

Une géopolitique de la (dé)construction institutionnelle en Arctique : régionalisation et représentations concurrentes

*Camille Escudé*¹

Un espace vierge à conquérir, un nouveau front pionnier économique, un lieu de vie pour quatre millions d'habitants, des territoires de conflits ou de coopération, un environnement à protéger : l'Arctique est autant le sujet que le produit de multiples représentations concurrentes. Selon les tenants d'une vision constructiviste de l'intégration régionale, ce sont en effet les discours et les représentations de l'Arctique comme macrorégion qui la font émerger, au même titre que la formulation d'un projet institutionnel de régionalisation.

La géopolitique de l'Arctique est le fruit de coopérations et de rapports de force entre des acteurs aussi variés que les populations autochtones, les huit États membres du Conseil de l'Arctique (Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Islande, Norvège, Russie, Suède), des acteurs infranationaux (villes, régions, territoires autonomes), les États n'y appartenant pas (la Chine, la France), les organisations non gouvernementales, les entreprises ou encore les organisations supranationales comme l'ONU ou l'Union européenne. De chacun de ces acteurs émanent des représentations de l'Arctique concordantes, concurrentes ou contradictoires, l'analyse géopolitique consistant justement en une méthode de déchiffrement de l'ensemble des représentations d'un territoire donné.

Dans cet article, je souhaite proposer une compréhension géopolitique de la construction de la coopération politique arctique, de ses mécanismes, et de sa

1. Directrice du Centre de recherches politiques de Madagascar (CRPM), Institut d'études politiques de Madagascar.

recomposition à l'aune des bouleversements environnementaux et géopolitiques mondiaux qui s'y répercutent.

De nombreux chercheurs travaillent sur la question de la *gouvernance* arctique, mais d'un point de vue théorique et sans s'intéresser aux effets sur les territoires ou les habitants de ces régions. De leur côté, les géographes s'intéressent encore peu à la dynamique coopérative et compétitive de la gouvernance arctique. Ils s'intéressent de même assez peu aux acteurs impliqués, à quelque échelon que ce soit, dans ces dynamiques. La géographie, et la géopolitique en particulier permettent cependant d'apporter des outils et des concepts novateurs à l'étude des processus politiques, en mettant en exergue l'importance des territoires et des représentations afférentes dans l'étude des rivalités de pouvoir.

Cet article se fonde sur une étude à la fois théorique et empirique. D'une part, je m'appuie ici sur un travail d'analyse politique des structures de coopération régionale, sur de l'observation participante ainsi que sur une analyse critique des discours et des entretiens menés auprès d'acteurs de la géopolitique arctique. D'autre part, je m'appuie sur la littérature géographique portant sur la région arctique, notamment comme espace socialement et politiquement construit. Cet article utilise ainsi la littérature géographique du nouveau régionalisme qui a émergé dans les années 1980 pour souligner la nature construite des régions comme « communautés imaginaires » [Anderson, 1983].

La littérature constructiviste sur les échelles et les régions analyse l'espace comme un ordre de grandeur socialement construit [Mamadouh et Van der Wusten, 2009]. Partant notamment des recherches récentes sur la construction territoriale des grandes régions multiétatiques [Mareï et Richard, 2018], nous pouvons émettre l'hypothèse que la région arctique émerge en fonction des perceptions qu'en ont différents acteurs, mais aussi des représentations qu'ils ont de ses contours et de son devenir, dans des contextes structurés par des enjeux géographiques, politiques, économiques, stratégiques et culturels.

Dans cet article, il s'agira tout d'abord de dresser un tableau de la constellation politique aux origines de la régionalisation institutionnelle de l'Arctique, puis de voir en quoi ce processus est contesté à tous les niveaux géographiques, avant d'observer le risque de désintégration régionale à l'aune des bouleversements géopolitiques en cours.

La constellation politique institutionnelle aux origines de la régionalisation arctique

En Arctique, les premières initiatives de coopération multilatérale naissent au cours du XX^e siècle. Pour autant, aucun régime global n'a jamais vu le jour, alors

que le pôle Sud est protégé de toute exploitation par le traité de l'Antarctique signé en 1959, renforcé par le protocole de Madrid entré en vigueur en 1998.

Jusqu'à la veille des années 1990, les représentations de la région arctique, qu'elles soient politiques ou populaires, en font avant tout une arène d'affrontement pour la compétition géopolitique. En l'espace d'une dizaine d'années pourtant, les régions de l'Arctique sont passées d'un « point chaud » de la géopolitique de la guerre froide où les deux blocs étaient les plus proches géographiquement (85 km séparent les États-Unis de l'URSS au niveau du détroit de Béring), à un espace où les différents acteurs ont construit un solide réseau de coopération politique.

À la fin de la guerre froide, les barrières politiques qui empêchaient le mouvement des populations, des biens et des idées entre les territoires appartenant auparavant aux deux blocs ennemis s'effondrent. Au même moment, la région perd de son intérêt stratégique et une démilitarisation est engagée. Le réchauffement des relations ouvre une fenêtre d'opportunités pour renforcer la coopération internationale. À l'initiative de Mikhaïl Gorbatchev, le secrétaire général du Parti communiste de l'Union soviétique, une première initiative de coopération politique entre les huit États circumpolaires voit le jour en octobre 1987. Lors de son discours de Mourmansk, il expose ses vues pour une politique arctique de paix en terminant son discours par ces mots : « Ce dont tout le monde peut être absolument certain est l'intérêt profond et certain de l'Union soviétique pour empêcher le Nord de la planète [...] de devenir à nouveau une zone de guerre, ainsi que celui de former un véritable espace de coopération fructueuse et de paix. »

Ce discours scelle un moment fondateur de la géopolitique arctique, comme point de départ d'une ère de foisonnement institutionnel. À partir de cette date, de multiples initiatives de coopération, des organisations ou des forums sont créés en Arctique. Parmi eux, le Forum nordique voit le jour en 1991, le Conseil des États de la mer Baltique en 1992, le Conseil euro-arctique de la mer de Barents en 1993 ou encore le Conseil de l'Arctique en 1996.

Au sein de ce foisonnement institutionnel, le Conseil de l'Arctique apparaît comme le forum central, l'organisation la plus aboutie et la plus visible. Cette dernière a la particularité de rassembler non seulement les huit États possédant des territoires ou des zones maritimes (pour le cas de l'Islande) au nord du cercle polaire, mais également des représentants de six organisations de peuples avec un rôle sur mesure de « participants permanents ». Enfin, le Conseil de l'Arctique accueille également des membres observateurs : États (au départ Allemagne, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni), organisations internationales (agences de l'ONU, organisations régionales « sœurs » comme le Forum nordique) ou non gouvernementales.

TABLEAU 1. – LES ORGANISATIONS RÉGIONALES ET FORUMS EN ARCTIQUE

Nom	Date de création
Conseil nordique	1952
Conseil nordique des ministres	1971
West Nordic Council	1985
Forum nordique	1991
Conseil des États de la mer Baltique	1992
Comité des parlementaires de la région arctique	1993
Conseil euro-arctique de la mer de Barents	1993
Conseil de l'Arctique	1996
Conseil de coopération nord-atlantique	1996
Dimension nordique de l'Union européenne	1997
Conseil économique de l'Arctique	2014
Arctic Mayors' Forum	2021

Toutes ces organisations ont comme point commun de rassembler les différents acteurs en présence autour du plus petit dénominateur commun d'entente pour envisager la coopération sans trop engager des questions de souveraineté : la protection de l'environnement, fondée sur un travail scientifique [Escudé, 2024]. L'Arctique devient dès lors une région impliquée dans divers mécanismes de régionalisation qui tendent vers une mise en commun de moyens humains, financiers et techniques, voire vers une intégration régionale plus globale et aboutie, qui la font apparaître comme une région, en dépit de sa grande fragmentation géographique, socio-économique et politique.

La coopération politique initiée en Arctique et ses changements ont des effets géographiques, c'est-à-dire des conséquences mesurables sur les territoires côtiers de l'océan et les sociétés qui y habitent. L'une des premières conséquences est que la coopération finit par produire des liens de plus en plus étroits entre l'ensemble des populations et les acteurs impliqués, jusqu'à *produire une région* politique arctique. Le processus d'intégration régionale implique l'établissement d'institutions comme le Conseil de l'Arctique qui constituent le « noyau dur » de l'intégration, ne serait-ce qu'en offrant aux acteurs un cadre de relations formelles – comme informelles. La coopération régionale contribue dans ce cas à améliorer l'intégration, qui augmente au fur et à mesure que les

Hérodote, n° 197, La Découverte, 2^e trimestre 2025.

acteurs qui bénéficient de cette coopération œuvrent à la renforcer [Escudé et Lasserre, 2024].

La région arctique a donc été créée dans un dessein géopolitique : c'est un objet politique créé de toutes pièces par la coopération politique depuis la fin de la guerre froide en faisant interagir différents niveaux d'actions politiques, qui correspondent à différents groupes d'acteurs qui ne forment pas des entités homogènes : États, sociétés civiles, organisations autochtones, gouvernements fédéraux et locaux, organisations non gouvernementales, entreprises, communautés épistémiques, etc.

Les institutions, si elles sont importantes pour mettre les sociétés en relation, ne sont toutefois pas les seuls acteurs à renforcer les liens transnationaux : si la région est une construction politique, la politique désigne un champ qui n'est pas épuisé par les actions étatiques ou gouvernementales. Les niveaux de coopération politique – local, infranational, national, subrégional, régional et international – se superposent, interagissent, s'enchevêtrent et dessinent les contours d'une région. À tous les niveaux et par l'action conjointe ou concurrente de tous les acteurs impliqués, les relations de pouvoir créent des territoires.

La régionalisation contestée à tous les niveaux géographiques

Au sein du processus de régionalisation, divers niveaux politiques et géographiques de coopération se rencontrent, se croisent et se superposent, engendrant des phénomènes de *saut d'échelle*. La région arctique, comme produit de la régionalisation politique, est contestée, à la fois par le bas, mais aussi par des acteurs extérieurs à la région.

La régionalisation institutionnelle contestée « par le bas »

Le processus de régionalisation construit par les États est tout d'abord contesté par des acteurs subnationaux. Les territoires infraétatiques revendiquent leur appartenance à l'Arctique comme levier d'action politique pour développer une identité internationale, prendre de la distance par rapport à leur pouvoir central et se positionner comme acteur géopolitique à part entière dans la région arctique [Paquin, 2004]. Ce processus de légitimation à l'international est en effet essentiel à toute tentative de construction de la nation minoritaire. Afin de pouvoir orienter les politiques du gouvernement central, les mouvements nationalistes infraétatiques tentent de développer des relations internationales

qui échappent partiellement au contrôle de l'État. De fait, la paradiplomatie du Québec est particulièrement développée. Le gouvernement Trudeau a accru depuis 2015 la dévolution de pouvoir au niveau des provinces et la participation aux forums arctiques se fait avec l'accord du gouvernement fédéral. Celui-ci finance en effet les provinces pour participer aux réunions internationales de politique arctique.

Dans un premier temps, cette politique active vis-à-vis de l'Arctique se traduit de manière interne, par l'organisation de nombreux événements. Cette diplomatie bilatérale ou multilatérale arctique se déroule ensuite dans des formats où il est possible de contourner l'État fédéral. Ainsi, le Premier ministre québécois Philippe Couillard a promu le Plan Nord à l'assemblée de l'Arctic Circle de 2014 en Islande face à une audience internationale, expliquant à quel point ce pourrait être un modèle pour les entités à la fois fédérales et infraétatiques, comme l'État d'Alaska. La promotion du « Plan Nord » est un moyen d'exprimer, à un niveau international, la nordicité du Québec à un niveau jamais atteint auparavant. Elle permet au Québec de se distinguer par rapport à l'État fédéral canadien sur la scène internationale en formulant ses propres relations multilatérales avec d'autres États, sans le Canada. Le niveau régional apparaît alors comme un outil qui permet de court-circuiter le niveau national et d'intégrer les forums politiques propres à la géopolitique arctique, y compris en évitant les formats traditionnels et plus fermés politiquement comme le Conseil de l'Arctique où le Canada seul a un siège de membre permanent.

La volonté d'élargir les limites de la région arctique par des acteurs extérieurs

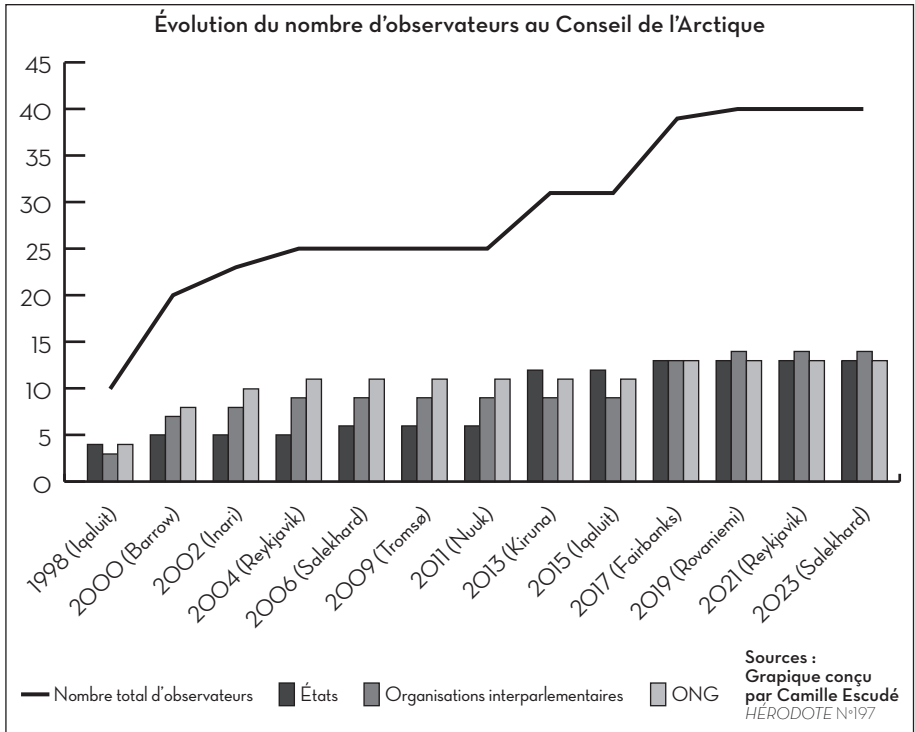
Cette macrorégion arctique, construite par certains acteurs comme un outil à usage politique, est également remise en cause et contournée par des acteurs qui contestent la limite imaginaire du cercle polaire pour prendre part aux décisions régionales. L'autonomie politique du système circumpolaire est ainsi remise en question par le système international. L'Arctique apparaît comme une macrorégion dont les limites du périmètre de décision s'étendent toujours plus vers le sud, au fil des conférences, des forums et des réunions diplomatiques, de la construction de réseaux d'acteurs en Asie et en Europe.

Au fur et à mesure de la prise de conscience internationale d'enjeux politiques, économiques et commerciaux croissants en Arctique, l'intérêt d'acteurs extérieurs pour la région arctique se traduit par une volonté d'ingérence politique dans les instances régionales. Une traduction mesurable en est l'inflation des demandes

pour accéder au statut d'observateur du Conseil de l'Arctique. Ce statut est ouvert aux États non membres du Conseil ainsi qu'à des organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Le nombre d'observateurs est ainsi passé de dix à la création du Conseil en 1996 à trente-huit en 2023, parmi lesquels le nombre d'États est passé de quatre à treize. Le graphique ci-dessous illustre l'intérêt international pour la région arctique à travers l'entrée des nouveaux observateurs au fil du temps. On peut y voir l'engouement premier lié à la coopération régionale, avant un gel des acceptations lié à l'absence de candidatures dans les années 2000. On se rappelle également l'intérêt soudain suscité pour l'Arctique dans la deuxième moitié des années 2000, à la suite de la révélation de potentielles ressources d'hydrocarbures [Lasserre *et al.*, 2024].

GRAPHIQUE 1. – L'ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OBSERVATEURS
AU CONSEIL DE L'ARCTIQUE

Hérodote, n° 197, La Découverte, 2^e trimestre 2025.



Sur cet histogramme, nous pouvons lire la répartition des observateurs par catégorie (États, organisations interparlementaires et ONG), et la courbe met en évidence le nombre absolu d'observateurs au Conseil de l'Arctique. Ce statut est accordé à l'unanimité par les États membres aux entités dont ils estiment qu'elles peuvent contribuer à leurs travaux. Le rôle actuel des observateurs se réduit à l'observation des travaux du Conseil, la contribution scientifique et technique aux groupes de travail, la proposition de projets d'action, la contribution financière à divers projets et parfois l'intervention orale dans les organes subsidiaires du Conseil. La dimension circumpolaire de la coopération régionale arctique est donc renforcée par une dimension politique internationale qui s'ajoute, voire interfère dans le jeu géopolitique, par le biais de la participation aux groupes de travail scientifique [Escudé, 2024]. Le tableau ci-dessous récapitule tous les acteurs possédant actuellement ce poste d'observateur.

Ainsi, la géographie des acteurs revendiquant une place dans les décisions de la région s'élargit, se heurtant à la volonté des acteurs arctiques de les laisser hors des instances politiques. Pour certains États observateurs, la direction prise par le Conseil s'apparente à une « diplomatie de club » critiquée par Michel Rocard alors ambassadeur français pour les pôles, fermée aux acteurs extérieurs alors que les enjeux économiques vont croissant. Malgré, ou plutôt en réponse à l'intérêt croissant pour le statut d'observateur au Conseil de l'Arctique, ce statut est octroyé de moins en moins facilement par les États membres. Lors de la réunion ministérielle de 2013 à Kiruna, la même année où le nombre d'observateurs a doublé, les règles de procédure pour l'admission des observateurs ont été revues de manière plus stricte. Le Conseil a publié à l'occasion un *Arctic Council Observer Manual* qui pose des règles de procédure réactualisées. Quelques éléments notables ont été ajoutés. D'une part, la contribution financière totale de tous les observateurs à un projet de recherche ne peut pas dépasser celle des États arctiques. D'autre part, chaque observateur doit à présent renouveler son intérêt tous les quatre ans et peut voir potentiellement sa participation refusée. Enfin, les candidats au statut d'observateur doivent reconnaître la souveraineté des États arctiques dans la région, prouver qu'ils respectent les valeurs des peuples autochtones et qu'ils sont prêts à les soutenir financièrement, manifester leurs « intérêts » pour l'Arctique. Ce critère, qui peut englober des moyens financiers ou des enjeux moraux est délibérément vague, ce qui laisse le champ libre aux États membres pour accepter ou refuser une candidature.

TABLEAU 2. – TABLEAU RÉCAPITULATIF DE L'ACCÈS AU STATUT
D'OBSERVATEUR AU CONSEIL DE L'ARCTIQUE

Date	Pays résident	Lieu de la réunion ministérielle	État observateur	Organisation interparlementaire et intergouvernementale	Organisation non gouvernementale
1998	Canada	Iqaluit	Allemagne, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni	Standing Committee of the Parliamentarians of the Arctic Region Commission économique pour l'Europe des Nations unies	International Arctic Science Committee (IASC) International Union for Circumpolar Health (IUCH) Forum nordique World Wildlife Fund (WWF)
2000	États-Unis	Barrow	France	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge International Union for the Conservation of Nature Conseil nordique North Atlantic Marine Mammal Commission	Advisory Committee on Protection of the Sea (ACOPS) Association of World Reindeer Herders (AWRH) Circumpolar Conservation Union (CCU) International Arctic Social Sciences Association (IASSA)
2002	Finlande	Inari		Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)	International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) University of the Arctic (UArctic)
2004	Islande	Reykjavik		Nordic Environment Finance Corporation	Arctic Institute of North America (AINA)
2006	Russie	Salekhard	Espagne		
2009	Norvège	Tromsø			
2011	Danemark	Nuuk			
2013	Suède	Kiruna	Corée, Chine, Italie, Japon, Inde, Singapour		

2015	Canada	Iqaluit			
2017	États-Unis	Fairbanks	Suisse	International Council for the Exploration of the Sea OSPAR Commission Organisation météorologique mondiale (OMM) West Nordic Council	Oceana
2019	Finlande	Rovaniemi			Organisation maritime internationale (OMI)
2021	Islande	Reykjavik			
2023	Russie				

Source : Conseil de l’Arctique

La réunion ministérielle de Kiruna correspond également à une rupture puisque, à partir de 2013, les drapeaux des pays observateurs ne sont plus autorisés sur la table des débats. Cette mise à l’écart progressive des observateurs se traduit par leur impossibilité de s’exprimer, même brièvement, pendant les réunions du Conseil. Les nouvelles règles du Conseil de l’Arctique peuvent être interprétées comme une volonté de renforcer l’exclusivité des États arctiques comme acteurs dans la gouvernance, d’affirmer leur contrôle dans les affaires arctiques et de réaffirmer leur souveraineté, dans un contexte où cette dernière est perçue comme menacée par les acteurs périphériques.

L’intérêt international pour l’Arctique représente un dilemme pour les États membres du Conseil, dont les positions ne forment cependant pas, comme toujours, un bloc monolithique et sont sujettes à de multiples représentations contradictoires. Or la prise en considération de représentations contradictoires est un outil majeur du raisonnement géopolitique. La nation, le peuple – on pourrait ajouter la région – sont des représentations politiques chargées de fortes valeurs et ce sont surtout des représentations qui sont géopolitiques car elles se réfèrent à du territoire. Ces représentations, plus ou moins contradictoires les unes avec les autres, ont été produites dans un contexte donné et ont un rôle essentiel dans les politiques menées sur ces territoires. Alors que les pays du nord de l’Europe (Finlande, Suède, Norvège et Islande) désirent que le Conseil représente mieux les entités politiques intéressées par la région afin d’éviter que les sujets relatifs à l’Arctique ne soient traités dans d’autres enceintes, le Canada, la Russie et les États-Unis (en particulier sous la présidence Trump) se montrent de fervents

Hérodote, n° 197, La Découverte, 2^e trimestre 2025.

défenseurs de la souveraineté des États arctiques dans la région et craignent une participation accrue des observateurs aux travaux politiques du Conseil. La Russie s'est également opposée fermement à une gouvernance internationale dans la région, en questionnant même le terme de « gouvernance ». Les documents officiels russes expliquent que les décisions qui impliquent l'Arctique doivent être prises uniquement par les États arctiques et leurs populations. La réticence à parler de gouvernance, au profit du terme de « coopération », montre bien que la gouvernance est perçue comme une intrusion malvenue dans des questions de politique interne et de souveraineté nationale au sein d'une régionalisation mise en place par et pour les États autoproclamés arctiques dans la déclaration d'établissement du Conseil de l'Arctique en 1996.

Dans notre approche où l'espace tient un rôle central, l'Arctique apparaît comme un ensemble géopolitique tiraillé entre de nombreuses limites géographiques différentes. Les discours sur l'Arctique en tant que « bien commun » servent des fins politiques pour ceux qui estiment que les États riverains ne doivent pas être les seuls à avoir voix au chapitre. Alors que les possibilités politiques d'implication dans la région sont limitées, les États non arctiques tâchent d'intervenir autrement dans les affaires de la région. Les forums arctiques qui fleurissent depuis le milieu des années 2000 en sont un exemple : Arctic Frontiers à Tromsø en Norvège, ou la conférence Arctic Circle à Reykjavik en Islande et ses forums satellites organisés jusqu'à Abu Dhabi se revendiquent comme des instances plus « démocratiques ». Si ce ne sont nullement des forums de décision, ils ambitionnent de socialiser tous les niveaux politiques, acteurs arctiques et non arctiques, issus de la sphère publique comme privée, pour tâcher de contourner les instances institutionnelles traditionnelles perçues de plus en plus fermées comme le Conseil de l'Arctique, et s'affirmer dans la géopolitique arctique. Les conférences sont donc vues comme des moyens pour poursuivre la coopération dans un cadre moins étroit que les forums officiels, à l'arrêt depuis le début de la guerre russo-ukrainienne, dans des périmètres géographiques plus grands, offrant une place à des acteurs non étatiques (indépendantistes écossais, représentants sami) ou non arctiques (Japon), et ouvrant un espace de discussion sur des sujets autrefois tabous, tels que la sécurité [Escudé, 2024]. Alors que le périmètre d'application des décisions reste identique, l'espace d'engagement au sens que lui donne Kevin Cox [1998], s'élargit à l'espace-monde : ONG, territoires fédérés comme le Québec, États ou nations européens, asiatiques, sud-américains.

Nous voyons alors apparaître deux visions opposées qui entrent en conflit à propos de qui devrait être représenté dans la région arctique. D'une part, ce serait l'Arctique des habitants de la région, États et populations autochtones. D'autre part, certains acteurs extérieurs à la région trouvent que le modèle actuel

de gouvernance est obsolète à l'heure où les liens entre l'Arctique et le reste du monde se resserrent, et voudraient le voir évoluer vers un modèle plus ouvert.

À ce titre, il est intéressant de noter les discours autour de la question du « bien commun », principal argument des tenants de la sanctuarisation des mers arctiques. Cette notion a un fort sous-texte politique, et comporte une volonté avouée ou non d'ingérence dans la région. La protection de l'environnement devient alors un prétexte pour remettre en cause la gestion régionale de la région arctique. Les biens communs sont définis traditionnellement comme la propriété commune de l'ensemble de l'humanité et dont chaque individu est responsable pour assurer la survie de tous. Depuis l'article de Garrett Hardin « The Tragedy of the Commons » [1968], l'expression symbolise la lutte contre la dégradation de l'environnement à la suite de son utilisation abusive par des individus. L'Arctique n'est cependant pas juridiquement un bien commun dans sa globalité et la part de bien commun est bien mince en termes de droit international. Il s'agit de l'océan Arctique central, qui est un bien commun proprement dit selon la Convention des Nations unies sur le droit de la mer. En omettant délibérément, ou pas, de distinguer entre les différentes zones maritimes, les déclarations qui mentionnent que les plateaux continentaux et la haute mer sont un bien commun créent l'impression que tout l'Arctique est un bien commun mondial. En 2008, le Parlement européen adoptait ainsi une résolution demandant aux cinq pays riverains de l'Arctique de renoncer à leurs droits pour renforcer la gouvernance de la région par un traité proche de celui du continent antarctique. La proposition a déclenché un tollé auprès des cinq États riverains de l'océan, qui ont réaffirmé lors de la déclaration d'Ilulissat leurs droits souverains sur l'océan Arctique et l'inutilité d'un nouveau régime juridique global. Les discours sur l'Arctique comme « bien commun » servent ainsi des fins politiques pour ceux qui estiment que les États riverains ne doivent pas être les seuls à avoir voix au chapitre en Arctique.

Dans ce contexte où la région devient un « instrument pour l'action » [Gilbert, 1988], l'Arctique devient un outil politique qui a des conséquences géographiques. Les organisations multilatérales, les gouvernements, les entreprises, les scientifiques, les médias, les habitants, définissent et (se) représentent l'Arctique en fonction de leurs intérêts et de leurs attentes, en promouvant leurs visions de la région qui sont partagées ou pas. Tous ces acteurs politiques sont autant de « *region-builders* » de l'Arctique [Neumann, 1994], qui diffusent vers d'autres acteurs cette identité imaginaire en énonçant des discours.

Des recompositions territoriales au risque de la désintégration régionale

Jusqu'en 2022, la géopolitique de l'Arctique était présentée comme une exception mondiale, les interactions entre les différents acteurs autrefois ennemis étant soutenues par un grand nombre de cadres institutionnels, le Conseil de l'Arctique en étant le noyau. Nombre de chercheurs saluaient la stabilité de la région, notamment en raison des intérêts économiques, politiques, environnementaux et sociaux partagés par les huit États arctiques [Lasserre *et al.*, 2024]. Ni l'invasion de la Crimée en 2014 ni le refus inédit des États-Unis de signer la déclaration conjointe du Conseil de l'Arctique en 2019 ne semblaient pour eux avoir altéré le climat de coopération régnant dans la région depuis la fin de la guerre froide. L'invasion de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022, et l'arrêt des formats de coopération qui s'est ensuivi marquent dès lors une rupture inédite et profonde pour la géopolitique régionale.

Si l'intégration régionale est le fruit de la coopération pour la protection de l'environnement arctique, à l'heure de la guerre entre la Russie et l'Ukraine, cette intégration pourrait faire l'objet d'une « désintégration régionale », décrite par d'autres chercheurs dans d'autres régions du monde [Richard, 2018].

Sur le plan politique, dès début mars 2023, le Conseil de l'Arctique, dont la Russie assurait la présidence depuis mai 2021, décide de suspendre les activités de l'institution. « Compte tenu de la violation flagrante de ces principes par la Russie, nos représentants ne se rendront pas en Russie pour les réunions du Conseil de l'Arctique », indique la déclaration commune de sept des huit États membres. Les *Arctic 7*, ou *Like-minded* comme on nomme à présent les États arctiques sans la Russie, condamnent l'invasion de l'Ukraine et soulèvent « les graves obstacles à la coopération internationale, y compris dans l'Arctique, que les actions de la Russie ont causés ». Dans la foulée, le 8 mars a marqué la suspension des activités de la dimension nordique de l'Union européenne, et le 9 celle du Conseil euro-arctique de la mer de Barents.

En juin 2022, les pays occidentaux du Conseil de l'Arctique ont annoncé reprendre leurs activités au sein du Conseil, mais de manière « limitée », « dans le cadre de projets qui n'impliquent pas la participation de la Fédération de Russie ». De leur côté, les populations autochtones qui avaient acquis de haute lutte une voix au chapitre dans la coopération régionale, dont elles se servaient pour peser au niveau national ou international, semblent être les grandes perdantes de la mise à l'arrêt de tous les formats de coopération. À la suite de l'arrêt des activités du Conseil de l'Arctique, les communiqués des populations autochtones se sont ainsi multipliés pour demander de ne pas oublier les engagements envers les participants permanents. Ainsi, la section russe du Conseil sami a publié le

28 février 2022 un communiqué appelant à la coopération internationale. Quant à l'association des populations autochtones russes, RAIPON, elle a soutenu officiellement l'invasion de l'Ukraine dans une lettre du 1^{er} mars 2022 adressée au président Poutine, montrant les liens de Moscou avec cette organisation. À tous les niveaux géographiques, l'unité politique se fissure sans pour autant, pour l'instant, rompre pour de bon.

Actuellement, la Russie continue de participer aux activités basées sur des accords juridiques, tels que l'accord sur la pêche dans l'océan Arctique central. Mais depuis le début de la guerre en Ukraine, le travail diplomatique et les négociations avec Moscou sont plus ardues et bloquent des avancées substantielles comme dans le cadre du Comité pour la protection de l'environnement marin à l'Organisation maritime internationale. Aujourd'hui, la coopération régionale environnementale semble mise en échec et l'entrée de la Finlande et de la Suède dans l'OTAN augmentent l'isolement de la Russie et la fracturation de l'espace régional. Les conséquences géopolitiques sont en effet multiples.

Tout d'abord, le conflit russo-ukrainien et ses conséquences posent en effet la question du déplacement des instances de discussion et de décision. La conséquence de la mise sur pause du Conseil de l'Arctique est immédiate pour les représentants des populations autochtones, qui ont perdu leur pouvoir de peser dans les décisions. Les conséquences sont moindres pour les membres observateurs, qui avaient déjà commencé précédemment à court-circuiter les formats traditionnels de coopération pour investir d'autres lieux de rencontre et de négociation comme les conférences. En revanche, il n'y a plus de plateforme unifiée pour construire une vision circumpolaire commune de la géopolitique arctique.

Ensuite, la division de l'Arctique entre les sept États arctiques et la Russie laisse une grande place à d'autres acteurs et États non arctiques, dans une nouvelle macrorégion aux contours en cours de définition. La guerre entre la Russie et l'Ukraine et les sanctions afférentes augmentent aux yeux des observateurs occidentaux le risque de voir Pékin devenir le partenaire scientifique et économique privilégié de Moscou dans la région arctique. Le contexte de la guerre en Ukraine est vu par certains acteurs considérés comme des « outsiders » comme une occasion favorable pour prendre davantage de place. C'est le cas de l'Union européenne, qui n'a jamais réussi à obtenir un rôle d'observateur formel au Conseil de l'Arctique. Alors que l'Arctique européen est l'un des quatre théâtres où l'Europe rencontre la Russie (les autres étant la mer Baltique, la mer Noire et la région de l'Ukraine), l'Union européenne a réaffirmé récemment son engagement en Arctique comme une nécessité géopolitique [Canova, 2020], avant même 2022.

Conclusion

Les interactions, voire les entrechoquements, de différents modes d'organisation de l'espace que nous avons observés dans cet article dessinent les contours d'un ensemble géopolitique : la macrorégion arctique. Ce réseau transgresse les limites nationales des États dits « arctiques », mais également la limite imaginaire du cercle polaire qui sépare les États membres et non membres du Conseil de l'Arctique. À cet égard, la géopolitique de l'Arctique est marquée par une gouvernance multiniveau qui produit une concurrence permanente entre les différents niveaux géographiques et, en même temps, de nouvelles formes de coopération entre eux. Son champ d'action et sa portée ont été élargis dans l'espace (nombre d'États observateurs, élargissement des conférences et assemblées hors du cercle polaire) et dans le temps. Son mode de fonctionnement est également caractérisé par des « chocs scalaires », source de conflit entre États territoriaux, États fédérés, municipalités, réseaux scientifiques ou acteurs organisés en groupes de pression [Palle et Richard, 2022].

La région arctique, créée à des fins politiques de régionalisation, voit ses limites contestées à la fois par des acteurs infranationaux, supranationaux, et par des acteurs extérieurs comme intérieurs à la limite imaginaire du cercle polaire. Contestée, la macrorégion créée par les liens politique est également confrontée au risque de désintégration face aux tensions géopolitiques, que l'on parle de la guerre entre Russie et Ukraine ou de la deuxième présidence Trump qui aura, à n'en pas douter, des conséquences sur la coopération régionale.

Au-delà du cas arctique, ce programme apparaît dès lors comme un cas d'étude de la réintroduction d'enjeux politiques au sein d'un modèle de coopération environnementale, dans un contexte de résurgence des tensions politiques [Escudé, 2020]. Le gel des instances officielles de coopération, le succès des forums et conférences qui se jouent des limites de la région, et le renforcement des liens entre la Russie à présent isolée dans la région et la Chine sont autant de facteurs qui déplacent les contours de la macro-arctique.

Bibliographie

- ANDERSON B. (1983), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, New York, Verso.
- CANOVA E. (2020), « Pour une prise en compte de la géographie dans la politique arctique de l'Union européenne », *Études internationales*, vol. 51, n° 1, p. 89-116.
- COX K. R. (1998), « Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics », *Political Geography*, vol. 17, n° 1, p. 1-23.

- ESCODÉ C. (2020), « Coopération politique et intégration régionale en Arctique : naissance, développement et critique d'une région », *Belgeo. Revue belge de géographie*, n° 4.
- (2024), « Une géopolitique du Conseil de l'Arctique : quand le politique (dé)fait l'espace géographique », in PIC P., LANDRIAULT M., LASSERRE F. et ROUSSEL S. (dir.), *L'Arctique et le système international : Sécurité, gouvernance et économie*, coll. « Géographie contemporaine », n° 45, Québec, Presses de l'université du Québec, p. 151-172.
- ESCODÉ C. et LASSERRE F. (2024), « The Arctic, a (Macro)Region under Construction? », in BECKOUCHE P. et RICHARD Y. (dir.), *Regionalization of the World*, New York, Wiley, p. 184-206.
- GILBERT A. (1988), « The New Regional Geography in English and French-Speaking Countries », *Progress in Human Geography*, vol. 12, n° 2, p. 208-228.
- HARDIN G. (1968), « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, n° 3859, p. 1243-1248.
- LASSERRE F., CHOQUET A. et ESCODÉ C. (2024), *Géopolitique des pôles : vers une appropriation des espaces polaires ?*, coll. « Géopolitique », Paris, Le Cavalier bleu Éditions.
- MAMADOUH V. et VAN DER WUSTEN H. (2009), « Échelles et territoires dans le système de gouvernance européen », in ROSIÈRE S., COX K., VACCHIANI-MARCUZZO C. et DAHLMAN C. (dir.), *Penser l'espace politique*, Paris, Ellipses Marketing, p. 288-304.
- MAREÏ N. et RICHARD Y. (2018), *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Neuilly-sur-Seine, Atlande.
- NEUMANN I. B. (1994), « A Region-Building Approach to Northern Europe », *Review of International Studies*, vol. 20, n° 1, p. 53-74.
- PALLE A. et RICHARD Y. (2022), « Multilevel Governance or Scalar Clashes: Finding the Right Scale for EU Energy Policy », *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, vol. 113, n° 1, p. 1-18.
- PAQUIN S. (2004), *Paradiplomatie et relations internationales : théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, coll. « Régionalisme et Fédéralisme », n° 3, Bruxelles, PIE Lang.
- RICHARD Y. (2018), « Nouveau régionalisme : un renouvellement de la recherche sur l'intégration régionale », in MAREÏ N. et RICHARD Y., *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Neuilly-sur-Seine, Atlande, p. 184-186.