2004; Espagne 2007; Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne, Allemagne en 2011) (Charter 2016), le Conseil de l'Arctique a décidé d'inviter des États non arctiques à participer au CA au titre de membres observateurs, plus souvent appelés les Observateurs.

¹⁴ « Rethinking the Top of the World: Arctic Security Public Opinion Survey », Ekos Research Associates, Janvier 2011. Disponible sur : [http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/24-05-2011%20Rethinking%20the%20Top%20of%20the%20World%20\(3\)%20\(3\)_0.pdf](http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/24-05-2011%20Rethinking%20the%20Top%20of%20the%20World%20(3)%20(3)_0.pdf) [consulté le 18/10/2016].

Pour accéder au statut d'Observateur, les États asiatiques ont donc dû se soumettre à plusieurs règles : ils ont ainsi dû accepter et soutenir les objectifs du Conseil de l'Arctique définis dans la déclaration d'Ottawa, mais également reconnaître la souveraineté des États arctiques, leurs droits souverains et leur juridiction dans la région (Pulkinnen 2013). Les Observateurs doivent en outre reconnaître le cadre juridique applicable à l'Océan Arctique avec le droit de la mer (convention sur le droit de la mer CNUDM). Les Observateurs s'engagent à respecter les valeurs, les intérêts, la culture et les traditions des peuples autochtones de l'Arctique. Ils s'engagent également à faire preuve d'une volonté politique ainsi que d'une capacité financière à contribuer au travail des participants permanents au CA (Charter 2015). Ils doivent faire preuve de leurs intérêts envers l'Arctique en apportant une expertise aux groupes de travail du CA¹⁵.

Ces différents critères pour l'admission au CA sont communément appelés les critères de Nuuk (2011) et furent repris dans le Manuel à l'usage des Observateurs lors de la réunion de Kiruna en 2013 afin de se prémunir de voir les observateurs remettre en cause l'ordre régional établi par les États arctiques et codifier les rencontres (Manicom & Lackenbauer 2013, Solli 2013). Lors de l'examen de leurs candidatures de 2013, les États asiatiques se sont donc engagés à respecter ces critères.

La Chine est le premier État asiatique à avoir fait part de sa volonté d'accéder au statut d'Observateur du CA en 2007 (Lasserre 2012). De 2008 à 2013, elle a obtenu le statut d'Observateur *ad hoc* au CA qui, comme nous avons pu le voir, lui permettait d'assister aux réunions ministérielles sous condition d'obtenir une invitation formelle (Charter 2016) tout en continuant de demander le statut d'Observateur permanent. En mai 2013, la Chine a déposé une nouvelle demande, aux côtés de la Corée du Sud, de l'Inde, de Singapour et du Japon. Ces deux derniers avaient également formulé des demandes par le passé (Japon 2009, Singapour 2011), mais celles-ci avaient été rejetées.

La Chine, la Corée du Sud et le Japon ont utilisé comme argument pour justifier de leur intérêt pour l'Arctique le fait que ce territoire devrait être considéré comme un héritage pour l'humanité (Solli 2013). Ces États seraient, idéalement, favorables à une

¹⁵ Knecht Sebastian (2015). « *New Observers Queuing Up: Why the Arctic Council should expand - and expel* » dans The Arctic Institute. Disponible sur : <http://www.thearcticinstitute.org/2015/04/042015-New-Observers-Queuing-up.html> [consulté le 20/04/2016].

gouvernance de l'Arctique inspirée du modèle de l'Antarctique. Ils reconnaissent cependant la prééminence des États arctiques. Alors qu'en 2009, les demandes des puissances asiatiques avaient été refusées au nom de l'amendement Nuuk. Ces refus avaient entraîné en Chine comme au Japon ou en République de Corée une inquiétude de main mise du régime maritime arctique par les États membres permanents du CA (Manicom & Lackenbauer 2013).

Alors que le Canada et la Russie avaient eu une position réservée quant à l'arrivée de nouveaux Observateurs, qui plus est asiatiques, les États scandinaves ont eu la position la plus ouverte sur ce sujet (Charter 2015). Le Danemark a soutenu ces demandes avec comme objectifs de favoriser une plus grande coopération internationale dans la région arctique et de sensibiliser ainsi le monde autour des problématiques environnementales présentes. Le Danemark considérait, en outre, qu'il n'était pas incompatible pour les États arctiques de protéger leurs propres intérêts dans la région, tout en acceptant une plus grande coopération internationale. Pour la Norvège, l'arrivée de pays non arctiques au sein du Conseil de l'Arctique était une opportunité de revitaliser le CA en lui apportant de nouveaux objectifs et moyens pour y parvenir. La méthode de décision et d'acceptation des demandes d'intégration au CA formulées à Kiruna en 2013 ne fut pas rendue publique (Solli 2013).

Ainsi, en mai 2013, les premiers États asiatiques (Chine, République de Corée, Japon, Singapour, et l'Inde) ont enfin accédé au statut de membres observateurs après avoir formellement exprimé leur attachement aux sept critères, dits de Nuuk, requis pour leur adhésion (Solli 2013). Cette décision d'accepter les puissances asiatiques au CA la même année peut témoigner d'une volonté de ne froisser aucune sensibilité en privilégiant un État par rapport à un autre et également d'une volonté d'internationalisation du Conseil.

LES COMPETENCES ET LIMITES DU STATUT D'OBSERVATEUR

Face aux inquiétudes présentées par les États arctiques quant à l'intégration des États asiatiques au CA, il paraît nécessaire de rappeler les compétences de ces derniers en tant qu'Observateur, mais également les limites imposées par ce statut. Ces Observateurs sont divisés en deux catégories distinctes, avec d'une part les Observateurs

*ad hoc*¹⁶, qui doivent demander une autorisation afin d'assister à chaque réunion ministérielle du CA, et d'autres parts, les Observateurs permanents qui peuvent y assister sans invitation préalable.

Dans ce cadre des réunions du CA, les Observateurs permanents sont invités à proposer des projets aux membres permanents, à contribuer au développement du savoir et des connaissances arctiques, ainsi qu'à faire des déclarations (Duyck 2015). En outre, les Observateurs assistent aux réunions et participent aux groupes d'études. Depuis l'obtention de leur statut d'Observateurs, les États asiatiques ont donc pu assister de manière plus régulière aux réunions interministérielles du CA. L'une des contributions principales pour les Observateurs au CA est leur participation aux groupes de travail, qui leur permet de contribuer financièrement, technologiquement et scientifiquement à des projets dans l'Arctique (Pulkinnen 2013).

Les groupes se réunissent de manière régulière et publient des communiqués visant à une meilleure protection et gestion du patrimoine arctique. Cette contribution permet aux observateurs de prouver leur intérêt pour la région Arctique, au-delà d'un simple intérêt économique (Charter 2015). Les groupes de travail sont divisés par zones d'études et les Observateurs, ne pouvant être présents dans tous les groupes, vont avoir tendance à envoyer des représentants, scientifiques et professionnels aux réunions des groupes qui les intéressent le plus (Charter 2015). Il existe donc six groupes de travail dans lesquels les Observateurs sont invités à participer et contribuer :

- Le *Programme de Surveillance et d'Évaluation de l'Arctique* (PSEA) qui se concentre surtout sur les effets des polluants anthropiques
- La *Conservation de la Faune et de la Flore arctique* (CFFA) qui cherche à faciliter l'échange des renseignements et coordonner la recherche sur les espèces et les habitats.
- Le *Programme de Préparation aux Situations d'Urgence, de Prévention et d'Intervention* (PPSUPI) dans l'Arctique
- La *Protection de l'Environnement marin de l'Arctique* (PEMA), qui combat la pollution marine dans l'Arctique, quelle qu'en soit la source.

¹⁶ Chine jusqu'en 2013, Union Européenne dont le statut reste sujet à discussions.

- Le *Groupe de Travail chargé du Développement durable* (GTDD), qui vise au développement écologiquement durable de la gestion des ressources naturelles, du développement d'une activité économique durable, de la prospérité communautaire, de l'éducation, du patrimoine culturel, de la santé et du mieux-être des habitants de l'Arctique, entre autres.
- Le *Programme d'Action et de Surveillance des Contaminants dans l'Arctique* (PASCA) qui vise à réduire les émissions de polluants dans l'environnement et inciter les gouvernements nationaux à prendre des mesures correctives liées aux contaminants et à l'émission de polluants

Ces experts pourront influencer le CA avec notamment une collaboration scientifique accrue (Brigham 2014). L'ambassadrice japonaise pour les affaires polaires, Kazuko Shiraishi, revenait lors d'une conférence de 2015 sur l'expertise et le savoir-faire que le Japon, en tant qu'Observateur au CA, peut apporter aux groupes de travail, notamment dans le domaine de la science sur l'acidification de l'océan Arctique, ou le carbone noir¹⁷. Pour avoir un impact sur les travaux du Conseil de l'Arctique, les observateurs des pays doivent prouver leur réelle volonté de s'investir et d'utiliser au mieux leurs capacités scientifiques, leur capacité à élaborer des stratégies politiques au sein du groupe de travail ainsi que de participer aux tâches du Conseil.

« I would say it demonstrates the broad international acceptance of the role of the Arctic Council, because by being observer, these organizations and states, they accept the principles and the sovereignty of the Arctic Council on Arctic issues »
 Carl Bildt, Ministre des Affaires Étrangères de Suède.

Les États permanents ont établi des mesures pour prévenir toutes surinfluences des Observateurs sur les États permanents (critères de Nuuk). En effet, afin d'éviter des tensions ou désaccords financiers, le CA a créé un plafond des fonds que les Observateurs peuvent allouer au CA, qui ne doit pas dépasser celui des États-Membres. Les observateurs peuvent ainsi contribuer jusqu'à 50% d'un financement de projet (d'après le manuel des Observateurs (Charter 2015)). Cela permet d'éviter que les

¹⁷ Kazuki Shiraishi le 16/10/2015. « *Charting Japan's Arctic strategy* » Brookings. Disponible sur :<http://www.brookings.edu/events/2015/10/19-charting-japans-arctic-strategy> [consulté le 19/04/2016].

Observateurs puissent tenter d'influencer ou d'intimider les décisions des États-Membres ou du CA de manière générale en procédant à de grandes donations. Cependant, les Observateurs ne sont pas toujours habilités à participer aux votes lors des décisions ministérielles, et leurs déclarations demeurent purement consultatives (Pulkinnen 2013). En effet, lors des rencontres ministérielles les Observateurs sont seulement autorisés à présenter des déclarations écrites.

« Les décisions prises à tous les niveaux du Conseil de l'Arctique sont le droit et la responsabilité exclusif des huit États arctiques avec la participation des membres permanents. Toutes les décisions sont prises par consensus des États arctiques. Le rôle principal des observateurs est d'observer le travail du Conseil de l'Arctique. En outre, les Observateurs sont encouragés à continuer d'apporter des contributions pertinentes à travers leur engagement, surtout au niveau du groupe de travail ».

En outre, les Observateurs ne doivent pas tenter d'initier de nouvelles propositions pour la gouvernance de l'Arctique ou remettre en cause le cadre légal établi par le CA. Dans le cas où ils ne répondraient plus aux critères de Nuuk, un État peut être démis de son statut d'Observateur. Par ailleurs, il est important de garder en tête que la participation des Observateurs au CA représente pour eux un coût élevé en temps, mais également en expertise et en argent pour participer pleinement aux activités du CA (Charter 2015). Ce sont probablement les raisons qui expliquent le manque d'engagement des Observateurs dans de nombreuses réunions.

De nombreux auteurs ont fait mention de la faible participation des Observateurs aux réunions des groupes de travail, alors qu'il s'agit de l'espace dans lequel ils peuvent le plus s'exprimer. Dans une étude menée par Andrew Charter (2016) du minutage des réunions du CA, il apparaissait que les Observateurs ne faisaient guère de commentaires, mais qu'ils n'assistaient pas non plus de manière régulière aux réunions des groupes de travail du CA, comme on peut l'observer notamment pour les réunions du groupe de travail de l'*Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP)* (voir Fig. 2). Il faut cependant prendre en compte le fait que ces États asiatiques ne sont invités à participer aux réunions que depuis 2013. Seuls la Corée du Sud et le Japon ont développé une politique officielle pour l'Arctique en 2015, et le budget alloué à cette région est n'est encore que très limité.

Figure 1: Number of Attendances at AMAP Working Group Meetings from 1998 to 2014

Member States		Permanent Participants			
Canada	17/17	Saami Council	12/17		
Denmark	17/17	Inuit Circumpolar Council	9/17		
Finland	17/17	RAIPON	6/17		
Norway	17/17	Arctic Athabaskan Council	3/14		
Russia	17/17	Aleut International Association	2/17		
United States	17/17	Gwich'in Council International	1/14		
Iceland	16/17				
Sweden	16/17				
Observer States		Observer IGOs		Observer NGOs	
The Netherlands	16/17	UN Environment Programme	10/17	World Wide Fund for Nature	10/17
United Kingdom	3/17	Nordic Environ. Finance Corporation	2/10	International Arctic Science Committee	3/17
Japan	2/2	Stand. Committ. of Parliamentarians of the Arctic	1/17	Association of World Reindeer Herders	3/14
South Korea	2/2	UN Economic Comm. for Europe	0/17	Circumpolar Conservation Union	2/14
Germany	1/17	Nordic Council of Ministers	0/17	Int. Union for Circumpolar Health	1/17
Poland	1/17	North Atlantic Marine Mammal Comm.	0/14	Northern Forum	0/17
China	1/2	UN Development Programme	0/12	Advisory Comm. on Protect. of the Sea	0/14
India	1/2			Int. Arctic Social Sciences Association	0/14
Italy	1/2			Int. Fed. of Red Cross & Red Crescent Soc.	0/14
France	0/14			Int. Union for Conservation of Nature	0/14
Spain	0/8			Int. Work Group for Indigenous Affairs	0/12
Singapore	0/2			University of the Arctic	0/12
				Arctic Cultural Gateway	0/10

Figure 2: Présence des participants lors des réunions des groupes de travail de l'AMAP entre 1998 et 2014. Source : Knecht 2015.

« Observers cannot come to only one meeting in a working group and then come back next year, and expect to have influence. You have to have continuity and you need commitment. » Eikeland Amabassadeur Norvégien¹⁸.

Plusieurs articles de presse (Knecht 2015, Exner-Pirot 2016) font également mention de l'augmentation des coûts bureaucratiques connue par le Secrétariat du CA. Cette augmentation est due aux nombreuses réunions des groupes de travail dans lesquelles les experts sont plus nombreux qu'auparavant suite à la présence des Observateurs. Cependant, comme nous avons pu le voir précédemment, bien que l'Arctique attire un intérêt croissant des États asiatiques, il ne s'agit en aucune manière d'une région prioritaire pour ces États. Le budget et les ressources alloués au CA et à la recherche polaire demeurent donc faibles, le Japon ou la Chine ne pouvant envoyer des représentants et experts à chaque réunion des groupes de travail, préférant plutôt se concentrer sur un secteur en particulier (ex., SCTF pour la Chine et le Japon, SDWG pour la Corée du Sud groupe qui s'intéresse plutôt à l'aspect du développement humain et sécuritaire de l'Arctique).

¹⁸ Exner-Pirot, H. (2015). « *The Third Wheel: Observers in the Arctic Council* ». Dans Eye on the Arctic. Disponible sur <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2015/03/23/the-third-wheel-observers-in-the-arctic-council/> [consulté le 20/04/2016].

Pour Sophie Chevaleyre, le budget alloué par le gouvernement chinois pour la recherche polaire ne représenterait que 0,1 % du budget total alloué aux différents départements de la recherche en Chine (Chevaleyre 2013).

PERSPECTIVES ENVISAGEES POUR L'EVOLUTION DU CA

Les pays nordiques du Conseil de l'Arctique ont tendance à voir le CA comme un organe d'élaboration de politiques inclusives plutôt qu'exclusives, et ils croient que bon nombre des défis de l'Arctique exigent plutôt des solutions mondiales que régionales (Axworthy *et al* 2012). Dans la mesure où les Observateurs s'engagent à respecter la prééminence des États arctiques et les critères de Nuuk, la formation actuelle du CA ne leur permet en aucune façon de menacer la souveraineté des États membres.

La formation du CA n'est pas figée et de nombreux chercheurs s'interrogent sur son évolution (Charter 2015, Fenge 2012) : c'est le cas aussi du *Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region* (SCPAR). Des propositions de rotations des Observateurs ont été proposées afin de conserver des Observateurs dynamiques et participant aux réunions des groupes de travail, mais également pour limiter un trop grand nombre de nouveaux Observateurs (Knechet 2015). En effet, agrandir plus avant le CA pourrait poser des difficultés, notamment en logistique : la plupart des infrastructures des villes arctiques telles qu'Iqaluit pourraient difficilement accueillir des réunions avec plus de 500 participants¹⁹. Dès 2015 de nouveaux États ont postulé pour obtenir le statut d'Observateur au CA comme la Turquie, la Grèce, la Mongolie, la Suisse, mais également Greenpeace (Hoag 2016). Toutes les candidatures ont pour le moment été repoussées jusqu'à 2017.

¹⁹ « *We couldn't hold a huge, 500- to 1,000-person meeting in a place like Barrow or in Iqaluit in Canada* » Julie Gourley, représentante des USA au CA. Dans Rosen Yereth, « *How many observers can Arctic Council handle?* ». Eye in the Arctic. Disponible sur : <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2016/03/15/how-many-observers-can-arctic-council-handle/> [consulté le 19/04/2016].

CONCLUSION

Suite à cette recherche, on peut estimer que l'intérêt de l'Asie et l'arrivée des États asiatiques a attiré beaucoup plus d'attention que toute autre candidature (exception faite peut-être de l'UE). Cela a donné lieu à deux représentations, avec d'une part l'Asie perçue comme une menace pour la souveraineté et l'autorité des États arctiques et populations autochtones au CA, ou d'autre part comme une opportunité, à la fois économique pour des partenariats, mais aussi pour développer les recherches arctiques et sensibiliser le reste du monde aux problématiques découlant du changement climatique dans l'Arctique.

On peut constater que la plupart des articles établissent un amalgame au sujet des États asiatiques comme menace/opportunité, alors que pour la grande majorité d'entre eux, ces publications ne se réfèrent qu'à la Chine, voire dans certains cas au Japon et à la Corée du Sud. Au final l'Inde et Singapour n'auront guère attiré l'attention de la communauté étrangère et médiatique.

De plus, on peut se rendre compte que les Observateurs (asiatiques ou pas) n'ont finalement que peu de compétences au sein du CA et des groupes de travail. S'ils peuvent effectivement contribuer au développement et au partage de la recherche et des connaissances sur l'Arctique, cette région est à l'heure actuelle bien loin d'être une zone prioritaire pour eux actuellement. Les budgets et ressources alloués restent dérisoires, leur permettant surtout d'être inclus dans les débats sans pour autant avoir les moyens de peser sur les décisions.

BIBLIOGRAPHIE

Arctic Council, *About Arctic Council*. Disponible sur : <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/member-states>. Consulté le 18/09/2016.

Alexeeva, O. & Lasserre F. (2012). China and the Arctic, Arctic Yearbook 2012, University of Akureyri, p.80-90.

Alexeeva, O. & Lasserre F. (2012). The snow dragon: China's strategies in the Arctic [Le Dragon des Neiges. Les stratégies de la Chine en Arctique]. *China Perspectives* [Perspectives chinoises], 3, CEFC, Hongkong, p.61-68.

Axworthy, T.S., Koivurova, T., Hasanat, W. (2012). *The Arctic Council : its Place in the Future of Arctic Governance*. Munk School of Global Affairs. Gordon Foundation.

Bartenstein, K. (2010). «"Use it or Lose it" - an Appropriate and Wise Slogan?», (2010) 31.7 *Policy Options*, 69-73.

Beveridge, L., Fournier M. Lasserre, F., Huang L., Têtu P.L. (2016). *Interest of Asian shipping companies in navigating the Arctic*. In *Polar Science*, 2016. Doi:10.1016/j.polar.2016.04.004

Blank, S. (2014). Enter Asia: The Arctic Heats Up. *World Affairs* (March/april 2014). Available at : <http://www.worldaffairsjournal.org/article/enter-asia-arctic-heats> [accessed on 2016/05/26].

Blenckner, S. (2010). China defines itself as a 'near-arctic state'. SIPRI. Disponible sur : <https://www.sipri.org/media/press-release/2012/china-defines-itself-near-arctic-state-says-sipri> [consulté le 05/09/2016].

Brigham, L. (2014). *Polar Pursuits: Asia Engages the Arctic*. In Wills, M. et al, *Asia Policy*, Number 18 (juillet 2014), 1-79. Page 10.

Castonguay, A. (2010). *Arctique, la nouvelle guerre froide*. *Le Devoir*, le 21 août 2010. Disponible sur : <http://www.ledevoir.com/politique/canada/294791/arctique-la-nouvelle-guerre-froide> [consulté le 19/04/2016].

Charter, A. (2015). *Explaining the Evolution of the Arctic Council*. Wester University.

Charter, A. (2016). *Explaining Non-Arctic States in the Arctic Council*. *Strategic Analysis*, 40:3, 173-184, DOI : 10.1080/09700161.2016.1165467

Chevaleyre, S. (2010). La Chine et l'Arctique. *Red Economist* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.redeconomist.com/featured/la-chine-et-larctique-2/> Consulté le 04/09/2016.

Devirupa, M. (2012). Taking cue from China, India eyeing Arctic region. *The New Indian Express*. Disponible sur : <http://www.newindianexpress.com/nation/2012/oct/02/taking-cue-from-china-india-eyeing-arctic-region-411366.html> [consulté le 16/10/2016].

Duyck, S. (2015). Polar Environmental Governance and Non-State Actors. In Pincus, R. & Ali, S.H. *Diplomacy on ice : Energy and Environnement in the Arctic and Antarctic*, Yale University Press (2015), pp. 13-40.

Exner-Pirot, H. (2015). The Third Wheel: Observers in the Arctic Council. *Eye on the Arctic*. Disponible sur: <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2015/03/23/the-third-wheel-observers-in-the-arctic-council/> [consulté le 20/04/2016].

Exner-Pirot, H. (2016). How much does the Arctic Council cost? *Eye on the Arctic*. Disponible sur : <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2016/09/07/blog-how-much-does-the-arctic-council-cost/> [consulté le 17/10/2016].

Feng, B. (2015). *China Looks North: Carving Out a Role in the Arctic*. Asia Pacific Foundation of Canada. Disponible sur : <https://www.asiapacific.ca/canada-asia-agenda/china-looks-north-carving-out-role-arctic> [consulté le 16/10/2016].

Fenge, T. (2012). Canada and the Arctic Council: Our turn to conduct the Arctic orchestra. Policy Opinion (en ligne). Accessible sur : <http://policyoptions.irpp.org/magazines/harpers-foreign-policy/canada-and-the-arctic-council-our-turn-to-conduct-the-arctic-orchestra/> [consulté le 07/10/2016].

Furuichi, M., Otsuka, N. (2013). What Is China's Arctic Game Plan? *The Atlantic*. Disponible sur : <http://www.theatlantic.com/china/archive/2013/05/what-is-chinas-arctic-game-plan/275894/> [consulté le 16/10/2016].

Genest, Philippe & Frédéric Lasserre (2015): Souveraineté, sécurité, identité: éléments-clés du discours du gouvernement canadien sur l'Arctique. *Canadian Foreign Policy Journal*, 21(1), 64-84.

Hasting, G.J. (2014). *The rise of Asia in a changing Arctic: a view from Iceland*. Polar Geography, 37:3, 215-233, DOI: 10.1080/1088937X.2014.934315

Helgesen, G., Tonami, A. & Heilmann, N-B. (2013). *Why Asia*. Nordic Institute of Asian Studies (NIAS), University of Copenhagen. Background Paper for the Committee for Greenlandic Mineral Resources to the Benefit of Society

Hoag, H. (2016). *Arctic Council Meeting Looks to the Futur*. Dans News Deeply. Disponible sur : <https://www.newsdeeply.com/arctic/articles/2016/03/22/arctic-council-meeting-looks-to-the-future> [consulté le 19/04/2016].

Huebert, R. (2012). Meridian Newsletter: Fall/Winter 2011-Spring/Summer 2012 - Canada and China in the Arctic. Canadian Polar Commission, Gouvernement du Canada. Disponible sur : <http://www.polarcom.gc.ca/eng/content/meridian-newsletter-fallwinter-2011-springsummer-2012-0> [consulté le 18/10/2016].

Ikeshima, T. (2013). China's Interests in the Arctic: Threat or Opportunity? Transcommunication Vol.1 2013. Graduate School of International Culture and Communication Studies. Disponible

sur :https://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/bitstream/2065/45933/1/Transcommunication_1_Ikeshima.pdf

Jakobson, L. (2012), *Northeast Asia Turns Its Attention to the Arctic NBR Analysis*. Disponible sur : http://www.nbr.org/publications/analysis/pdf/Brief/121712_Jakobson_ArcticCouncil.pdf

Jakobson, L., Lee S.H (2013), *The North East Asian States. Interests in the Arctic and Possible Cooperation with the Kingdom of Denmark*. Report prepared for the Ministry of Foreign Affairs of Denmark Armed Conflict, SIPRI Armed Conflict and Conflict Management Program, April 2013.

Kitawaga, H (2008). *Arctic Routing: Challenges and Opportunities*. WMU Journal of Maritime Affairs, Vol. 7 (2008), No.2, 485–503. Ocean Policy Research Foundation.

Knecht, S. (2015). *New Observers Queuing Up: Why the Arctic Council should expand - and expel*. Dans *The Arctic Institute*. Disponible sur : <http://www.thearcticinstitute.org/2015/04/042015-New-Observers-Queuing-up.html> [consulté le 19/09/2016].

Kotani, T. (2012). *The Arctic Problem and East Asian International Relations* [北極問題と東アジアの国際関係]. The Japan Institute of International Affairs. Research Project Outcome “Arctic Governance and Japan's Diplomatic Strategy”, Chapter 7. 79-88.

Kuersten, A. (2015). *Russian Sanctions, China, and the Arctic*. *The Diplomat*. Disponible sur : <http://thediplomat.com/2015/01/russian-sanctions-china-and-the-arctic/> [consulté le 16/10/2016].

Lackenbauer, W. (2014). *Canada and the Asian Observers to the Arctic Council: Anxiety and Opportunity*. *Asia Policy*, No. 18, july 2014, pp. 22-29. National Bureau of Asian Research. DOI: 10.1353/asp.2014.0035

Lackenbauer, W.P., Manicom, J. (2013). *East Asia-Arctic Relations, Boundary, Security and International Politics. Canada's Northern Strategy and East Asian Interests in the Arctic*. The Center for International Governance Innovation, Paper NO. 5, décembre 2013. 28 pages.

Lasserre, F. (2010). *China and the Arctic: threat or cooperation potential for Canada?* *Canadian International Council*, 11: 1-17.

Lasserre, F. (2011). *Des autoroutes maritimes polaires ? Analyse des stratégies des transporteurs maritimes dans l'Arctique* », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 537, mis en ligne le 31 mai 2011. Disponible sur : <http://cybergeo.revues.org/23751> [consulté le 16/10/2016]. DOI : 10.4000/cybergeo.23751

Lasserre, F., Huang, L., Alexeeva, O. (2015). *China's strategy in the Arctic: threatening or opportunistic?* *Polar Record*, online version, doi:10.1017/S0032247415000765

Lin, T.S., Roussel, S., (2012). Quand Nanook rencontre Xue Long. Les rapports entre la Chine et le Canada dans l'Arctique. *Chronique Nord-Nord-Ouest*. UQAM, OPSA.

Lee, S.W. (2012). *North Pacific Arctic Conference*. Institut Est-West Centre and Korea Maritime. International Logistics Research Department Korea Maritime Institute. Août 2012. page 2.

Lee Myers, S. (2013). Arctic Council Adds 6 Nations as Observer States, Including China. *The New York Times*. Disponible sur : http://www.nytimes.com/2013/05/16/world/europe/arctic-council-adds-six-members-including-china.html?_r=0 [consulté le 16/10/2016].

MacDonald, A.P. (2016). Is China's Arctic strategy really that chilling? East Asia Forum. Disponible sur : <http://www.eastasiaforum.org/2016/03/16/is-chinas-arctic-strategy-really-that-chilling/> [consulté le 16/10/2016]

Mampey, C. (2013). *La réforme du Conseil de l'Arctique : un avenir incertain*. *Observateur de la Politique et de la Stratégie en Arctique*. Chronique Nord-Nord-Ouest, Idées et débats sur les questions politiques dans l'Arctique. Numéro 13, Février 2013

Manicom, J., Lackenbauer, P.W. (2013). East Asian States, The Arctic Council and International Relations in the Arctic. *Policy Brief*, 26: 1-12.

McGrath, M. (2013). China joins Arctic Council but a decision on the EU is deferred. *BBC News*. Disponible sur : <http://www.bbc.com/news/science-environment-22527822> [consulté le 16/10/2016].

Mroczkowski, I., Hsiao, L.C.R. (2012). *The Arctic and Natural Gas in Northeast Asia's Energy Future*. Arlington: Project 2049 Institute, 2012.

Munson, J. (2012). China North: Canada's resources and China's Arctic long game. *Ipolitics*. Disponible sur : <http://ipolitics.ca/2012/12/31/china-north-canadas-resources-and-chinas-arctic-long-game/> [consulté le 18/10/2016].

Ohnishi, F. (2013). The Process of Formulating Japan's Arctic Policy : From Involvement to Engagement. In East Asia-Arctic Relation, Boundary, Security and International Politics. *CIGI, Paper No. 1* — November 2013.

Ohnishi, F. (2014). *Japan's Arctic Policy*. In Oran R. Young, Jong Deog Kim and Yoon Hyung Kim eds., *The Arctic in the World Affairs: A North Pacific Dialogue on International Cooperation in a Changing Arctic* (Seoul & Honolulu: Korean Maritime Institute & East-West Center). 188-206.

Penikett, T. (2013). *Northern Public Affairs*, Vol. 2, No. 2, Literacy & Democracy, December 2013, pp. 77-[78].

Pulkkinen K. (2013). The Arctic Council and the Northeast Asian Observers. In *Uibrief* No. 23, The Swedish Institute of International Affairs Revue, nov 2013.

Rosen, Y. (2016). *How many observers can Arctic Council handle?*. Eye in the Arctic.

Disponible sur : <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2016/03/15/how-many-observers-can-arctic-council-handle/> [consulté le 19/04/2016].

Saint-Pierre, R. (2014). Vers une nouvelle Guerre Froide en Arctique ?. *Radio-Canada*, le 22 mai 2014. Disponible sur : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/international/2014/05/22/009-arctique-tensions-canada-russie.shtml> [consulté le 19/04/2016].

Sennott, Charles. M (2013). L'Arctique, nouvel Eldorado pétrolier, menacé par les convoitises. Jol Press. Disponible sur : <http://www.jolpress.com/environnement-arctique-fonte-glaces-petrole-compagnies-petrolieres-shell-extraction-gaz-naturel-alaska-autochtones-esquimaux-rechauffement-climatique-article-813870.html> [consulté le 15/10/16].

Shiraishi, K. (2015). Japan's Ambassador in charge of Arctic Affairs, Arctic Circle Assembly in Reykjavik, Iceland, october 2015. Available at: <https://vimeo.com/143398544> [accessed on 2016/11/02].

Shiraishi, K. (2015). Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of Japan in charge of Arctic Affairs, *Charting Japan's Arctic strategy* at Brookings on October 19, 2015. Available at : <http://www.brookings.edu/events/2015/10/19-charting-japans-arctic-strategy> [Accessed on 2016/10/21].

Sinha, U. (2016). India's Arctic Attention. In *Asian Countries and the Arctic Future*. Edité par Lunde, L., Jian, Y., and Stensdal, I., Singapore : World Scientific.

Solli, P.E., Rowe, E.W., and Lindgren, W.Y., (2013). *Coming into the cold: Asia's Arctic interests*. *Polar Geography*, 36(4), pp. 253–270.

Sun, K. (2013). *China and the Arctic: China's Interests and Participation in the Region*. East Asia-Arctic Relations: Boundary, Security and International Politics. Paper no. 2 — november 2013.

Takei, Y. (2013). *Organization of the Arctic Council and activities* [海洋情報特報 北極評議会の組織と活動]. OPRF, Kiel University, Fridtjof Nansen Institute. Marine Information dispatch on the organization and activities of the Arctic Council.

Taithe, A., Falcon, I., Hébrard, P., Tertrais, B. (2013). Arctique : perspectives stratégiques et militaires. *Fondation pour la recherche stratégique*. Recherches & documents, N°03/2013.

Tonami, A. (2013). *China, Japan and the Arctic* . Available at: <http://www.arcticyearbook.com/commentaries-2013/76-china-japan-and-the-arctic-in-2013> [Accessed on 2016/03/04].

Tonami, A. (2013). *China, Japan and the Arctic* . Available at: <http://www.arcticyearbook.com/commentaries-2013/76-china-japan-and-the-arctic-in-2013> [Accessed on 2016/03/04]

Tonami, A. (2014a). The Arctic policy of China and Japan: multilayered economic and strategic motivations, *The Polar Journal*, 4:1, 105-126. 105-126.

Tonami, A. (2014b). Arctic Policies of Japan, South Korea and Singapore. Polar Initiative Policy Brief Series, Arctic 2014: Who get a voice and why it matters. In Wilson Center, Polar Initiative. In *Asia Policy*, No. 18, July 2014, pp. 52-58. DOI: 10.1353/asp.2014.0027

Van-Hoenacker, F. (2013). *Revendication dans l'Arctique: guerre froide Canada-Russie*. La Presse, le 09 août 2013. Disponible sur : <http://www.lapresse.ca/actualites/national/201308/09/01-4678475-revendication-dans-larctique-guerre-froide-canada-russie.php> [consulté le 19/04/2016].

Weber, J. (2013). *Southeast Asia: Potential Threats to Canadian Arctic Sovereignty and Security*. Available at: http://www.academia.edu/5227695/Southeast_Asia_Potential_Threats_to_Canadian_Arctic_Sovereignty_and_Security [accessed on 2016/05/26].

Wills, M., Brigham, L., Kraska, J., Lackenbauer, P.W., Zysk, K., Lunde, L., Sun, K., Tonami, A., Park, Y.K., Storey, I. & Chaturvey, S. (2014). Polar Pursuits : Asia Engages the Arctic. *Asia Policy*, No. 18 (July 2014), 80 p.

Wilson, P. (2013). Asia Eyes The Arctic. *The Diplomat*. Disponible sur : <http://thediplomat.com/2013/08/asia-eyes-the-arctic/> [consulté le 16/10/2016].

Wright, D. C. (2011). *The Dragon Eyes the Top of the World*. Washington, DC: US Naval War College China Maritime Studies Institute (2011): 6-13.

Déclaration de Kiruna, disponible sur : <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/05/209405.htm> [consulté le 19/04/2016].

Discours : Mikhail Gorbachev's Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the order of Lenin and the gold star to the city of Murmansk, 1 October 1987.

Site officiel du gouvernement du Canada, *le Conseil de l'Arctique*. Disponible sur : <http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/council-conseil.aspx?lang=fra>. Consulté le 16/04/2016.