

La gouvernance de l'océan Arctique à l'aune de la théorie des régimes internationaux

Résumé :

La gouvernance de l'océan Arctique évolue continuellement, à l'image des mutations géographiques affectant la région. Alors qu'elle incarnait les tensions militaires entre les puissances russe et américaine durant la Guerre Froide, sa gestion est aujourd'hui présentée comme un exemple de coopération pacifique entre les nations arctiques. Cet article se propose ainsi d'analyser les évolutions qui ont marqué la gouvernance de l'océan Arctique à l'aune de la théorie des régimes internationaux. Il sera montré que d'une gouvernance fortement fragmentée à l'aube des années 2000, celle-ci a progressivement pris la forme d'un *regime complex* au sein duquel les États côtiers jouissent d'une compétence considérable.

The Arctic Ocean governance through the prism of international regimes theory

Summary:

Arctic Ocean governance is continuously evolving in the image of the geographical changes affecting the region. While it embodied the military tensions between the Russian and American powers during the Cold War, its management is now presented as an example of peaceful cooperation between Arctic nations. This article aims to analyse changes that have marked the Arctic Ocean governance in the light of international regimes theory. It will be shown that from a highly fragmented governance at the dawn of the 2000s, it has gradually taken the form of a *regime complex* in which coastal States enjoy significant jurisdiction.

Mots clés : océan Arctique, régimes internationaux, gouvernance, CNUDM, coopération
Keywords: Arctic Ocean, international regimes, governance, UNCLOS, cooperation

Jadis arrière-cour glacée des puissances soviétique et américaine, l'accessibilité accrue de l'océan Arctique l'a propulsé en peu de temps du statut de périphérie à celui d'« épiceutre de la crise climatique globale » (Wallström, 2017). La gouvernance régionale structurée de l'océan Arctique est donc récente, et concerne principalement les huit nations possédant un territoire au nord du cercle polaire : les États-Unis, la Russie, le Canada, le Danemark (Groenland), l'Islande, la Norvège, la Finlande et la Suède. Source d'ambitions diverses, l'océan Arctique est alternativement considéré comme une périphérie glacée, une réserve naturelle menacée, un garde-manger des puissances arctiques, ou encore une « Méditerranée polaire » connectant plusieurs parties du monde (Steinberg et al., 2015 : 7-47). Les controverses autour de la définition de l'Arctique émanent assurément de cette multitude de perceptions concurrentes. Les débats portent alors sur ses limites géographiques, mais également sur son statut juridique et politique :

D'un point de vue géographique, nous considérons que l'Arctique est la région qui englobe non seulement les territoires des États se situant au-delà du cercle polaire, mais également ceux au sein de l'isotherme de 10°C en juillet. Cette définition comprend une partie des territoires des huit nations arctiques, ainsi que le pôle nord, l'océan Arctique et ses différentes mers subrégionales. Cet océan semi-fermé se classe comme étant le plus petit de la planète avec ses treize millions de kilomètres carrés (Foucher, 2014 : 10).

Carte de l'Arctique



Source : Benoît Martin, Atelier de cartographie de Sciences Po.

D'un point de vue juridique, l'Arctique n'est pas un bien commun. Si la notion est régulièrement employée dans le débat public, il n'en demeure pas moins que l'Arctique ne correspond pas à la définition des biens communs planétaires tels qu'envisagés par le droit international. En effet, ces derniers sont des « zones ou des ressources qui se situent au-delà des juridictions souveraines » (Pflieger, 2014). Or, les huit nations arctiques sont bien souveraines sur leurs territoires terrestres. Elles exercent également leur souveraineté sur leur territoire maritime grâce aux droits qui leur sont accordés par la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM). Ainsi, la haute mer et la zone internationale des fonds marins sont

les seuls espaces maritimes arctiques que l'on peut légalement considérer comme étant des biens communs de l'humanité¹.

D'un point de vue politique, l'Arctique présente une configuration tout à fait originale. En effet, bien loin de l'image d'un eldorado polaire livré à l'appétit des grandes puissances et des industriels, l'Arctique est gouverné par un ensemble varié de conventions et d'arrangements internationaux. Nous avons alors souhaité aborder cette gouvernance sous le prisme théorique des régimes internationaux tels qu'envisagés par Stephen Krasner. Ces derniers sont « un ensemble de principes, normes, règles et procédures de prise de décision implicites et explicites autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales » (Krasner, 1983 : 2). Nous considérons que les régimes peuvent avoir une influence sur le comportement des acteurs qui y prennent part (Krasner, 1982, Young, 1983, Ruggie, 1998, Breitmeier, 2008). En cela, ils ne constituent pas seulement des outils au service des intérêts de ces derniers, mais sont aussi des variables intervenantes entre les variables causales (intérêts, puissance...) et les comportements des acteurs. De plus, les régimes revêtent des réalités diverses : Ils ne reposent pas nécessairement sur de la *hard law*, c'est-à-dire un traité, mais peuvent également reposer sur de la *soft law*, soit des arrangements plus souples. C'est cette subtilité introduite par Krasner dans sa définition que nous considérons comme primordiale pour notre étude. Employer ce prisme théorique nous permet ainsi d'appréhender toute la richesse et la diversité de la production normative en Arctique.

Ce *melting-pot* institutionnel a notamment été étudié par Gail Osherenko (1993), Geir Honneland et Olav Schram Stokke (2007). Si nous employons le même cadre théorique, notre approche se distingue néanmoins par son objet : nous avons choisi de centrer notre étude spécifiquement sur la gouvernance de l'océan Arctique, afin d'en réaliser une analyse la plus exhaustive possible. A notre connaissance, aucune étude similaire n'a encore été réalisée en science politique, la plupart des travaux abordant la gouvernance de l'Arctique dans une perspective plus générale ou sectorielle.

En nous intéressant à la gouvernance de l'océan Arctique, il nous a alors été possible d'identifier plusieurs événements qui l'ont profondément marquée. Tout d'abord, si la Guerre Froide n'a pas empêché la conclusion de régimes internationaux, dont certains spécifiquement dédiés aux questions maritimes, sa sortie a encouragé un élan de coopération régionale à la suite du discours prononcé par Mikhaïl Gorbatchev à Mourmansk en octobre 1987. Le président de l'URSS y proclame sa volonté de transformer l'Arctique en région pacifique, où la coopération scientifique occuperait une place de choix au sein d'un Conseil orienté vers ce dessein (Gorbatchev, 1987). L'entrée en vigueur de la CNUDM en 1994 constitue pour sa part une étape fondamentale à l'établissement d'un ordre maritime respecté par les nations arctiques. Enfin, nous considérons l'année 2007 comme étant un point de basculement (Young, 2012 : 75) dans la gouvernance de la région, qui sort de son isolement et se retrouve propulsée sur le devant des scènes politique et médiatique mondiales.

L'ensemble de ces événements nous a incité à adopter une démarche socio-historique dont découle notre questionnement. Cet article cherche ainsi à éclairer la manière dont la gouvernance de l'océan Arctique évolue face aux transformations environnementales, politiques et économiques affectant la région. Seront étudiés les processus de négociations qui se déroulent au sein des régimes étudiés, leurs interactions, les contradictions susceptibles

¹ La CNUDM est une convention internationale réglemant les activités maritimes et séparant les mers et les océans en plusieurs zones : Les eaux intérieures (en deçà de la ligne de base de la mer territoriale, Art. 7,8) ; la mer territoriale (jusqu'à 12 milles marins, Art. 2,3, 17-26) ; la zone contiguë (jusqu'à 24 milles marins, Art. 33) ; la Zone Economique Exclusive (de 12 à 200 milles marins, Art. 55-58) ; le plateau continental (jusqu'à 200 ou 350 milles marins, Art. 1,5,76-79) ; la haute mer (au-delà de 200 milles marins, Art. 86-89) ; la zone (à partir de la limite externe du plateau continental, Art. 1, 137, 140, 156-185). Pour un historique du droit de la mer, voir : SCHEIBER, Harry, ORAL, Nilufer, KWON, Moon-Sang (Ed.). *Ocean Law Debates. The 50-Year Legacy and Emerging Issues for the Years Ahead*. Leyde: Brill | Nijhoff, 2018.

d'émerger en cours de route, ainsi que les raisons de leur maintien ou non. En cela, nous souhaitons répondre aux reproches généralement formulés à l'encontre des théoriciens des régimes internationaux, à savoir le côté parfois trop statique de leur étude (Devin, Smouts, 2011 : 61-74). Nous avons cependant laissé de côté les questions d'efficacité qui constituent tout un autre pan de l'analyse des régimes internationaux, et nécessitent une analyse qui leur est propre.

I – Un espace maritime principalement régi par la CNUDM

A – Principes et application du droit de la mer à l'océan Arctique

A l'issue d'un processus de quatorze années ayant impliqué des délégués de plus de 150 États, la CNUDM est conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982. Cette « Constitution des Océans » (Wilder, 2009-2010 : 520) entre en vigueur le 16 novembre 1994 afin de pallier les lacunes constatées dans les quatre premières conventions internationales conclues à Genève en 1958 et 1960. La CNUDM constitue dès lors une réussite majeure du fait de sa très large ratification (168 pays en 2020)².

Parmi les organes qui en émanent, la Commission des Limites du Plateau Continental (CLPC) joue un rôle fondamental en Arctique. Constituée d'un comité d'experts, elle reçoit les demandes des États parties qui souhaitent étendre les limites de leur plateau au-delà de 200 milles marins, dans un délai de dix ans à compter de la ratification de la Convention (Huebert, 2009 : 33). Si ces derniers détiennent l'autorité leur permettant d'établir effectivement les limites externes de leurs plateaux continentaux, les recommandations de la CLPC procurent néanmoins une légitimité recherchée par les États côtiers (Byers, 2010 : 92). Ce phénomène s'observe notamment en Arctique, où la Russie est la première à déposer une demande en 2001, qui n'est cependant pas acceptée par la CLPC, contrairement à la demande norvégienne de 2006.

Grâce à sa configuration spatiale originale et à la possibilité d'y étendre ses droits de souveraineté, les États côtiers bénéficient d'une compétence considérable dans la gestion de l'océan Arctique. Elles priment également au niveau économique, puisque les compagnies privées ne peuvent exploiter ses ressources naturelles sans l'obtention de permis miniers (Le Clainche, Pesme, 2010 : 863). Le même constat peut être effectué sur le plan environnemental, la Convention déléguant aux États parties la responsabilité de protéger l'environnement marin (Part. XII).

La CNUDM se caractérise en outre par l'ambiguïté de ses textes, notamment sur la question des détroits internationaux. Si leur statut juridique est régi par les articles 37 et 24, ces derniers ne sont pas définis clairement pour autant. Les États peuvent donc interpréter plus ou moins librement les dispositions de la Convention selon leurs intérêts, ce qui est à l'origine de différends. En Arctique, deux passages cristallisent dès lors les tensions entre les États-Unis d'un côté, et le Canada et la Russie de l'autre : le Passage du Nord-Ouest (PNO) et le Passage du Nord-Est (PNE). Alors que les États-Unis y revendiquent une liberté de navigation, les deux autres pays les considèrent comme des eaux intérieures soumises à leur souveraineté. Ils ont d'ailleurs édicté plusieurs législations nationales afin de restreindre et de contrôler l'accès des navires étrangers dans ces passages³.

² En Arctique, seuls les États-Unis n'ont pas ratifié la Convention, mais la considèrent comme du droit coutumier.

³ La Russie et le Canada s'appuient sur l'article 234 de la CNUDM relatif aux eaux recouvertes de glaces (surnommé « clause arctique »).

La CNUDM souffre donc de biais et de lacunes, et ses dispositions parfois vagues ou incomplètes sont sujettes à diverses interprétations. Néanmoins, elle a été conçue en tant que *framework convention* (convention cadre). Si elle est imprécise, c'est parce qu'elle n'a pas vocation à être exhaustive mais plutôt à servir de cadre de référence dans la réglementation des activités océaniques. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'elle évoque dans ses textes différents régimes qui viennent la compléter (Part. XII). De plus, Thibault Merklen considère qu'« un régime existe et tire sa légitimité de par les États, ou acteurs, qui l'utilisent, le reconnaissent ou y participent » (2012 : 32). Depuis son entrée en vigueur, les nations arctiques respectent non seulement les règles édictées par la CNUDM, mais emploient également les procédures qu'elle met à leur disposition. Ce constat correspond ainsi à la thèse de Stephen Krasner selon laquelle « l'infusion de principes et de normes dans le comportement [...] distingue les activités gouvernées par des régimes dans le système international des activités plus conventionnelles, guidées exclusivement par des calculs étroits d'intérêt » (1983 : 3).

B – Un système de gouvernance multiniveau en 'patchwork'

Si la CNUDM sert donc de cadre de référence pour penser le droit international de la mer, elle n'en est pas la seule clé de lecture, puisque ce dernier se compose d'une multitude de régimes internationaux, régionaux et subrégionaux, dont certains sont impliqués plus ou moins directement dans la gestion de l'océan Arctique⁴. Ces derniers peuvent être classés en deux grandes catégories : Les régimes de gestion des ressources et des activités maritimes, et les forums hybrides de recherche scientifique et de discussion intergouvernementale.

Au sein de la première catégorie, l'Organisation Maritime Internationale (OMI) se fixe pour objectif d'encourager la coopération intergouvernementale dans le domaine du transport maritime, et de limiter la pollution des navires (Mankabady, 1984 : 1-3). Étant une institution spécialisée des Nations Unies, elle entretient des liens de travail avec d'autres agences et a participé à la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Deux conventions maritimes conclues sous l'égide de l'OMI sont alors directement applicables à l'océan Arctique : la convention SOLAS (sauvegarde de la vie humaine en mer) qui contient un ensemble de dispositions relatives à la navigation arctique ; et la convention MARPOL (prévention de la pollution par les navires).

L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) a quant à elle développé en 1995 un code de conduite pour la pêche responsable qui s'inscrit dans la continuité des dispositions de la CNUDM relatives aux stocks de poissons. Son comité de la pêche supervise et encourage les initiatives régionales de réglementation de la pêche grâce à l'organisation de rencontres. L'organisation de la Pêche dans l'Atlantique Nord (NAFO) et la Commission de la pêche en Atlantique Nord (NEAFC) conduisent ainsi leurs activités de réglementation dans une partie de l'océan Arctique en prenant en considération le code de conduite de la FAO et les normes établies par la CNUDM. La Commission mixte russo-norvégienne sur la pêche s'inscrit pour sa part en conformité avec la NEAFC et permet aux deux pays de gérer leurs stocks communs de poissons en mer de Barents et mer de Norvège.

Dans le domaine de la conservation de la biodiversité et de l'environnement marins, quatre régimes concernent spécifiquement l'océan Arctique. La Commission Baleinière Internationale (CBI) régleme la chasse et le commerce de la baleine afin d'assurer sa conservation (Nandan, 1994). La Commission Nord-Atlantique des Mammifères Marins (NAMMCO) y possède d'ailleurs un statut d'observateur. L'accord relatif à la conservation des

⁴ Son article 311 précise toutefois que les autres arrangements ne doivent pas entrer en contradiction avec ses textes.

ours polaires, signé en 1973 par les cinq États côtiers, constitue quant à lui une avancée certaine dans la protection de l'écosystème marin de l'Arctique, et complète la convention sur le commerce international d'espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) qui catégorise l'ours blanc en annexe II (protection forte). Enfin, le traité du Spitzberg, conclu en 1920, gouverne l'archipel du Svalbard en accordant une souveraineté limitée à la Norvège : les 46 États parties au traité ont la possibilité d'y exercer des activités économiques et scientifiques pacifiques (Fleischer, 1978 : 276).

Au sein de la seconde catégorie, deux principaux régimes promeuvent la recherche scientifique et les échanges entre les différents acteurs de l'Arctique. Le Conseil Euro-Arctique de Barents (BEAC) est ainsi le premier forum à voir le jour en 1993, à l'initiative des nations nordiques et de la Russie. La mer de Barents étant une zone particulièrement riche en ressources naturelles, le BEAC met l'accent sur la coopération dans les domaines économique, scientifique, et environnemental. Son objectif est de construire une relation de confiance entre la Russie et les États nordiques en conservant une structure souple et dépolitisée⁵. Il promeut également la coordination avec les autres organismes et fora de la région, tels que le Conseil de l'Arctique (CA).

Ce dernier est généralement considéré comme étant le principal forum de coopération régionale. Initié par la Finlande et le Canada, il voit le jour en 1996 à la suite de la déclaration d'Ottawa, et se présente sous sa forme initiale comme étant un « lieu de débats de haut niveau » traitant des « problèmes de développement durable et de protection de l'environnement dans l'Arctique » (Ottawa, 1996). Il écarte de ses compétences les questions militaires, jugées trop sensibles par ses États membres, tout comme le BEAC (Hough, 2013 : 101). Clemens Binder parle alors de « diplomatie scientifique » (2016 : 159) afin de décrire la dynamique à l'œuvre au sein du CA. En formulant des conclusions communes qui transcendent les nationalités de leurs membres, les groupes de travail participent activement à la formation d'une compréhension collective des problèmes affectant l'Arctique⁶. Le savoir ainsi produit permet de favoriser la coopération en « éclairant les interconnexions complexes qui n'étaient pas précédemment comprises » (Krasner, 1983 : 19). L'initiative est à souligner en ce qu'elle est le premier véritable effort de mutualisation du savoir scientifique relatif à la région arctique dans sa globalité.

L'ensemble des régimes présentés ci-dessus se réfèrent à la CNUDM, confirmant dès lors son statut de *framework convention* à laquelle il est nécessaire de se conformer. Ils forment un réseau de gouvernance complexe de l'océan Arctique, dont les liens restent néanmoins fragiles, et les connexions parfois peu évidentes. Dans le cas des différentes agences onusiennes, ces dernières travaillent conjointement sur un certain nombre de projets⁷. En cela, elles évitent les chevauchements de compétences. Ainsi, leurs travaux dédiés aux espaces océaniques se complètent et créent une certaine cohérence dans l'appréhension globale des enjeux océaniques. Mais leurs liens avec l'océan Arctique demeurent néanmoins ténus. Les connexions entre les régimes régionaux paraissent moins évidentes, malgré la participation des nations arctiques à la majorité d'entre eux. Il est alors généralement considéré que, malgré la richesse des arrangements relatifs à l'océan Arctique, ces derniers se superposent sans grande cohérence, ce qui « va à l'encontre d'une clarté et d'une sécurité juridique » (Kaufman, 2010 : 631), notamment dans les domaines de la protection de la faune et de la flore arctiques, ainsi que de l'exploitation offshore (Churchill, 2015 : 174).

La gouvernance naissante de l'océan Arctique apparaît donc comme fragmentée et accorde aux États côtiers un pouvoir considérable dans la gestion de ses ressources. La

⁵ Les questions sécuritaires ont notamment été écartées par ses membres.

⁶ En vingt-quatre ans, le Conseil de l'Arctique a publié plus de 300 rapports.

⁷ C'est notamment le cas du groupe mixte d'experts OMI/FAO/UNESCO-COI/OMM/OMS/AIEA/ONU/PNUÉ chargé d'étudier les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin (GESAMP).

principale conséquence est la souplesse des arrangements choisis en Arctique. Ces derniers sont caractérisés par l'informalité et produisent majoritairement des accords peu ou non contraignants. La *soft law* possède néanmoins plusieurs avantages : elle rassure les États car elle n'entraîne pas d'obligations pouvant affecter leurs intérêts. Elle constitue également un moyen efficace de créer du consensus entre ces derniers en limitant les enjeux. Ce mécanisme de coopération lâche a été particulièrement bénéfique à la construction régionale en désamorçant les anciennes rivalités de la Guerre Froide. Ainsi, le processus itératif engendré par les rencontres successives est générateur d'une pacification des rapports interétatiques et contribue à la stabilisation de la région.

Mais cette gouvernance régionale naissante souffre d'un manque de mécanismes coercitifs. En effet, la *soft law* étant par nature imprécise, les règles de conduite qui en découlent possèdent rarement un caractère contraignant (Chatzistavrou, 2005 : 5-6). Cette particularité s'observe notamment dans le domaine de la pêche commerciale, puisque les quotas fixés par le NEAFC ont fréquemment été dépassés par les navires marchands des États membres sans qu'aucune sanction n'ait été prononcée (Lowe & Churchill, 1999 : 204). Elle est également perceptible dans le domaine de la pollution issue de la production offshore, où la prise en considération des dispositions formulées par les groupes de travail du CA demeure, dans les faits, très limitée à cause des intérêts pétroliers et gaziers des nations arctiques dans la région (Schram Stokke & Honneland, 2007 : 93, 142).

Ainsi, si la production normative est prolifique en Arctique, celle-ci est également anarchique et influence peu le comportement des États durant la première phase de construction régionale. La primauté de la CNUDM est alors perceptible à tous les niveaux de gouvernance, mais cette dernière se révèle insuffisante face à un certain nombre de caractéristiques propres à l'océan Arctique. Si ces insuffisances n'ont pas été problématiques initialement, à partir de 2007 l'Arctique connaît des bouleversements profonds qui viennent questionner le mode de gouvernance relâchée établi.

II – Un mode de gouvernance confronté aux enjeux du réchauffement climatique

A – De l'*Arctic 8* à l'*Arctic 5* : la cristallisation des tensions entre globalisation et autarcisation de la région

Entre septembre 2006 et septembre 2007, la surface de la banquise connaît son niveau le plus bas, ouvrant pour la première fois le PNO à la navigation estivale (Byers, 2010 : 11). L'ouverture de cet espace maritime attise dès lors la convoitise d'acteurs éloignés de l'Arctique, tels que la Chine, le Japon, la Corée du Sud ou bien encore l'Union Européenne (Young, 2012 : 79). Face à l'attractivité croissante de la région, certains États côtiers réaffirment ostensiblement leur souveraineté sur leurs espaces maritimes. C'est ainsi qu'à l'issue d'une expédition scientifique au pôle nord menée par Artur Chilingarov, un drapeau russe est planté dans le fond de l'océan Arctique en août 2007. Si cette action ne possède qu'une valeur symbolique, la publicité qui en est faite engendre des réactions particulièrement négatives et alarmistes dans la presse internationale et de la part de certains gouvernements. L'action russe est alors perçue comme remettant en cause le droit international de la mer par son appropriation unilatérale d'une grande partie de l'océan Arctique. Elle marque également la renaissance d'une rhétorique nationaliste et sécuritaire dans la région, alimentée en premier lieu par le gouvernement conservateur de Stephen Harper. En mai 2008 est ainsi publiée la doctrine stratégique « Canada first », accompagnée en 2009 par une stratégie nordique intitulée « Notre nord, notre patrimoine, notre avenir ». A partir de 2007, le Canada et la Russie intensifient leurs patrouilles

aériennes et maritimes et engagent un renouvellement de leur arsenal militaire en Arctique (Taithe et al., 2013 : 40).

Cette série de mesures ostensiblement nationalistes pose alors avec une acuité sans précédent la question de la pertinence de la CNUDM en Arctique. En effet, selon Stephen Krasner, « si la pratique actuelle est de plus en plus incompatible avec les principes, les normes, les règles et les procédures, un régime s'est affaibli » (Krasner, 1983 : 5). Dans les faits, le planté du drapeau russe n'est pas incompatible avec le droit de la mer, mais il est perçu comme tel par la communauté internationale. Or, les actes comptent autant que « l'intentionnalité et l'acceptabilité attribuées à ces actes dans le contexte d'un cadre intersubjectif de significations » (Krasner, 1983 : 4). 2007 fait donc entrer l'Arctique dans une ère d'incertitude, alors même que le propre d'un régime est de créer de la confiance entre ses membres.

En 2008, le Danemark cherche alors remédier à cette situation en organisant une réunion de haut niveau. Le pays, qui n'avait auparavant entrepris aucune initiative régionale, convie à Ilulissat les quatre autres États directement côtiers afin de discuter de la gouvernance maritime en Arctique. L'initiative danoise a pour ambition de canaliser le sentiment d'insécurité croissante en Arctique, mais aussi de renforcer sa position fragile d'État côtier au sein de la gouvernance régionale⁸. En prenant l'initiative d'Ilulissat, il s'assure une place au sein du club des États côtiers, tout en s'arrogeant le droit d'en écarter les nations qui ne lui semblent pas légitimes à y prendre part. C'est ainsi que les trois autres États membres du Conseil de l'Arctique – la Suède, la Finlande et l'Islande – mais aussi les représentants des populations autochtones et les observateurs au CA se retrouvent exclus de la conférence.

D'après Bertrand Badie, « la réinvention contemporaine du concert est [...] une politique de communication face à une opinion qu'il convient de gérer » (2013 : 111). La réunion de ces cinq États côtiers autour d'une même table pour discuter du sujet le plus brûlant de la gouvernance arctique envoie un message fort au reste du monde : celui d'un dialogue entre ces États et non pas d'une confrontation pour les ressources. Plutôt que d'aborder les problématiques arctiques au sein du CA, les cinq États manifestent explicitement leur préférence pour la flexibilité offerte par la réunion d'Ilulissat. Surnommé *Arctic 5*, ce format minilatéral (Naím, 2009) se caractérise par une structure informelle favorisant l'exclusivité et l'opacité. Or, ce mode de fonctionnement est le propre de la diplomatie de club qui vise à exclure les autres acteurs du jeu diplomatique tout en dissimulant au public les négociations qui se déroulent en son sein (Keohane & Nye, 2002 : 221).

Le 28 mai 2008, les États côtiers adoptent ainsi la déclaration d'Ilulissat⁹. Ces derniers reconnaissent que l'océan Arctique subit de profonds bouleversements, du fait du changement climatique et de la potentialité d'y exploiter ses ressources naturelles. Cependant, ils considèrent que le droit maritime est un cadre juridique suffisant pour répondre à ces défis. L'*Arctic 5* se déclare alors toujours « engagé envers ce cadre juridique et le règlement pacifique de toutes revendications territoriales qui pourraient se chevaucher », tout en excluant la possibilité de conclure un traité de l'Arctique (2008 : 1). Les États riverains réaffirment également leur statut privilégié dans cette déclaration : « En vertu de leur souveraineté, de leurs droits souverains et de leur juridiction dans de vastes régions de l'océan Arctique, les cinq États côtiers occupent une position unique pour répondre à ces possibilités et ces défis » (2008 : 1). Le vocabulaire employé les distingue des autres acteurs, qui sont désignés par la dénomination vague d'« autres parties intéressées » (2008 : 2), afin de marquer la différence de statuts.

⁸ Le Danemark est l'un des États avec la population, l'économie et le budget de défense les plus faibles de la région. De plus, son territoire groenlandais se dirige vers une indépendance accrue depuis les années 1970, plébiscitée par la population de l'île qui est composée à 85% d'Inuits.

⁹ The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, 28 May 2008, 2 p., <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/2008-Ilulissat-Declaration.pdf>

Aucune distinction n'est donc faite entre les populations autochtones, les ONG, les organisations ou encore les autres nations intéressées par l'océan Arctique.

La déclaration d'Ilulissat incarne ainsi les tensions de l'époque entre l'ouverture croissante de l'océan Arctique à de nouveaux acteurs, et la méfiance des États côtiers relative aux intentions de ces derniers. Celle-ci se manifeste notamment lors du rendez-vous ministériel de 2009 au CA durant lequel la Chine et l'Union Européenne voient leur candidature au statut d'observateur rejetée (Taithe et al., 2013 : 28).

B – Une diplomatie de club contestée : la place des acteurs tiers dans la gouvernance régionale

Les trois autres pays arctiques et les peuples autochtones sont les premiers à critiquer publiquement ce format exclusif de discussions. En prétextant qu'ils ne seraient pas « côtiers » de l'océan arctique, l'*Arctic 5* a produit une hiérarchisation au sein même du club des nations arctiques. Il crée en cela un « dilemme statutaire », en brouillant la perception des aspirations et des statuts respectifs de chaque État (Paul et al., 2014 : 22). L'Islande est la première affectée par cette distorsion d'image : alors que la question de son statut d'État côtier ne s'était jamais posée auparavant, le pays inclut depuis 2008 cette dimension dans ses communications et documents officiels relatifs à la région (Dodds & Ingimundarson, 2012 : 25). Si le pays ne conteste pas l'application de la CNUDM en Arctique, il questionne toutefois son instrumentalisation par les cinq États côtiers. La politique arctique de l'Islande, publiée en 2011, insiste donc sur la promotion du CA comme « le forum multilatéral le plus important sur les problématiques arctiques ». Son économie étant hautement dépendante de ses ressources halieutiques, il est d'un intérêt vital pour le pays de pouvoir participer aux futures négociations relatives à l'avenir de l'océan arctique. De même, la Suède et la Finlande n'ont pas accueilli favorablement l'initiative d'Ilulissat. Toutes deux membres de l'Union Européenne (UE), elles articulent leur politique étrangère avec les visées de l'organisation dans la région et prônent donc une gouvernance régionale inclusive. Le CA constitue alors, au même titre que pour l'Islande, le principal forum de discussion des affaires arctiques, et les deux pays souhaitent que l'UE y devienne observatrice¹⁰.

Les six organisations autochtones arctiques bénéficient pour leur part d'une visibilité sans précédent au sein du CA grâce à leur statut de participantes permanentes. En les excluant des négociations, les États côtiers les privent de leur voix sur la scène régionale et les relègue à la position infantiliste de « communautés » à protéger. La réaction la plus médiatisée est très certainement celle du Conseil Circumpolaire Inuit (ICC). Ce dernier publie en avril 2009 un document officiel dans lequel il rappelle que la conduite des affaires internationales en Arctique, particulièrement lorsqu'elles touchent des questions de souveraineté, doit inclure les populations autochtones¹¹. Cette déclaration n'a cependant qu'un écho limité auprès des principaux intéressés par la question en Arctique : les organisations autochtones et les États restent des partenaires inégaux, et les premières rencontrent des difficultés à mobiliser les ressources nécessaires pour se faire entendre, y compris au sein du CA.

Quant aux acteurs non arctiques, deux blocs régionaux se dégagent : L'Asie et l'Europe. La Chine est certainement le pays asiatique le plus impliqué dans la région. Ayant doté sa flotte d'un premier brise-glace en 1993 – le Xue Long (Dragon des neiges) – elle cherche depuis à asseoir une présence scientifique dans la région afin de soutenir ses revendications

¹⁰ Sweden's strategy for the Arctic region. Government Offices of Sweden, 2011. <https://openaid.se/wp-content/uploads/2014/04/Swedens-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf> ; Arctic Cooperation. Ministry for Foreign Affairs of Finland. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=333802&nodeid=49549&contentlan=2&culture=en-US>.

¹¹ A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic. Inuit Circumpolar Council, April 2009. http://inuit.org/fileadmin/user_upload/File/declarations/ICC_Sovereignty_Declaration_2009_pages.pdf.

politiques et économiques (Lasserre et al., 2015 : 8). Le gouvernement chinois définit alors sa politique arctique autour de la notion de « *near-Arctic state* » et du concept de diplomatie scientifique (Qingchao, 2017). Si elle voit sa première candidature au statut d'observateur du CA rejetée, c'est parce qu'elle a longtemps entretenu un double discours à l'égard de la région : le monde académique et médiatique compare régulièrement l'océan Arctique à un bien commun accessible à tous. Or, il est de notoriété publique que le régime exerce un contrôle sur ces derniers qui ne peuvent généralement publier sans autorisation préalable (Lasserre & Alexeeva, 2014 : 117-8). Cette conception de l'océan Arctique comme bien commun n'est pas propre à la Chine, puisque plusieurs officiels indiens tiennent le même discours à l'égard de la région¹². L'intérêt du Japon, de la Corée du Sud et de Singapour (Watters, Tonami, 2012, Tonami, 2016) est plus mesuré et se conforme aux attentes des États côtiers. Il n'est donc pas question pour ces pays de remettre en question la primauté de ces derniers dans la gouvernance régionale.

En Europe, si la plupart des pays tardent à développer une politique arctique affirmée, l'UE est en revanche particulièrement investie dans la région. L'organisation compte en son sein trois nations arctiques – la Suède, la Finlande et le Danemark – et six États observateurs au CA – l'Italie, la France, la Pologne, l'Espagne, les Pays-Bas, et l'Allemagne. Elle est également membre de plusieurs régimes régionaux (le BEAC, et les régimes de gestion des stocks de poissons). Elle a cependant souffert d'une politique extérieure désordonnée qui a donné lieu à plusieurs confrontations avec les nations arctiques, à la tête desquelles le Canada, la Norvège et la Russie. C'est ainsi qu'en 2008, à la suite de la déclaration d'Ilulissat, le Parlement Européen se prononce en faveur de la création d'un traité de l'Arctique, alors même que la Commission Européenne et le Conseil Européen ne partagent pas sa position¹³. Depuis la création du service européen pour l'action extérieure, la politique étrangère de l'UE envers l'Arctique semble plus cohérente et consensuelle, comme en témoigne sa politique arctique européenne intégrée de 2016, malgré la résurgence de tensions avec la Russie dans le cadre du conflit ukrainien (Forsberg & Haukkala, 2016 : 215).

Ainsi, l'accroissement du nombre d'acteurs régionaux génère des dissensions relatives au mode de gouvernance de l'océan Arctique. Au sommet de Chelsea de 2010, l'apparente unité de l'*Arctic 5* commence alors à se fissurer. Si le Canada et la Russie demeurent favorables à ce format exclusif, les Etats-Unis désapprouvent la manière dont la réunion a été organisée. Hillary Clinton y déclare : « les discussions importantes sur les problématiques arctiques devraient inclure ceux qui ont des intérêts légitimes dans la région [...] et j'espère que l'Arctique démontrera toujours notre capacité à travailler ensemble, et non à créer de nouvelles divisions » (Sheridan, 2010). Plusieurs facteurs permettent d'expliquer la posture américaine : en étant le seul État côtier à ne pas avoir ratifié la CNUDM et donc à ne pas pouvoir étendre officiellement son plateau continental, les Etats-Unis sont marginalisés au sein de l'*Arctic 5*. La doctrine navale du pays s'oppose également aux souverainismes canadien et russe dans la région, tout en s'alignant avec les visées de l'UE et des États asiatiques et européens. Cette critique médiatisée de l'*Arctic 5* permet alors aux Etats-Unis de rallier à leur cause l'ensemble des acteurs exclus du format d'Ilulissat, afin de s'assurer leur soutien dans la gouvernance régionale.

Le CA semble ainsi sortir paradoxalement renforcé de cette crise diplomatique, d'autant plus qu'un secrétariat permanent est établi à Tromsø en 2013. La même année, une nouvelle réunion du Conseil se tient à Kiruna (Suède), durant laquelle les nations arctiques rappellent leur primauté dans la gestion des affaires régionales, mais consentent à l'admission de nouveaux

¹² SARAN, Shyam. India's stake in Arctic cold war. *The Hindu*, February 01, 2012. <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/Indias-stake-in-Arctic-cold-war/article13290404.ece>.

¹³ Résolution du Parlement européen du 9 octobre 2008 sur la gouvernance arctique. Parlement européen, textes adoptés, 9 octobre 2008, Bruxelles. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//FR>.

observateurs. La déclaration de Kiruna semble ainsi faire la synthèse entre les membres les plus récalcitrants à l'ouverture du Conseil et les autres. La réunion s'accompagne d'ailleurs de la mise en place d'un manuel à destination des observateurs, édictant des règles de comportement strictes que ces derniers doivent respecter, sous peine de voir leur statut suspendu. Ils doivent également se soumettre à un certain nombre de critères établis à Nuuk en 2011, dont la reconnaissance des droits souverains des nations arctiques dans la région, ce qui écarte désormais toute référence à l'Arctique en tant que bien commun. C'est ainsi qu'en 2013, la Chine, l'Inde, l'Italie, Singapour, le Japon et la Corée du Sud accèdent au statut d'observateurs, avec le soutien des Etats-Unis et des petits États arctiques (Balton, Brende 2017). La candidature de l'Union Européenne n'est cependant toujours pas acceptée, en raison de l'opposition du Canada et de la Russie (Ingimundarson, 2014 : 192-193).

III – Perspectives d'évolution de la gouvernance de l'océan Arctique

A – L'impossible traité de l'Arctique

Les événements de 2007 ont encouragé les universitaires à imaginer de nouvelles formes de gestion de cet espace maritime. Il est alors possible de distinguer deux postures académiques : d'un côté les avocats d'un traité de l'Arctique, et de l'autre les détracteurs de cette solution.

Linda Nowlan (2001 : X) préconise la conclusion d'un traité de l'Arctique qui, tout en s'inspirant du modèle de l'Antarctique, prendrait en considération les caractéristiques uniques de la région. Pour ce faire, elle propose que cet accord soit conclu au sein du CA afin de renforcer ses compétences. Erika Lennon (2008 : 36) pense pour sa part qu'« un régime légal plus contraignant que le Conseil de l'Arctique doit être créé ». Selon elle, ce régime doit se focaliser sur la préservation de l'environnement, plutôt que sur l'exploitation des ressources. Steven Kaufmann se prononce également en faveur d'une réforme de la gouvernance de l'océan Arctique. Il se réfère là encore à l'Antarctique, tout en reconnaissant qu'un système tel que celui instauré par la convention de Barcelone en Méditerranée serait probablement plus adapté (Kaufmann, 2010 : 639). Enfin, Rob Huebert (2009 : 27-37) encourage l'établissement d'un « système de gouvernance nouveau et exhaustif » qui prendrait la forme, dans le meilleur des cas, d'un traité régional contraignant ou, en *second best*, d'un CA renforcé.

Plusieurs universitaires s'opposent à cette solution et dénoncent son impraticabilité (Steinberg, 2015 ; Hough, 2013 ; Young, 1998). Nous pensons également que la conclusion d'un traité de l'Arctique ne semble pour l'instant ni faisable, ni souhaitable.

En premier lieu, la référence au système de l'Antarctique est trompeuse et sa transposition à l'Arctique inadaptée. Bordé par l'océan Austral, l'Antarctique n'est habité par aucun mammifère terrestre et sa faune est relativement éparse du fait de ses conditions climatiques extrêmes (-50°C au pôle sud en moyenne annuelle contre -17°C au pôle nord) (Bajraktarevic, 2010 : 169). Cet environnement hostile a favorisé la conclusion d'un traité de démilitarisation en 1959, accompagné quelques années plus tard de conventions et protocoles dédiés à sa protection environnementale. Ainsi, la gestion de l'Antarctique repose principalement sur de la *hard law*, du fait d'enjeux moindres et d'une configuration géographique radicalement différente de l'Arctique.

En outre, les chercheurs favorables à la transposition de ce modèle ont tendance à l'idéaliser, alors même qu'il présente plusieurs limites : tout d'abord, la gouvernance de

l'Antarctique s'apparente elle aussi à la gestion d'un bien de club (Dupuy, 1960 : 111)¹⁴. Les dispositions du traité issues du protocole de Madrid sont également susceptibles d'entrer en conflit avec la CNUDM sur les questions maritimes et produisent une « complexité normative » relative au statut des eaux antarctiques (Vidas, 1996 : 62, 89). Enfin, la région subit un accroissement des activités humaines légales (tourisme, développement des bases scientifiques) et illégales (braconnage), révélant l'insuffisance des capacités de contrôle et de réglementation des régimes antarctiques.

De surcroît, la conclusion d'un traité unique en Arctique serait susceptible de déstabiliser la gouvernance régionale. Celui-ci nécessiterait en premier lieu l'accord des principaux protagonistes de la région. Or, les États côtiers manifestent une grande résistance à un tel traité, et ne cessent de réaffirmer la primauté de la CNUDM dans leurs discours et documents officiels. Il n'est donc pas question pour ces derniers d'abandonner le mode de gouvernance existant en Arctique, qui leur permet de conserver leur emprise sur ce territoire maritime grâce aux dispositions très avantageuses de la CNUDM. Le remplacement des régimes existants par un seul traité, outre son improbabilité, risquerait aussi de provoquer une sortie de la logique coopérative que ces derniers ont réussi à instaurer, aussi fragile puisse-t-elle sembler. C'est notamment ce que souligne Meagan Wilder (2009-2010 : 532-3), qui craint que l'abandon de la CNUDM débouche sur un conflit territorial militarisé avec la Russie. Le vide juridique ainsi créé par la transition entre deux régimes pourrait donc déstabiliser la région. De plus, établir un traité de cette nature s'annonce être une tâche longue et laborieuse. L'océan Arctique et son environnement pâtiraient alors de l'incertitude provoquée par le changement de régime. Même une fois mis en place, ce dernier ne garantirait pas pour autant une meilleure gestion et protection de l'océan Arctique. En effet, il ne serait pas à l'abri d'oublis, d'imprécisions ou d'une insuffisance des mécanismes coercitifs, et tomberait finalement dans les mêmes travers que le système de gouvernance actuel.

Enfin, une dernière critique que nous pourrions adresser à la solution du traité est celle de la rigidité et de la lourdeur bureaucratique qu'il risquerait d'engendrer. La décentralisation de la gouvernance arctique en une multitude de régimes de *soft law* permet une plus grande adaptabilité et réactivité aux évolutions et aux crises qu'elle est susceptible de traverser (Morin, 2014). Elle permet également d'éviter les blocages et l'immobilisme découlant des conflits d'intérêts entre l'ensemble des acteurs régionaux. Or, l'océan Arctique est un espace maritime en constante mutation. Il a besoin de la flexibilité que lui offrent la multiplicité et l'informalité des régimes existants. La gouvernance de l'océan Arctique semble d'ailleurs prendre progressivement la forme d'un *regime complex*, selon l'expression employée par Robert Keohane et Victor David (2010).

B – Une gouvernance prenant la forme d'un *regime complex*

Un régime tirant sa légitimité des acteurs qui y participent, il s'agit maintenant d'observer si la CNUDM régit encore aujourd'hui les activités maritimes des États dans la région. Pour cela, nous avons étudié les soumissions des demandes d'extension des limites des plateaux continentaux des États côtiers depuis 2007. Ainsi, alors même que le planté du drapeau russe avait été présenté comme un désaveu de la CNUDM, la Russie se conforme pourtant aux règles de celle-ci.

En effet, le 3 août 2015, le pays soumet à la CLPC une révision de sa première demande (CLCS.1.Rev.2015.LOS) qui est accueillie favorablement par les autres États côtiers. Un traité russo-norvégien est également conclu en 2011 afin de trancher la limite entre chaque pays en

¹⁴ 29 États sont parties consultatives au traité avec droit de vote et 24 États sont parties non consultatives sans droit de vote.

mer de Barents. Le Danemark soumet quant à lui une demande partielle relative à l'extension de son plateau continental au nord-est du Groenland en 2013 (CLCS.68.2013.LOS). Si la Norvège souligne les chevauchements avec les limites de son plateau continental, elle indique cependant que le différend maritime qui l'oppose au Danemark sera résolu par un accord bilatéral conclu entre les deux pays. En ce qui concerne le Canada, il a conclu avec le Danemark un accord de principe pour la mer de Lincoln en novembre 2012. La soumission de sa demande relative à son plateau continental étendu en Arctique a quant à elle été effectuée à New-York le 23 mai 2019¹⁵. Les États-Unis n'ont toujours pas ratifié la CNUDM à cause d'un sénat à majorité républicaine hostile au traité (Moore, 2017 : 260). Ils démontrent néanmoins une implication forte dans le processus de délimitation des plateaux continentaux, comme en témoignent leurs réactions officielles à chaque demande d'extension à la CLPC¹⁶.

Si des désaccords restent en suspens (dorsale de Lomonosov, mer de Beaufort, île de Hans, île de Tobias...), les États riverains démontrent bien dans leurs actes une volonté de les résoudre de manière pacifique. Selon la formule de Parker Clote (2008-2009 : 247), l'Arctique est donc encore « la province de la CNUDM » qui voit son autorité réaffirmée, malgré les scénarios contraires esquissés depuis 2007. Autour de cette dernière, se construit progressivement un mode de gouvernance de l'océan Arctique qui pourrait être qualifié de *regime complex*.

Le *regime complex* est défini par Keohane et David (2010 : 2) comme étant une « gamme variée de régimes réglementaires étroitement ciblés [...] liés plus ou moins fortement les uns aux autres, parfois en conflictualité, et parfois se renforçant mutuellement ». Il se situe au centre d'un continuum dont l'une des extrémités est un régime totalement intégré et exhaustif, et l'autre extrémité est caractérisée par une grande fragmentation de régimes possédant des liens très faibles ou inexistantes entre eux (Keohane, David, 2010 : 3). Selon les critères établis par les deux auteurs (2010 : 19-20), ce mode de gouvernance arctique semble se diriger vers une fonctionnalité accrue, notamment grâce à une meilleure articulation entre les différents régimes.

Ainsi, alors que les questions de sauvetage en mer ont toujours été traitées de manière isolée dans la région par des accords bilatéraux ou subrégionaux (BEAC), le CA commence à s'y intéresser vers la fin des années 2000 et à formuler diverses recommandations. Son objectif est alors de mutualiser les efforts au niveau régional, dans la continuité des travaux de l'OMI. Ces recommandations débouchent en 2011 sur le premier accord contraignant négocié entre les nations arctiques sous les auspices du CA : l'accord de coopération pour la recherche et le sauvetage aéronautiques et maritimes en Arctique (Schram Stokke, 2013 : 79). L'accord de coopération sur la préparation et la lutte en matière de pollution marine voit le jour deux ans plus tard en 2013.

Si les travaux de l'OMI ont servi de base à l'élaboration de ces deux accords, le CA influence également la production normative de l'organisation, comme en témoigne son adoption du Code Polaire en janvier 2017. En effet, les études de ses groupes de travail, et plus particulièrement l'Évaluation de la Navigation Maritime Arctique de 2009, sont considérés comme étant les principaux moteurs à l'élaboration de ce code (Schram Stokke, 2013 : 77). Celui-ci est d'ailleurs lié aux conventions SOLAS et MARPOL, grâce à une série d'amendements le rendant obligatoire pour certains navires¹⁷. La coordination s'est donc accrue

¹⁵ Cette soumission a été annoncée dans un communiqué de presse publié sur le site du Gouvernement du Canada : « Le Canada marque une étape importante dans la définition de son plateau continental dans l'océan Arctique », <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2019/05/le-canada-marque-une-etape-importante-dans-la-definition-de-son-plateau-continental-dans-locean-arctique.html>.

¹⁶ Ces réactions sont disponibles sur le site de la division des affaires océaniques et du droit de la mer des Nations Unies, à l'adresse suivante : https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm

¹⁷ Voir : OMI. Recueil international de règles applicables aux navires exploités dans les eaux polaires (Recueil sur la navigation polaire). <http://www.imo.org/fr/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>

entre le CA et l'IMO. Elle témoigne d'une meilleure cohérence, mais aussi d'une plus grande qualité épistémique, détermination et efficacité du *regime complex* (Keohane, David, 2010 : 19-20). Kitack Lim, l'actuel secrétaire général de l'OMI, a d'ailleurs répété sa volonté d'approfondir les relations entre les deux organisations lors de la conférence internationale *Arctic Frontiers* de 2017, ce qui s'est matérialisé par l'accession de l'OMI au statut d'observateur du CA lors de la rencontre ministérielle de Rovaniemi en 2019.

Dans le cas du CA, il semble évoluer du statut d'organe de *decision shaping* à celui de *decision making*. Ce constat est renforcé par la signature à Fairbanks d'un accord sur l'amélioration de la coopération scientifique internationale arctique en mai 2017. La particularité de ce dernier réside dans l'implication d'observateurs, alors que cela n'avait pas été le cas pour les deux premiers. S'il démontre donc une certaine ouverture du Conseil, cela ne signifie pas pour autant que les tensions entre la globalisation et l'autarcisation de la région sont éteintes. En effet, le renforcement du CA n'a pas provoqué l'arrêt des pratiques minilatérales au sein de l'*Arctic 5*, et ce malgré l'échec du sommet de Chelsea. Le groupe informel s'est donc réuni une troisième fois à Oslo en 2015. Ce sommet a donné lieu à une nouvelle déclaration, concernant la prévention de la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central (Thor Nielsson & Magnusson, 2015). Afin d'éteindre les éventuelles critiques, la déclaration de l'*Arctic 5* promeut une coopération future avec d'autres États intéressés par cette question. En décembre 2015, quatre États (Chine, Islande, Japon, Corée) et l'UE sont alors invités à une nouvelle réunion (Zou, 2016 : 458). Deux réunions de l'*Arctic 5+5* se tiennent ensuite en juillet 2016 et en mars 2017 et débouchent sur un moratoire sur la pêche en haute mer dans l'océan Arctique central venant compléter les régimes subrégionaux existants. En étant plus inclusif, l'*Arctic 5* cherche ainsi à éteindre les critiques dont il a fait l'objet. Si son existence est encore aujourd'hui critiquée, ce groupement informel présente néanmoins l'avantage d'aborder un large spectre de sujets de manière réactive tout en émancipant ses membres des contraintes formelles auxquelles le CA est soumis. En cela, il favorise une prise de décision efficace sur des sujets sensibles qui pourraient faire l'objet de blocages au sein du Conseil (Naim, 2009).

Il est ainsi possible de constater une densification des relations entre les différents régimes, ainsi qu'une mutation de ces derniers. Si la gouvernance de l'océan Arctique apparaissait fortement fragmentée avant 2007, depuis quelques années les nations arctiques tentent de mutualiser leurs efforts afin de combler les vides dans le *patchwork* de régimes existants. Il nous semble donc que le *regime complex* de l'océan Arctique évolue dans le sens d'une fonctionnalité accrue. Ayant prouvé sa soutenabilité après l'épisode de 2007, celui-ci démontre que les nations arctiques coopèrent entre elles. Cette coopération dessine les contours d'une gouvernance au sein de laquelle les États côtiers jouent un rôle essentiel.

L'ordonnement actuel de la gouvernance arctique, et les évolutions qui l'y ont mené, ont indéniablement favorisé la coopération entre les nations arctiques, dans un contexte international parfois défavorable à ce type de rapprochements. En cela, la gouvernance de cet espace océanique est un exemple concret de coopération pacifique entre États côtiers. Elle constitue également un véritable laboratoire pour la résolution des différends maritimes entre nations riveraines. Enfin, la gouvernance de l'océan Arctique s'inscrit dans une tendance plus globale de formation de *regime complexes* dans des domaines très variés des relations internationales. L'organisation du système international contemporain n'encourage pas la

conclusion de régimes exhaustifs, mais plutôt une fragmentation croissante. Aborder cette gouvernance à l'aune de la théorie des régimes internationaux permet ainsi de mieux saisir les jeux d'acteurs dans des domaines clés des relations internationales.

Bibliographie

AALTO, Pami, JAAKKOLA, Iida. 7. Arctic energy policy: global, international, transnational and regional levels. In JENSEN, Leif Christian, HONNELAND, Geir dir. *Handbook of the politics of the Arctic*. London: Edward Elgar Publishing Limited, 2015.

BADIE, Bertrand. *La Diplomatie de Connivence, les dérives oligarchiques du système international*. Paris : La Découverte poche, 2013.

BAJREKTAREVIC, Anis. Arctic and Antarctic: two poles – different scores. Similarities and Differences in Security Structures Surrounding the Two Polar Caps. *Geopolitics, History, and International Relations*, 2010, vol. 2(2), p. 165–232.

BALTON, David (Senior Arctic Official, chair of the Arctic Council, USA). The Arctic in a global context. Policy. Arctic Frontiers, Tromsø (UiT), 24/01/2017.

BALTON, David. U.S. Chairmanship of the Arctic Council: Mid-Point. In HEININEN, Lassi, EXNER-PIROT, Heather, PLOUFFE, Joël dir. *Arctic Yearbook 2016*. Akureyri: Northern Research Forum, 2016.

BREITMEIER, Helmut. *The Legitimacy of International Regimes*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2008.

BINDER, Clemens. Sciences as Catalyst for Deeper Arctic Cooperation? Science Diplomacy & the Transformation of the Arctic Council. In HEININEN, Lassi, EXNER-PIROT, Heather, PLOUFFE, Joël dir. *Arctic Yearbook 2016*. Akureyri: Northern Research Forum, 2016.

BRENDE, Børge (Minister of Foreign Affairs, Norway). The Arctic in a global context. Policy. Arctic Frontiers, Tromsø (UiT), 24/01/2017.

BYERS, Michael. *Who owns the Arctic?: Understanding Sovereignty Disputes in the North*. Vancouver: Douglas & McIntyre, 2010.

BYERS, Michael. Cold peace: Arctic cooperation and Canadian foreign policy. *International Journal*, Autumn 2010, vol. 65, No. 4, p.899-912.

CHATZISTAVROU, Filippa. L'usage du soft law dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit. *Le Portique*, 2005, n°15, p.1-13.

CHURCHILL Robin, 8. The exploitation and management of marine resources in the Arctic: law, politics and the environmental challenge. In JENSEN, Leif Christian, HONNELAND, Geir dir. *Handbook of the politics of the Arctic*. London: Edward Elgar Publishing Limited, 2015.

CLOTE, Parker. Implications of global warming on state sovereignty and Arctic resources under the United Nations Convention on the Law of the Sea: How the Arctic is no longer communis omnium naturali jure. *Richmond Journal of Global Law and Business*, 2008-2009, vol. 8:2, p. 214-16.

DEVIN, Guillaume, SMOUTS, Marie-Claude. *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, « U », 2011.

DODDS, Klaus, INGIMUNDARSON, Valur. Territorial nationalism and Arctic geopolitics: Iceland as an Arctic coastal state. *The Polar Journal*, 2012, 2:1, p. 21-37.

DUPUY, René-Jean. Le Traité sur l'Antarctique. *Annuaire français de droit international*, 1960, volume 6, p. 111.

FLEISCHER, Carl August. Le régime d'exploitation du Spitsberg (Svalbard). *Annuaire français de droit international*, 1978, vol. 24, p. 275-300.

FORSBERG, Tuomas, HAUKKALA, Hiski. *The European Union and Russia*. London: Palgrave, 2016.

FOUCHER, Michel dir. *L'Arctique. La nouvelle frontière*. Paris : CNRS Editions, collection « Biblis », 2014.

GORBATCHEV, Mikhaïl. Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk, October 1, 1987 (Novosti Press Agency: Moscow, 1987), p. 23-31.

HOUGH, Peter. *International Politics of the Arctic. Coming in from the cold*. London: Routledge, 2013.

HUEBERT, Rob. The Need for an Arctic Treaty: Growing from the United Nations Convention on the Law of the Sea. In CHIRCOP, Aldo, COFFEN-SMOUT, Scott, MCCONNELL, Moira dir. *Ocean Yearbook 23*, 2009.

INGIMUNDARSON, Valur. Managing a Contest Region: The Arctic Council and the Politics of Arctic Governance. *The Polar Journal*, 2014, n°4, p.183-198.

KAUFMANN, Sven G. L'océan Arctique et la coopération intergouvernementale non contraignante. Un défi pour la protection internationale de l'environnement. *Revue juridique de l'environnement*, 2010/4, vol. 35, p. 627-641.

KEOHANE, Robert, NYE Joseph. The club model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy. In KEOHANE, Robert dir. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge, 2002.

KEOHANE, Robert, DAVID, Victor. The Regime Complex for Climate Change. *Discussion Paper*, January 2010, n°33, Harvard Project on International Climate Agreements, p. 1-30.

KRASNER, Stephen dir. *International Regimes*. London: Cornell University Press, 1983.

LASSERRE, Frédéric. ALEXEEVA, Olga, HUANG, Linyan. La stratégie de la Chine en Arctique : agressive ou opportuniste ? *Noréis*, 2015, p.7-24.

LE CLAINCHE, Mathilde, PESME, Frédéric. Arctique : une traversée stratégique. *Politique étrangère*, 2010/4, p. 857-870.

LENNON, Erika. A Tale of Two Poles: A Comparative Look at the Legal Regimes in the Arctic and the Antarctic. *Sustainable Development Law and Policy*, Spring 2008, p. 32-66.

LIM, Kitack (Secretary General of the IMO). Bluegreen economy. Policy. Arctic Frontiers, Tromsø (UiT), 23/01/2017.

LOWE, Vaughan, CHURCHILL, Robin. *The Law of the Sea*. 3rd Ed. New-York: Juris Publishing, 1999.

MANKABADY, Samir. *The International Maritime Organisation*. London & Sydney: Croom Helm, 1984.

MERKLEN, Thibault. Le régime de l'Arctique : quand la glace n'est plus. *Cahiers de recherche en politique appliquée*, Hiver 2012, vol. IV, n°1, p. 29-40.

MOORE, John Norton. Navigational Freedom: The Most Critical Common Heritage. *International Law Studies*, 2017, vol. 93, p. 260.

MORIN, Jean-Frédéric. Les régimes internationaux de l'environnement. *CERISCOPE Environnement* [en ligne]. 2014. <http://ceriscope.sciences-po.fr/environnement/content/part3/les-regimes-internationaux-de-l-environnement>.

NAIM Moisés. Minilateralism. *Foreign Policy*, 2009, n°173, p.136-135.

NANDAN, Satya. Existing institutional framework and mechanisms. In BAUTISTA PAYOYO Peter dir. *Ocean Governance: sustainable development of the Seas*. New York: United Nations University Press, 1994.

NOWLAN, Linda. Arctic legal regime for environmental protection. *IUCN Environmental Policy and Law Paper*, 2001, n°44, p. 1-85.

PANCRACIO, Jean-Paul. La navigation en Arctique. In FOUCHER, Michel dir. *L'Arctique. La nouvelle frontière*. Paris : CNRS Editions, collection « Biblis », 2014.

PAUL, T.V., WELCH LARSON, Deborah, WHOLFORTH, William C. *Status in World Politics*. New-York: Cambridge University Press, 2014.

PFLIEGER, Géraldine. Délimiter les biens communs planétaires. Une analyse historique de la spatialité et de la territorialité des océans, des fonds marins et de l'Antarctique. *CERISCOPE Environnement* [en ligne]. 2014. <http://ceriscope.sciences-po.fr/environnement/content/part2/delimiter-les-biens-communs-planetaires>.

QINGCHAO, Xu (School of International Studies, Peking University). The role of science in Arctic social and business development. *Science. Arctic Frontiers*, Tromsø (UiT), 24/01/2017.

RUGGIE, John dir. *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*. London: Routledge, 1998.

SCHEIBER, Harry, ORAL, Nilufer, KWON, Moon-Sang (Ed.). *Ocean Law Debates. The 50-Year Legacy and Emerging Issues for the Years Ahead*. Leyde: Brill | Nijhoff, 2018.

SCHRAM STOKKE, Olav, HONNELAND, Geir. *International Cooperation and Arctic Governance, Regime effectiveness and northern region building*. New York: Routledge, 2007. 196 p.

SCHRAM STOKKE, Olav. Regime Interplay in Arctic Shipping Governance: Explaining Regional Niche Selection. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2013, vol. 13, n°1, p. 65-85.

SHERIDAN, Mary Beth. Clinton rebukes Canada at Arctic meeting. *Washington Post*, March 30, 2010, [en ligne], consulté le 15/02/2017, disponible sur : <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/29/AR2010032903577.html>

SMOUTS, Marie-Claude. The proper use of governance in international relations. *International Social Science Journal*, 50, 1998, p. 82.

STEINBERG, Philip, TASCH, Jeremy, GERHARDT, Hannes. *Contesting the Arctic: Politics and imaginaries in the circumpolar north*. London: Tauris, 2015.

TAITHE, Alexandre, FACON, Isabelle, HEBRARD, Patrick, TERTRAIS, Bruno. Arctique : perspectives stratégiques et militaires. *Recherches & documents*, novembre 2013, n°03/2013, p. 1-61.

TONAMI, Aki. *Asian Foreign Policy in a Changing Arctic: The Diplomacy of Economy and Sciences at New Frontiers*. London: Palgrave Macmillan, 2016. p. 93-94.

VIDAS, Davor. The Antarctic Treaty System and the Law of the Sea: a new dimension introduced by the Protocol. In SCHRAM STOKKE, Olav, VIDAS, Davor. *Governing the Antarctic. The effectiveness and legitimacy of the Antarctic Treaty System*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

WALLSTRÖM, Margot (Foreign Minister of Sweden). A changing Arctic. Policy. *Arctic Frontiers* 2017, Tromsø (UiT), 23/01/2017.

WATTERS, Stewart, TONAMI, Aki. Singapore: An Emerging Arctic Actor. In HEININEN, Lassi Ed. *Arctic Yearbook 2012*. Akureyri: Northern Research Forum, 2012. p. 104-115.

WILDER, Meagan. Who gets the oil?: Arctic energy exploration in uncertain waters and the need for universal ratification of the United Nations Convention on the Law of the Sea. *Houston Journal of International Law*, 2009-2010, vol. 32: 2, p. 505-544.

YOUNG, Oran. *Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

YOUNG, Oran. Arctic Tipping Points: Governance in Turbulent Times. *Ambio*, 2012, n°41(1), p.75-84.

YOUNG, Oran, OSHERENKO, Gail. *Polar Politics, Creating International Environmental Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

YOUNG, Oran. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. In KRASNER, Stephen dir. *International Regimes*. London: Cornell University Press, 1983. p. 93-113.

ZOU, Leilei. Stirred Water Under the Ice Cap: An Analysis on A5's Stewardship in the Central Arctic Ocean Fisheries Management. In HEININEN, Lassi, EXNER-PIROT, Heather, PLOUFFE, Joël dir. *Arctic Yearbook 2016*. Akureyri: Northern Research Forum, 2016.