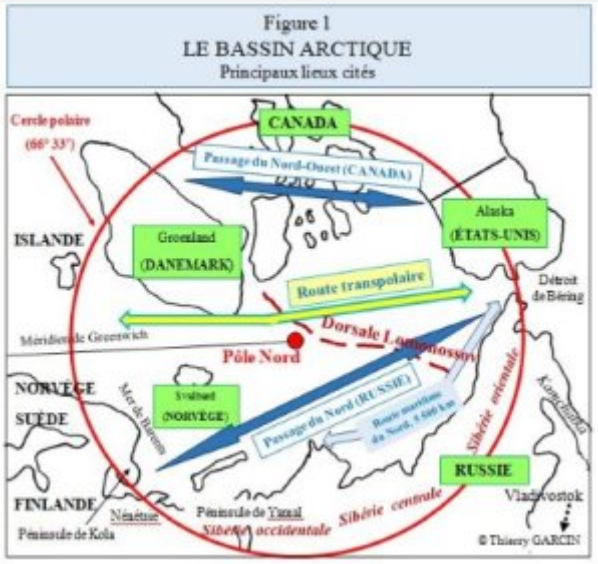
L’ARCTIQUE ET LA GUERRE D’UKRAINE. Par Thierry GARCIN

mercredi 18 mai 2022, par GARCIN

La compétition des puissances s’inscrit aussi dans « les marges ». La guerre lancée en Ukraine par la Russie touche particulièrement l’Arctique (le continent blanc). Créé en 1996, le Conseil arctique dédié à la recherche scientifique et aux populations autochtones, connaît désormais un basculement géopolitique brutal. Dans cet article précis et contextué, Thierry Garcin (1) nous livre les multiples enjeux géographiques et institutionnels. Problématique des frontières de la pêche maritime (ex : entre la Norvège et la Russie), compétition pour les ressources naturelles, statut juridique des routes du Nord, avenir des sites gaziers de haute latitude, accords et bases militaires…
On l’a compris, l’auteur fournit une analyse en partie prospective sur la remise en cause des traités historiques ou sur leur fragilisation. Une tectonique qui dessine désormais un avenir incertain pour ce continent, en partie préservé jusqu’alors des rapports conflictuels… ***Les racines émergées des puissances sont désormais saillantes !***

(1) Thierry GARCIN est chercheur associé à l’Université de Paris et auteur de Géopolitique de l’Arctique, Paris, 2e éd., Economica, 2021



L’ARCTIQUE ET LA GUERRE D’UKRAINE

Comme tout conflit majeur, la guerre d’Ukraine entraîne des répercussions périphériques. C’est le cas de l’Arctique. De fait, il n’est plus question de répéter le slogan scandinave et finlandais des récentes années : « Hautes latitudes, basses tensions ». Ni d’assurer avec le président Poutine que l’Arctique est un monde destiné à la coopération et non à la compétition [1]. Même si le bassin arctique est de plus en plus difficile à étudier comme un tout et quand bien même ses enjeux pluridisciplinaires seraient de plus en plus interactifs, il faut tenter une réévaluation provisoire de leur évolution actuelle, sachant que nous en restons souvent au stade des supputations [2].
Quelques domaines clés s’imposent : scientifique, juridique, économique et stratégique. Car, quelle que soit la longévité politique de l’actuel pouvoir à Moscou ou la ligne suivie par d’éventuels successeurs, le mal est fait. Ce que ne pouvaient évidemment prévoir ou étudier : 1) le document de la Commission européenne et du Haut représentant de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité d’octobre 2021, utile mais fort peu géopolitique (de fait, comment l’être à 27 ?) [3] ; 2) le rapport français, plus riche en propositions innovantes, de mars 2022 [4] ; et 3) la « Boussole stratégique » du Conseil de l’Union européenne [5].

Qu’en est-il donc, au moins en première analyse ?

Le domaine scientifique

Le Conseil arctique, forum intergouvernemental de huit pays dont les cinq riverains, créé en 1996, a le mérite d’exister, ce qui ne lui est pas très difficile puisqu’il n’émet que des recommandations non contraignantes et qu’il ne s’occupe pas des choses qui fâchent (litiges frontaliers, sécurité…), s’en tenant à l’environnement, au sort des populations autochtones, etc. Ne soyons pas trop sévère, puisqu’il a notamment accouché de nécessaires accords sur la recherche en mer et le sauvetage (2011) [6] et sur la lutte contre la pollution (2013) [7]. Mais, était-il nécessaire que les sept pays « occidentaux » annoncent, le 3 mars 2022, la politique de la chaise vide au Conseil arctique, au motif de l’invasion inadmissible de l’Ukraine par la Russie, d’autant plus que Moscou en occupe la présidence tournante (2021-2023) ? Ce qui jette d’ailleurs une ombre sur l’excellence de la « gouvernance » à l’anglo-saxonne et à la scandinave, tant célébrée.

De surcroît, le Conseil arctique promeut la recherche scientifique qui, œuvre de longue haleine, est l'un des joyaux de la présence humaine dans les pôles, les Russes en ayant toujours été parmi les plus brillants représentants. Or, cette recherche fondamentale et appliquée n'a de sens que par la coopération et l'échange d'informations. Dès lors, fallait-il plaire aux opinions publiques occidentales en pratiquant de facto une dangereuse politique de l'exclusion, même si la Russie s'était déjà opposée au statut d'observateur permanent pour l'Union européenne (UE), après les sanctions de l'UE suivant l'annexion illégale de la Crimée (2014) ? Cette précipitation dans les sanctions arctiques a été mauvaise conseillère. Des travaux utiles à tous, des expériences et missions communes et des relations fructueuses entre les scientifiques en seront pour longtemps menacés, altérés, reportés ou abandonnés [8]. En plus, trois des six organisations du Conseil arctique bénéficiant d'un statut de « participants permanents » concernent les populations autochtones situées dans l'Arctique russe. Bref, cette décision peut apparaître comme une perte sèche pour la communauté internationale.

Le domaine juridique

Les dommages indirects en Arctique de la guerre d'Ukraine semblent moins sévères sur le plan juridique (figure 1 : « Le bassin arctique. Principaux lieux cités »). Certes, la Russie peut durcir sa position sur l'accord américano-soviétique de 1990 dans le détroit de Béring (dit « ligne Chevardnadze-Baker »), portant sur la délimitation frontalière maritime entre les deux pays. L'accord n'avait d'ailleurs pas été ratifié par la Douma, Moscou s'estimant lésé, en particulier dans ses activités de pêche.

Mais on voit mal pourquoi la Russie remettrait en cause l'accord avec la Norvège de 2010, concernant la délimitation frontalière maritime et la coopération (pêche, ressources naturelles…), fruit d'une négociation longue de quarante années [9]. Notons toutefois au passage que les intérêts d'Oslo en Arctique sont manifestement malmenés par la guerre d'agression russe contre l'Ukraine : ainsi, la Russie pourrait-elle facilement raviver le dossier des zones économiques exclusives et du plateau continental accordé ou non à l'archipel norvégien du Svalbard, ainsi que jouer des vagues d'émigrés russes ou autres qu'elle laisserait aisément entrer en Norvège, comme elle sut y procéder avec succès naguère, par exemple en 2015.

La Russie n'a aucun intérêt à revenir sur le bénéfique moratoire sur la pêche à haute latitude [10], adopté en 2018 sous l'impulsion du Conseil arctique, entré en vigueur en 2021 et valant a minima jusqu'à 2037 (reconductible à ce terme pour des périodes de cinq ans, faute d'une « organisation ou (d') un arrangement de gestion des pêcheries régional ou sous-régional »). Si elle respecte (avec des écarts) l'indispensable mais jeune Code polaire (2017), on peut en revanche s'interroger sur la façon dont, le moment venu, la Russie se rangera à une éventuelle recommandation défavorable de la Commission des limites du plateau continental (ONU), compte tenu de ses prétentions qui semblent exorbitantes sur son possible plateau continental étendu (dorsale Lomonossov par-delà le pôle Nord…). Bien sûr, le Danemark au titre du Groenland et le Canada avaient émis de logiques protestations. En 2007, un bathyscaphe piloté avait même planté un drapeau russe en titane à la verticale du pôle Nord, par… 4 200 m de profondeur. Mais, comme la seconde soumission de son dossier à la Commission ne date que de 2015 et que celle-ci prend son temps pour rendre ses recommandations, une possible réaction brutale de la Russie n'est pas pour demain.

En tout cas, effet très collatéral de la guerre d'Ukraine dans le bassin arctique, le Canada perd momentanément un allié objectif dans sa défense du statut juridique de sa route du Nord-Ouest, qu'elle considère comme des eaux intérieures (même argumentation de la Russie pour sa route du Nord), à l'inverse des États-Unis, de la Norvège et de l'Union européenne qui estiment que ces passages seront des détroits internationaux, une fois devenus praticables.

Quant aux enceintes internationales, la Russie se voit privée du fonctionnement collectif du Conseil arctique (voir supra) ; a été exclue du Conseil de l'Europe (15 mars 2022), où elle n'aurait jamais dû être admise en 1996 ; a été suspendue du Conseil des droits de l'homme de l'ONU (7 avril 2022), où sa présence paraissait saugrenue ; s'est retirée le 17 mai 2022 du Conseil des États de la mer Baltique (dont elle avait été suspendue le 5 mars). Et elle avait déjà été exclue du G-8 en 2014, au lendemain de l'annexion de la Crimée. Sur un autre plan, elle a été également exclue de nombreuses manifestations sportives internationales et du concours Eurovision 2022.

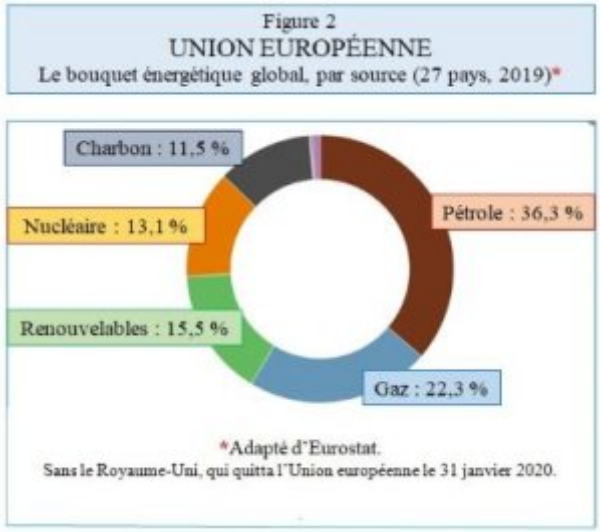
Le domaine économique

Le coût de la guerre pour le budget russe (quelles qu'en soient la durée et l'issue) et celui des sanctions économiques infligées par l'Amérique du Nord et l'Union européenne (ajoutés à la diminution des recettes douanières à l'importation), amèneront sans doute Moscou à ralentir ou à repousser certains programmes de modernisation déjà lancés : brise-glaces de nouvelle génération [11], voies de communication terrestres en Sibérie [12], mise en valeur de la côte pacifique de l'Extrême-Orient russe, construction de super-méthaniers… S'agissant des brise-glaces russes, d'ailleurs, il est vraisemblable qu'ils ne seront plus ou seront moins souvent affrétés en été par des compagnies occidentales pour des croisières dans le Haut-Arctique [13].

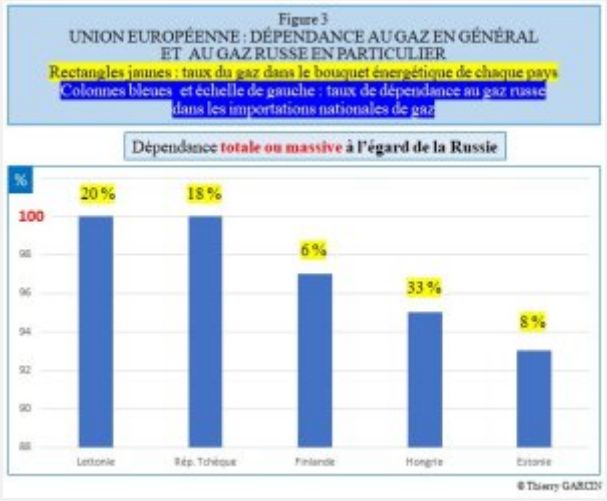
Les parcours en transit le long du passage du Nord (directement de l'océan Atlantique à l'océan Pacifique et vice versa) augmentent sans être décisifs (27 passages en 2017 et 2018, 85 en 2021). Mais c'est le commerce dit de destination (le long du littoral russe ou du littoral russe vers les océans Atlantique et Pacifique) qui s'est notablement accru. Le littoral russe exporte surtout des hydrocarbures (du GNL, 56 % du total ; du pétrole et des produits pétroliers, 22 %). Dans ce cadre, le lien Sibérie orientale-Extrême-Orient pacifique (notamment chinois) restera l'une des priorités majeures de la Russie à long terme, d'autant plus que les grands méthaniers partant de la péninsule de Yamal transborderont au Kamchatka leur cargaison de gaz naturel liquéfié (GNL), au profit de bateaux moins grands et adaptés à un océan plus tempéré [14]. Mais il est trop tôt pour évaluer l'avenir, actuellement incertain, du site gazier Arctic LNG 2 (péninsule de Gydan), auquel sont liées de grandes entreprises européennes (Glencore, Siemens, Technip Energies).

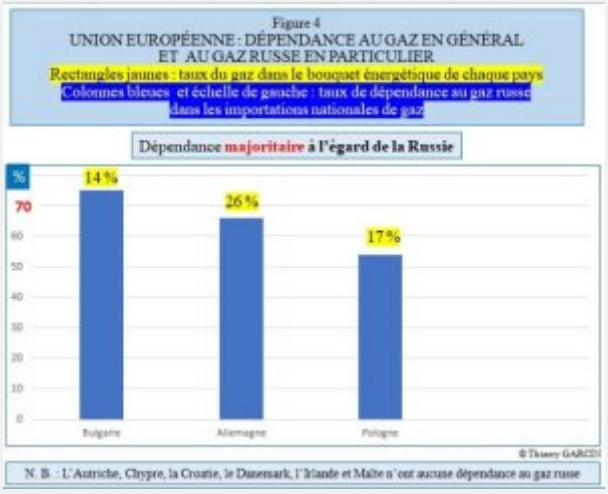
En revanche, on peut s'interroger sur l'exportation de gaz russe arctique par méthaniers vers l'océan Atlantique (figure 2, « Union européenne. Le bouquet

énergétique global, par source », et figures 3 et 4, « Union européenne. Part du gaz dans le bouquet énergétique national. Taux de dépendance au gaz russe »).



Certes, le volume des échanges à partir de l'Arctique russe est en constante augmentation (18 millions de tonnes en 2018, 35 millions de tonnes en 2021 malgré la pandémie —essentiellement des hydrocarbures) ; certes, la compagnie française TotalÉnergies a décidé de rester en Russie [15], ce qui peut aisément se comprendre [16] ; certes, le gaz reste l'énergie privilégiée « de transition » pour mieux lutter contre le changement climatique, sachant que les grandes compagnies ont renoncé à explorer et à exploiter du pétrole à haute latitude (« Une fuite causerait trop de dommages à l'image de la compagnie », avait expliqué en 2012 le PDG de Total, feu Christophe de Margerie).





Mais, les pays européens se voient désormais proposer du GNL américain en quantité, ce qui accentuera encore leur dépendance géoéconomique avec Washington. Dès lors, la Russie aura tout intérêt à augmenter ses livraisons de gaz à la Chine, avec laquelle elle a déjà signé un contrat sur trente ans par voie terrestre directe (« Force de Sibérie », mise en service en 2019). On ajoutera que la Russie, si les sanctions perdurent dans le long terme, sera en mal du

savoir-faire technique occidental pour l'exploitation des hydrocarbures à haute latitude.

De plus, la suspension par Berlin du gazoduc sous-marin Nord Stream 2, qui devait être mis en service courant 2022 (l'Allemagne importe 65 % de son gaz de l'Arctique russe) représente un réel manque à gagner pour Moscou. On notera à cette heure que Nord Stream 1 a continué à fonctionner depuis le début de la guerre, de même pour les gazoducs terrestres traversant l'Ukraine (mais réduit dans leur débit), tandis qu'un gazoduc transitant par la Pologne doit s'arrêter (décision russe du 12 mai 2022). En revanche, l'embargo sur les importations de charbon, décidé par l'UE le 7 avril 2022 et appliqué aussi par les États-Unis et le Japon, n'est pas de grande conséquence pour Moscou, même si l'UE en dépend pour 43 % de ses importations [17]. Finalement, l'ensemble des sanctions décidées par l'UE (commerciales, bancaires, financières…) ont été rapides, massives, diversifiées, ciblées et complémentaires : elles ne peuvent qu'affaiblir sérieusement l'économie russe dans son ensemble (cours du rouble, inflation…). D'autant plus que les échanges de la Russie avec l'UE sont importants : en 2020 (malgré la pandémie), 41 % des exportations russes (62 % en 2019), 35,5 % des importations.

Le domaine stratégique

En dehors de la recherche et du sauvetage propre à la solidarité entre gens de mer (avarie, naufrage, marée noire…), qui nécessitera de lourds moyens militaires le moment venu, on ne peut s'attendre à quelque avancée que ce soit en matière d'accord militaire dans le bassin arctique. A fortiori, si l'on rappelle que les grands traités de contrôle des armements ou de désarmement ont été clairement malmenés par les États-Unis et par la Russie dans les récentes années : suspension du Traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) par Washington (2019), puis retrait de Moscou ; dénonciation par Washington (2021) puis par Moscou du traité « Ciel ouvert ». Seul, le traité américano-russe New Start (lanceurs et ogives nucléaires stratégiques) a été reconduit pour cinq ans par le président Biden en 2021.

Le moment n'est donc pas aux rapprochements stratégiques. De fait, en envahissant l'Ukraine, le président Poutine a réussi la contre-performance de « ressusciter » l'Alliance atlantique ; de renforcer le rôle des États-Unis dans l'OTAN ; de pousser au revirement et à l'impressionnante remilitarisation de l'Allemagne, qui prévoit de commander jusqu'à 35 chasseurs américains F-35, choix ostensiblement anti-européen ; de raviver le flanc baltique. De plus, la guerre d'Ukraine pousse la Finlande et la Suède, à la neutralité différenciée, à adhérer à l'OTAN, auquel cas sept des huit pays du Conseil arctique seraient membres de l'Alliance atlantique (quatre des cinq pays riverains le sont déjà). Quant au Conseil OTAN-Russie de 2002, il n'a plus de raison d'être. Et la menace implicite russe d'utilisation de l'arme nucléaire a été brandie dans un conflit qui n'en relève tout simplement pas, dévaluant dramatiquement la notion clé de dissuasion.

Néanmoins, il est peu évident que Washington veuille utiliser l'OTAN en tant que telle dans les enjeux arctiques. En effet, le pays est en délicatesse juridique avec le Canada à propos du statut du passage du Nord-Ouest ; une organisation de trente membres est difficile à manier ; il n'est pas nécessaire de susciter des débats internes et d'alimenter des divergences sur des dossiers si intriqués ; seul, compte pour les États-Unis la liberté totale de navigation sur toutes les mers du globe et, à terme, la route maritime transpolaire via le centre du bassin quand celui-ci sera libre de glace en été. Parallèlement, vue de Bruxelles, l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN n'apporterait pas grand-chose à l'Europe septentrionale, à l'image de ce que sont la Roumanie et la Bulgarie à l'Europe orientale (devenus États clients), tandis que le Danemark reste ontologiquement rivé à Washington.

Malheureusement, tout porte à croire que les coups d'épingle croisés, déjà inutiles avant la guerre d'Ukraine, iront se multipliant. D'un côté, les Russes ne se privent pas de survols aériens illégaux et provocateurs, d'installations de missiles anti-aériens S-300 ou S-400 (Kaliningrad), de manœuvres de grande ampleur (« Vostok 18 »). De l'autre côté, les Américains ont rouvert la base militaire de Keflavik en Islande (2016) ; ont envoyé des Marines en Norvège (2017) ; ont réactivé la IIe flotte américaine (2018) ; ont organisé de vastes manœuvres militaires : « Trident Juncture » (2018), « Joint Warrior » tous les deux ans et « Cold Response » en Norvège (la dernière en 2022). L'Arctique paraît donc désormais voué à une militarisation soutenue, sans même parler de la future présence stratégique de grands pays asiatiques comme la Chine. Le bassin arctique n'avait vraiment pas besoin d'un tel attroupement.

Conclusions provisoires

À ce stade, les conséquences de la guerre d'Ukraine sur l'Arctique ne peuvent être évaluées que d'une façon provisoire. D'autant plus que les enjeux arctiques sont devenus complexes. Que l'on songe, notamment, au rôle des organisations régionales ou subrégionales (Conseil euro-arctique de la mer de Barents…), où la coopération est une pratique clé, a fortiori pour trois des cinq pays riverains que sont le Canada, le Danemark et la Norvège, les premiers à être lésés par cette guerre. Les effets durables ne s'en feront sentir qu'à mesure. Mais, quoi qu'il en soit, si la recherche scientifique en est déjà la première victime, le transport maritime mondial (concernant, en l'occurrence, aussi bien l'Asie que l'Europe) en ressortira certainement malmené, sans parler des rapports de force militaires.

D'ailleurs, il faudrait également pousser l'enquête du côté des minerais [18] et, en particulier, des terres rares. De fait, quelles réserves prouvées ou probables de ces 17 minerais si prisés, d'une part au Groenland danois (estimations peu fiables) ou en Russie (on parle d'habitude de 20 %) ? De même, pour le chantier tout aussi prospectif des câbles sous-marins (incluant la guerre des ombres par vingt mille lieues sous les mers, avec ses attentats et son espionnage), où tout reste à faire, puisque que seul existe un câble dédoublé Norvège continentale-archipel du Svalbard. Il est vrai que Moscou a commencé la pose d'un câble déterminant Mourmansk-Vladivostok (« Polar Express » [19]).

En fait, beaucoup dépendra des relations entre les États-Unis et la Russie (alternances politiques à Washington, éventuels soubresauts du régime russe…), ce qui confère une plus grande latitude à la Chine et laisse encore une fois l'Union européenne en partie désarmée ou suiviste, condamnée à se placer dans le

sillage du navire amiral américain.

Cela est d'autant plus regrettable que « l'autonomie stratégique », si ostensiblement invoquée par Bruxelles et célébrée par la « Boussole stratégique » de l'Union européenne (publiée en mars 2022), paraît à ce stade une mouture remaniée de « l'Europe second pilier de l'OTAN » du président Kennedy. D'ailleurs, sans qu'on en soit excessivement étonné, une lecture attentive de ce document révèle que… 2,5 lignes sont consacrées à l'Arctique, sur 47 pages tassées au contenu régulièrement répétitif. Bref, la guerre d'Ukraine aura paradoxalement réduit la marge de manœuvre européenne, y compris en Arctique.

Thierry Garcin, le 18 mai 2022

Notes

[1] Rencontre avec le président Biden, Genève, 16 juin 2021.

[2] Du même auteur, « L'Arctique dans le système international », Geopoweb, 6 mai 2021, https://geopoweb.fr/?x-L-ARCTIQUE-DANS-LE-SYSTEME-INTERNATIONAL-Par-Thierry-GARCIN. Et « Géopolitique. L'Arctique ou les Arctiques ? », Diploweb, 5 juin 2021, https://www.diploweb.com/Geopolitique-L-Arctique-ou-les-Arctiques.html.

[3] « Communication conjointe sur un engagement renforcé de l'UE en faveur d'une région arctique pacifique, durable et prospère », 13 octobre 2021, 20 p., https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-stronger-eu-engagement-peaceful-sustainable-and-prosperous-arctic-0_en?page_lang=fr

[4] Olivier Poivre d'Arvor, ambassadeur pour les pôles et les enjeux maritimes, « Équilibrer les extrêmes. Stratégie polaire de la France à l'horizon 2030 », 31 mars 2021, 112 p., https://www.vie-publique.fr/rapport/284717-strategie-polaire-de-la-france-horizon-2030

[5] Conseil de l'Union européenne, « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense. Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales », 21 mars 2022, 47 p., https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/.

[6] La région est immense. Ainsi, la seule Russie couvre-t-elle 160° de longitude à l'intérieur du cercle polaire, soit presque la moitié de la Terre vue du pôle Nord.

[7] Lire « Comment gouverner l'Arctique ? », entretien avec Camille Escudé-Joffres, Sciences-Po, Centre de recherches internationales, 2 juin 2021, https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/comment-gouverner-l-arctique.

[8] Une collaboration internationale réussie avait permis de nettoyer en partie la « poubelle nucléaire » de la péninsule de Kola et aux alentours. On mentionne généralement à terre ou au fond de la mer la présence de 17 000 conteneurs de déchets radioactifs, de 14 cargos avec des matières radioactives, de 14 réacteurs nucléaires, de 3 sous-marins nucléaires.

[9] Précisions, du même auteur, dans Géopolitique de l'Arctique, 2e éd., Paris, Economica, 2021, 256 p., p. 72.

[10] « Accord international pour la prévention d'activités non réglementées de pêche en haute mer dans le centre de l'océan Arctique ». Signataires : les États arctiques, outre l'Union européenne, la Chine, la Corée du Sud et le Japon. https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/03/04/central-arctic-eu-to-enter-agreement-against-unregulated-fishing/

[11] 5 bâtiments à propulsion nucléaire, classe Arktika, deux déjà en service. Lire Hervé Baudu, Les routes maritimes arctiques, Paris, L'Harmattan, 2022, 155 p.

[12] Projet de voie ferrée vers la mer de Barents (Indiga, Nénétsie), infrastructures terrestres en Sibérie orientale, centrales nucléaires flottantes, etc.

[13] Le monumental brise-glace Cinquante ans de la victoire accueille chaque année les croisières arctiques de Quark Expeditions et de Poseidon Expeditions. Ces deux compagnies continuent à afficher sur Internet des destinations russes (avec ou sans dates proposées…), comme si de rien n'était.

[14] Ils font de même en Norvège et en Russie d'Extrême-Occident.

[15] BP, ENI, Equinor, Exxon, Shell,… ont choisi de quitter la Russie.

[16] Principaux arguments, officiels ou non : l'État français ne demande pas l'arrêt des importations de gaz russe ; on ne peut abandonner (au profit des oligarques russes…) treize milliards d'euros d'actifs (TotalÉnergies détient 19,4 % de la compagnie privée russe Novatek). Le risque de nationalisation

existe. Les contrats pour le gaz sont généralement de long terme. La Chine en tirera inévitablement profit. Les firmes restées devraient être mieux servies en cas de retournement de situation. La technologie occidentale en la matière est reconnue et irremplaçable, etc.

[17] L'UE dépend de la Russie pour 45 % de ses importations de gaz et pour 27 % de ses importations de pétrole.

[18] La Russie assure par exemple 40 % de la production mondiale de palladium (pots catalytiques), l'un des 14 métaux jugés « critiques » par la Commission européenne.

[19] Stations d'atterrissement intermédiaires le long du littoral arctique russe : Amderma, Dikson, Tiksit, Pevek. Et façade océan Pacifique : Anadyr, Ioujno-Sakhalinsk, Nakhoda. 12 650 km (6 paires de fibre optique) ; 854 millions d'euros ; début des travaux : août 2021, fin : 2026.