



Marlène
LARUELLE

La politique arctique de la Russie : Une stratégie de puissance et ses limites

Décembre 2019

Note réalisée dans le cadre de l'« Observatoire Russie, Caucase et Europe orientale », avec le soutien de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), ministère des Armées

Auteur

Marlène Laruelle est professeure à l'Université George Washington (Washington DC), directrice de l'Institut pour les études européennes, russes et eurasiennes (IERES) et co-directrice du programme PONARS-Eurasia. Depuis janvier 2019, elle est chercheure associée au Centre Russie/NEI de l'Ifri. Elle travaille sur les transformations idéologiques et les questions d'identité nationale dans l'espace post-soviétique, en particulier en Russie et en Asie centrale, ainsi que sur la politique arctique de la Russie. Parmi ses derniers ouvrages :

- *La Russie entre peurs et défis*, Paris, Armand Colin, 2016, avec J. Radvanyi, republié dans une version élargie en anglais, *Understanding Russia. The Challenges of Transformation*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2018.
- *Russian Nationalism. Imaginaries, Doctrines, and Political Battlefields*, Londres, Routledge, 2018.

Résumé

En dépit de la dégradation de ses relations avec les pays occidentaux et d'une stagnation économique limitant sa marge de manœuvre, la Russie continue d'afficher une politique ambitieuse pour la région arctique. Moscou voit en effet dans l'Arctique l'un de ses principaux bastions stratégiques et une région clé pour l'affirmation de son statut de grande puissance, ainsi qu'un gisement énergétique majeur pour les décennies à venir. Le gouvernement russe a donc mis en œuvre des stratégies pour promouvoir une politique cohérente de puissance et de développement, avec certains succès notables (remilitarisation de sa frontière arctique, développement de la péninsule de Yamal), mais aussi des résultats en demi-teinte (statut international de la Route maritime du Nord, gestion des défis de peuplement et des enjeux environnementaux). Si l'Arctique offre à la Russie un statut incontesté de grande puissance, ce statut se révèle difficile à gérer et coûteux pour le budget de l'État.

Sommaire

INTRODUCTION	5
LA REMILITARISATION DE L'ARCTIQUE : DES AMBIGUÏTÉS ASSUMÉES	9
YAMAL, UN PARI RÉUSSI DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE MAUSSADE	14
DES SUCCÈS EN DEMI-TEINTE : LA ROUTE MARITIME DU NORD....	17
LE PARTENARIAT SINO-RUSSE EN ARCTIQUE, PLUS MITIGÉ QU'IL N'Y PARAÎT	21
L'ARCTIQUE AU QUOTIDIEN : GÉRER LES DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX ET HUMAINS	24
CONCLUSION	29

Introduction

La Fédération de Russie va prendre la présidence du Conseil de l'Arctique en 2021 pour une période de deux ans. Cette présidence sera cruciale pour la stratégie russe de réintégration au sein de la communauté internationale, dans un contexte de dégradation des relations avec les pays occidentaux. Le temps où l'Arctique semblait à l'abri des tensions internationales est en effet révolu : en raison des liens étroits entre les zones arctique et baltique, les tensions régionales entre la Russie et l'Occident se répercutent désormais sur les régions polaires, en particulier dans les domaines sécuritaire et militaire. Néanmoins, à la différence des régions de la Baltique et de la mer Noire, il s'agit de tensions de basse intensité, l'Arctique restant épargné par des conflits directs.

Les objectifs russes pour l'Arctique ont été clairement définis dans la doctrine de 2008¹, ainsi que dans plusieurs textes législatifs sectoriels mis en application depuis². Ils n'ont pas beaucoup évolué, en dépit du contexte international altéré de ces dernières années. On peut donc parler d'une stratégie relativement stable dans sa logique de long terme, qui s'articule autour de trois objectifs majeurs :

Sur le plan international, la Russie perçoit la région arctique comme un lieu de réaffirmation de son prestige et de son statut de grande puissance et déclare préférer le dialogue et la coopération internationale à la confrontation. Sa posture militaire régionale est plus défensive qu'offensive, bien qu'elle présente également des risques d'escalade.

Sur le plan sécuritaire, la Russie souhaite réaffirmer sa souveraineté territoriale le long des frontières de la Zone arctique (AZRF) établie en 2013, qui regroupe tous les territoires du Grand Nord proches de l'océan Arctique ou reliés à lui pour des raisons économiques³. Son objectif est de sécuriser les lignes de transport qui accompagnent cette nouvelle frontière,

1. « Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v Arktike na period do 2020 goda i dal'nejshuû perspektivu » [Les fondements de la politique de la Fédération de Russie en Arctique à l'horizon 2020 et au-delà], Site du gouvernement russe, 18 septembre 2008, <http://government.ru>.

2. Par exemple, « Social'no-ekonomičeskoe razvitie Arktičeskoj zony Rossijskoj Federatsii » [Le développement social et économique de la zone arctique de la Fédération de Russie], Site du gouvernement russe, 21 avril 2014, <http://government.ru>.

3. I. Katorin, « Establishing the Arctic Zone of the Russian Federation as a Factor of the Regional Development : Raising Questions (The Case of the Arkhangelsk Region) », *Arctic and North*, vol. 31 (2018), pp. 28-40, www.arcticandnorth.ru.

ainsi que de se préparer à de potentielles menaces – théoriques à ce stade – à sa souveraineté, par exemple en haute mer et sur les plateaux continentaux ;

Sur le plan intérieur, la Russie a pour ambition de consolider l'unité spatiale du pays, en relançant le développement économique de son Grand Nord – la zone arctique, avec seulement 1 % de la population russe, représente 11 % de son produit intérieur brut (PIB) et 22 % de ses exportations⁴ – et en améliorant le raccordement de l'immense territoire sibérien aux parties européennes et extrême-orientales du pays.

La stratégie de Moscou pour l'Arctique se décline en trois postures internationales. Premièrement, la Russie est un *partenaire proactif* dans certains domaines. Ainsi, l'Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aériennes et maritimes, signé en 2011, n'aurait pas vu le jour sans le soutien appuyé du ministère russe des Situations d'urgence⁵. La Russie a également émis des revendications sur les plateaux continentaux auprès de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS) : elle a été la première, dès 2001, à déposer une demande officielle pour reconnaître les dorsales Lomonossov et Mendeleïev comme continuité du territoire russe. Elle a renouvelé cette demande en 2015⁶ et continue de négocier avec le Canada et le Danemark le recoupement de leurs revendications dans l'espoir que la Commission de l'UNCLOS puisse un jour statuer⁷. Deuxièmement, la Russie est une *puissance du statu quo* dans d'autres champs, par exemple lorsqu'elle s'oppose à l'arrivée de nouveaux membres au sein des institutions arctiques, en particulier des pays asiatiques, Chine en tête. En parallèle, elle poursuit une politique bilatérale qui vise à inciter Pékin à investir dans la région. Enfin, elle est une *puissance réticente* dans les deux domaines qui l'intéressent peu et qu'elle juge relevant de l'agenda normatif et idéologique occidental : les droits des peuples indigènes et les questions environnementales.

Cette note montre que la politique russe de « reconquête » de l'Arctique, tant sur le plan de son statut international qu'en matière de développement régional, répond à des logiques internes légitimes. Cependant, elle est freinée par les obstacles propres au système politique et

4. S. Closson, « Russian Foreign Policy in the Arctic: Balancing Cooperation and Competition », *Wilson Center Kennan Cable*, n° 24, juin 2017, <https://www.wilsoncenter.org>.

5. A. K. Sydnès, M. Sydnès, Y. Antonsen, « International Cooperation on Search and Rescue in the Arctic », *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 8, 2017, pp. 109-136.

6. I. Basaran, « The Lomonosov Ridge and the Overlapping Outer Continental Shelf Claim to North Pole », *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 46, n° 1 (2015), pp. 1-21.

7. La Commission ne peut statuer tant que plusieurs pays réclament les mêmes territoires, « Russia, Canada and Denmark Discuss Claimed "Disputable" Arctic Shelf Zones », TASS, 27 mai 2019, <https://tass.com>.

économique russe, ainsi qu'aux réalités, entre autres climatiques et d'isolement, de l'Arctique. Conséquence de l'héritage soviétique⁸, la Russie est en effet le seul État arctique à développer une telle présence humaine et industrielle dans des régions si inhospitalières. Cette vision utilitariste de la région, perçue comme une ressource à exploiter, implique un investissement humain et financier que le gouvernement, dans les conditions sociales et budgétaires actuelles, ne peut entièrement assumer. La politique russe engrange donc des succès mais doit aussi, dans certaines circonstances, réviser ses ambitions à la baisse.

L'Arctique russe : principales infrastructures militaires et énergétiques



8. Voir l'ouvrage de référence sur le coût de l'exploitation de la Sibérie à la période soviétique, F. Hill et C. Gaddy, *Siberian Curse : How Communist Planners Left Russia Out in the Cold*, Washington DC, Brookings Institution, 2003.

La remilitarisation de l'Arctique : des ambiguïtés assumées

À long terme, le changement climatique en Arctique et la perspective d'une hausse du trafic maritime dans la région pourraient avoir des répercussions sur le contexte sécuritaire. En particulier, cela pourrait entraîner une présence accrue de l'OTAN *via* le déploiement accéléré de systèmes de missiles antibalistiques et une activité sous-marine renforcée le long des frontières russes. Pour l'heure, les risques sécuritaires dans la région arctique⁹ sont principalement liés à l'engrenage des tensions entre l'OTAN et la Russie dans d'autres contextes, notamment la crise ukrainienne¹⁰.

Cet engrenage a par exemple débouché sur des exercices militaires démonstratifs des deux côtés de l'Arctique : citons, d'une part, Trident Juncture, le plus grand exercice militaire de l'OTAN depuis les années 1980, ayant mobilisé 50 000 hommes, mené sur les côtes norvégiennes en octobre-novembre 2018¹¹ et, d'autre part, les exercices militaires réguliers de grande ampleur de la Flotte du Nord, avec, entre autres, le croiseur nucléaire Piotr Veliki¹². Ces exercices relèvent des pratiques normales de simulation des forces armées et ne constituent pas nécessairement le signe d'une préparation à une opération militaire¹³. Toutefois, leur ampleur illustre les tensions actuelles et le jeu de miroir à l'œuvre des deux côtés, chacun accusant l'autre d'être responsable des tensions créées. La Doctrine militaire russe de 2014 avait mentionné pour la première fois la protection des intérêts nationaux dans l'Arctique comme

9. S. Pezard, « The New Geopolitics of the Arctic: Russia's and China's Evolving Role in the Region », RAND Corporation, 2018, www.rand.org. Voir également « The Arctic of the Future : Strategic Pursuit or Great Power Miscalculation? », Center for Strategic and International Studies, 8 mai 2018, www.csis.org.

10. E. Klimenko, « Russia and the Arctic: An End to Cooperation? », SIPRI, 26 mars 2015, www.sipri.org.

11. C. G. Starling, « Trident Juncture : Nato's Crisis Response Put to the Test », Atlantic Council, 25 octobre 2018, <https://www.atlanticcouncil.org>.

12. T. Nilsen, « Russia Announces Massive Trans-Arctic Nuclear War Games », The Barents Observer, 14 octobre 2019, <https://thebarentsobserver.com>.

13. E. Buchanan, M. Boulègue, « Russia's Military Exercises in the Arctic Have More Bark Than Bite », *Foreign Policy*, 20 mai 2019, <https://foreignpolicy.com>.

l'une des priorités des Forces armées russes¹⁴. La détérioration de la situation internationale a conduit le ministre russe de la Défense, Sergueï Choïgou, à déclarer en 2018 que la concurrence dans l'Arctique pourrait conduire à un conflit potentiel¹⁵.

Depuis la reprise en main de sa présence militaire dans l'Arctique en 2007, Moscou a relancé les patrouilles de ses bombardiers stratégiques aux frontières de l'OTAN. Comparée à la situation dans la Baltique ou en mer Noire, les détections de bombardiers russes par les radars de l'OTAN restent peu fréquentes et bien inférieures au niveau de la Guerre froide. Néanmoins, les risques d'une évaluation erronée pourraient conduire à une escalade des tensions, comme lorsque Moscou a simulé l'attaque des radars de Vardø, financés par les Etats-Unis, en territoire norvégien¹⁶.

Toutefois, pour la Russie, l'enjeu semble justifier la prise de risque. Moscou doit en effet conserver le contrôle de l'un de ses principaux bastions stratégiques, celui qui regroupe la région occidentale de l'Arctique, de la péninsule de Kola, le long de la mer de Barents et de la mer Blanche, jusqu'au « goulot d'étranglement » constitué par la frontière maritime entre le Groenland, l'Irlande et le Royaume-Uni (GIUK). La région entre la mer de Barents et la mer Blanche accueille les deux tiers de tous les armements nucléaires russes, stationnés autour de Mourmansk, Severomorsk, Arkhangelsk et Severodvinsk, tandis que le goulot d'étranglement GIUK constitue le seul passage que la flotte du Nord peut utiliser pour atteindre les eaux libres de l'océan Atlantique¹⁷. La Russie se retrouve donc face à un paradoxe : comme le note Mathieu Boulègue, de Chatham House, « si la flotte du Nord est supposée être une "flotte arctique", la majorité de ses navires ne sont pas adaptés aux conditions arctiques et opèrent bien au-delà de la région dans d'autres directions stratégiques¹⁸ », en particulier dans l'océan Atlantique.

La péninsule de Kola accueille la plupart des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) capables de procéder à une riposte nucléaire,

14. « Voennaâ doktrina Rossijskoj Federacii » [Doctrine militaire de la Fédération de Russie], *Rossijskaâ Gazeta*, 30 décembre 2014, <https://rg.ru>

15. « Šojgu : Arktika stala centrom interesov râda gosudarstv, što mozet privesti k konfliktam » [Choïgou : l'Arctique est devenue le centre d'intérêt de plusieurs États, ce qui peut déboucher sur des conflits], TASS, 31 août 2018, <https://tass.ru>.

16. T. Nilsen, « 11 Russian Fighter Jets Made Mock Attack on Norwegian Arctic Radar », *The Barents Observer*, 12 février 2019, <https://thebarentsobserver.com>. Voir également T. Nielsen, « Norway Says Russia's Mock Attack on Vardø Radar Troubles Stability in the North », *The Barents Observer*, 13 mars 2018, <https://thebarentsobserver.com>.

17. P. Baev, « Russia's Arctic Policy and the Northern Fleet Modernization », *Russie.NEI.Visions*, n° 65, Ifri, août 2012, www.ifri.org.

18. M. Boulègue, « Russia's Military Posture in the Arctic Managing Hard Power in a "Low Tension" Environment », Chatham House; 28 juin 2019, p. 20.

ainsi que l'arsenal russe de défense antiaérienne et antinavire (systèmes de défense mobile de longue distance S-300 et S-400, ou de moyenne distance P-800 Oniks et Kalibr-NK). La flotte du Nord, dont le prestige s'est amoindri par rapport à la période soviétique, s'est néanmoins enrichie de plusieurs navires comme le brise-glace Ilya Mouromets, qui permet de ne plus avoir recours aux brise-glace civils¹⁹, et d'un quatrième sous-marin nucléaire de class Boreï, Kniaz Vladimir²⁰. Elle devrait se doter dans un futur proche du véhicule nucléaire sous-marin sans équipage (UUV) Poseidon, ainsi que de missiles antinavires hypersoniques Tsirkon²¹. Le Programme d'armement 2018-2027 prévoit de continuer à doter l'Arctique de systèmes de missiles modernisés²². Cependant, la Marine reste la grande perdante de cette nouvelle programmation budgétaire, les fonds prévus étant insuffisants pour permettre de renouveler des bâtiments souvent vétustes et pour soutenir le secteur de la construction navale en difficulté²³. En 2019, trois incidents – tout d'abord l'explosion à bord du sous-marin nucléaire AS-31, puis celle du missile à propulsion nucléaire Burevestnik, suivie d'une explosion sur l'un des sites de Rosatom à Nionoksa, près d'Arkhangelsk – ont confirmé le manque de financement de nombreuses infrastructures arctiques et l'existence de risques sécuritaires souvent sous-estimés.²⁴

La remilitarisation des côtes arctiques a également progressé, avec la réouverture depuis 2014 de quatorze bases aériennes (la plupart étaient hors d'usage depuis la chute de l'URSS), dont six nouvelles bases militaires le long de la route maritime du Nord, pensées comme des soutiens logistiques à la flotte du Nord. Parmi celles-ci, trois sont entièrement autonomes et équipées de missiles de longue, moyenne et courte portées. La principale est la base aérienne de Nagourskoïe, l'installation militaire la plus septentrionale du monde, sur l'archipel François-Joseph :

19. I. Egorov, « Zašitim put' i šelf' » [Défendons la route et le shelf], *Rossijskaâ Gazeta*, 8 avril 2019, <https://rg.ru>.

20. « Podlodki "Knâz' Vladimir" i "Kazan'" vklûčat v VMF do konca goda » [Les sous-marins Prince Vladimir et Kazan feront partie de la flotte militaire russe avant la fin d'année], *Izvestâ*, 12 mars 2019, <https://iz.ru>.

21. « Istočnik : rossijskaâ atomnaâ podlodka "Kazan'" v 2020 godu v pervye vystrelit Cirkonom » [Selon une source, le sous-marin nucléaire russe Kazan va lancer des missiles Tsirkon en 2020 pour la première fois], TASS, 19 mars 2019, <https://tass.ru>.

22. « U trillionov est' dva soûznika – armiâ i flot » [Les milliards ont deux alliés, l'armée et la flotte], *Kommersant*, 18 décembre 2017, www.kommersant.ru.

23. Pavel K. Baev, « Is Russia really cutting its military spending? », *Eurasia Daily Monitor*, 6 mai 2019, <https://jamestown.org>

24. Pavel K. Baev, « Another Russian Sea Tragedy : Unlearned Lessons Obscured by Secrecy, » *Eurasia Daily Monitor*, 8 juillet 2019, <https://jamestown.org>; Leonid Bershidsky, « Russia has failed another nuclear test », *Bloomberg*, 12 août 2019, <https://www.bloomberg.com>; Emma Beswick, « Five confirmed dead in an explosion at a military testing site in northern Russia », *Euronews.com*, 10 août 2019, www.euronews.com.

depuis 2015, des bâtiments flambant neufs sortis de terre peuvent accueillir des MiG-31 et Su-34, rendant les côtes américaines plus accessibles aux bombardiers russes²⁵. La base de Temp, sur l'île Kotelny, est aussi opérationnelle depuis 2015 et peut accueillir de gros porteurs comme les Iliouchine Il-76, tout comme celle de Rogatchevo, sur l'archipel de Nouvelle-Zemble (*Novaïa Zemlia*). Les autres bases de Cape Schmidt, Wrangel et Srednyi sont sur le point d'être finalisées.

Comme tous les projets arctiques russes, ces nouvelles bases ont une fonction duale : elles peuvent servir des objectifs militaires en complément de la flotte du Nord, mais sont surtout mobilisées au quotidien pour effectuer des missions de sécurité civile le long de la Route, participer au dispositif de recherche et de secours en cas de catastrophe naturelle ou industrielle, et conduire des projets scientifiques et météorologiques. Leur personnel est également mixte, composé de brigades militaires et d'unités de garde-côtes. La plupart de ces brigades arctiques ont été envoyées sur le théâtre de guerre syrien pour s'entraîner et sont donc en principe aguerries. Elles bénéficient d'un équipement de pointe et peuvent faire face à des situations extrêmes en milieu polaire²⁶. Fin 2017, Sergueï Choïgou a annoncé que le processus de création d'infrastructures militaires dans l'Arctique était « quasiment accompli²⁷ ». Désormais, les forces armées vont pouvoir se consacrer à améliorer l'interopérabilité de ces nouvelles infrastructures et entraîner les troupes qui y stationnent (entre 150 et 600 soldats sur chacune des bases).

La Russie a également investi massivement dans d'autres types d'infrastructures. Elle a développé ses capacités en matière de sécurité (radio)électronique, en établissant deux nouveaux centres dans la région de Mourmansk et au Kamtchatka, afin de conserver sa supériorité dans la surveillance radar de l'Arctique²⁸. Moscou a également investi dans les drones, utilisés pour l'assistance à la navigation et la surveillance des côtes, et a lancé la construction d'un câble de fibre optique transarctique afin de mieux relier entre elles les installations militaires.

25. M. Humpert, « New Satellite Images Reveal Extent of Russia's Military and Economic Build-Up in the Arctic », High North News, 3 mai 2019, www.highnorthnews.com.

26. The Barents Observer, « Russia sends mass quantities of supplies to Arctic military bases », *The Moscow Times*, 26 juillet 2019, www.themoscowtimes.com et Siemon T. Wezeman, « Military Capabilities in the Arctic: a New Cold War in the High North? », *SIPRI Background Papers*, octobre 2016, www.sipri.org.

27. « Minoborony zaâvilo o zaveršenii stroitel'stva voennykh obektov v Arktike » [Le ministère de la Défense a annoncé la fin de la construction des sites militaires en Arctique], Interfaks, 25 décembre 2017, www.interfax.ru.

28. A. Staalesen, « Russia Says Its Radio-Electronic Shield Now Covers the Arctic », The Barents Observer, 21 mai 2019, <https://thebarentsobserver.com>.

L'importance accordée au bastion stratégique de l'Arctique occidental se reflète également dans les changements institutionnels opérés par le ministère de la Défense. Celui-ci va établir un commandement stratégique unifié du Nord, censé devenir un district militaire à part entière fin 2019 – aucune confirmation n'a été apportée à l'heure où ce rapport est écrit – et intégrant les différents corps d'armée²⁹ – un signe révélateur de l'importance qu'accorde Moscou à l'Arctique dans le contexte actuel de tensions avec l'Occident. La reconstitution par la Russie de ses capacités arctiques continue donc à s'inscrire dans une conception fondamentalement défensive, non seulement centrée sur le contrôle de son propre territoire et de ses défis spatiaux et climatiques, mais aussi destinée à dissuader de potentielles velléités d'influence des pays voisins, membres de l'OTAN. Cependant, le contexte actuel les rend propices à une interprétation plus offensive.

29. « Minoborony planiruet vernutsâ k doreformennym voennym okrugam » [Le Ministère de la Défense prévoit le retour aux districts militaires d'avant la réforme], *Voennoe obozrenie*, 5 février 2019, <https://topwar.ru>.

Yamal, un pari réussi dans un contexte économique maussade

Sur le plan économique, les ambitions russes sont confrontées à des facteurs qui ne dépendent pas de la simple volonté politique, tels que le contexte international de sanctions et le prix mondial des matières premières. Ainsi, Exxon Mobil a mis fin à sa coopération avec Rosneft sur le gisement pétrolier Pobeda de la mer de Kara, pourtant considéré comme extrêmement prometteur³⁰. Malgré cet échec et le ralentissement de la croissance économique russe, Moscou maintient un rythme soutenu de développement énergétique dans ses régions arctiques et subarctiques.

Contrairement aux prédictions de certains observateurs occidentaux³¹, la Russie est par exemple en train de réussir son pari énergétique sur la péninsule de Yamal : Yamal LNG fonctionne maintenant à pleine capacité, soit une production annuelle de 16 millions de tonnes de gaz naturel liquéfié (GNL). Un second projet d'extraction, Arctic LNG 2, est actuellement en développement sur la péninsule de Gydan, sur l'autre rive du delta de l'Ob, avec une production de GNL annuelle prévue de près de 20 millions de tonnes³². Un troisième projet est en train de prendre forme, Ob LNG, autour des gisements de Verkhnetiouteïskoïe et Zapadno-Seïakhinskoïe, et devrait être achevé vers 2023³³. Alors qu'Arctic LNG 2 est censé devenir l'une des plus grandes exploitations de GNL au monde, avec une production annuelle de 37 millions de tonnes à l'horizon 2025 et entre 55 et 70 millions d'ici 2030³⁴, Ob LNG a la particularité d'être entièrement construit avec des technologies russes : les sanctions ont

30. Atle Staalesen, « They found one of Russia's biggest offshore Arctic oil field but now abandon it », *The Barents Observer*, 8 mars 2018, <https://thebarentsobserver.com>

31. K. Golubkova et D. Zhdannikov, « Yamal, Russia's Gas Megaplan, Becomes Symbol of Sanctions Defiance », Reuters, 19 septembre 2014, www.reuters.com; A. Bros et T. Mitrova. « Yamal LNG: An Economic Project Under Political Pressure », *Notes de la FRS*, n°17, Fondation pour la Recherche Stratégique, 2016, www.frstrategie.org.

32. A. Staalesen, « Novatek Announces 3rd LNG Project in Arctic », *The Barents Observer*, 23 mai 2019, <https://thebarentsobserver.com>.

33. Ū. Barsukov, « NOVATEK toropitsâ sžizhat' » [NOVATEK est pressé de liquéfier le gaz], *Kommersant*, 5 mai 2019, <https://www.kommersant.ru>.

34. « China Acquires 20 Percent Stake in Novatek's Latest Arctic LNG Project », *High North News*, 29 avril 2019, www.highnorthnews.com.

certaines ont ralenti sa réalisation, mais ont également contraint les acteurs du secteur à développer une expertise nationale afin de s’émanciper des savoir-faire étrangers.

La figure de proue de ces trois projets arctiques est la société privée Novatek, et non les géants gazier Gazprom et pétrolier Rosneft : la stratégie de Moscou consistant à favoriser le développement de concurrents (russes) aux deux « géants » semble donc porter ses fruits. Le projet Arctic LNG 2 repose en outre sur deux réussites russes : premièrement, le contournement des sanctions par la signature d’un accord avec le groupe britannique TechnipFMC³⁵ ; deuxièmement la capacité de Moscou à trouver des partenaires alternatifs aux investisseurs occidentaux, en l’occurrence la Chine. La China National Petroleum Corporation (CNPC) contrôle en effet 20 % des parts de Yamal LNG et vient de s’assurer, avec la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), 20 % des parts d’Arctic LNG 2 (de son côté, Total possède 20 % des parts du premier et 10 % des parts du second projet)³⁶.

Les succès de Novatek se répercutent sur l’infrastructure globale de transport de la région. Le port de Sabetta se positionne comme le centre névralgique des trois projets (les deux premiers atteindront bientôt une production de 40 millions de tonnes par an), capable d’exporter vers l’ouest comme vers l’est : l’objectif est d’exporter vers l’ouest en direction de Mourmansk, puis des côtes norvégiennes les mois d’hiver, et vers l’est en direction du Kamchatka puis de l’Asie-Pacifique les mois d’été (les conditions climatiques de l’Arctique orientale sont en effet trop rudes pour permettre une circulation hivernale). Novatek disposera à l’horizon 2020-2021 d’une quinzaine de méthaniers brise-glace, qui lui permettront, comme pour la société Norilsk Nickel, de fonctionner en autonomie sans recourir aux services de brise-glaces de Rosatomflot. L’entreprise prévoit également de construire deux terminaux de transbordement à Mourmansk et au Kamtchatka afin d’atteindre les marchés européens et asiatiques dans de meilleures conditions (une fois en eau libre de glace, le GNL n’a plus besoin d’être transporté par des navires brise-glace et peut être plus rapidement acheminé par des navires classiques moins coûteux³⁷).

À cela s’ajoutent trois autres projets : Novy Port, le port pétrolier de Gazpromneft, lui aussi dans le delta de l’Ob, dont les pétroliers Shturman

35. « Arktik CPG 2 i TechnipFMC podpisali kontrakt na stroitel'stvo SPG-zavoda » [Arctique LNG2 et TechnipFMC ont signé un contrat pour la construction d’une usine de GNL], Novatek, 20 mai 2019, <http://www.novatek.ru>.

36. M. Humpert, « China Acquired 20 Percent Stake in Novatek’s Latest Arctic LNG Project », High North News, 29 avril 2019, www.highnorthnews.com.

37. A. Forbes, « Novatek Targets Huge Arctic Gas Resources », Petroleum Economist, 7 mai 2019, www.petroleum-economist.com.

Arc7, capables de briser plus de deux mètres de glace, naviguent depuis 2015³⁸ ; la plateforme pétrolière *offshore* Prirazlomnaïa, en mer de Petchora ; enfin, VostokCoal, spécialisée dans l'extraction du charbon du bassin du Taïbass, dans la péninsule de Taïmyr. En 2018, les deux premiers projets ont permis de faire transiter 8,5 millions de tonnes de pétrole brut vers l'Europe ; le transit devrait atteindre 13 millions de tonnes par an dans les prochaines années³⁹. Quant à VostokCoal, il sera bientôt le principal utilisateur de la Route maritime du Nord, devant les compagnies pétrolières et gazières, avec plus de 10 millions de tonnes de charbon à exporter en 2019 et jusqu'à 30 millions de tonnes par an à l'horizon 2025. VostokCoal travaillera avec la compagnie danoise Nordic Bulk Carriers et utilisera les services de brise-glaces de Rosatomflot⁴⁰.

Malgré l'abandon ou le ralentissement de certains projets du fait des sanctions, la Russie est donc en passe de réussir son objectif majeur, celui de transformer l'Arctique – principalement la péninsule de Yamal – en l'une de ses principales régions d'extraction.

38. « The Novy Port Project », Gazprom, www.gazprom-neft.com.

39. M. Humpert, « Saudi Arabia Looks to Enter Arctic LNG With Large Investment », High North News, 19 mars 2019, www.highnorthnews.com.

40. M. Humpert, « Traffic on Northern Sea Route Doubles as Russia AIMS to Reduce Ice-Class Requirements », Arctic Today, 26 novembre 2018, www.arctictoday.com.

Des succès en demi-teinte : la Route maritime du Nord

Dans d'autres domaines, les ambitions russes ont rencontré plus de difficultés. C'est le cas par exemple du projet de transformer les 6 000 kilomètres de la Route maritime du Nord (passage du Nord-Est) en route maritime internationale. Depuis des années, le gouvernement hésite entre deux logiques : ouvrir la Route afin que les navires étrangers paient des droits de transit et donc contribuent au financement des nouvelles infrastructures portuaires, ou contrôler plus strictement leur passage au nom de la sécurité nationale.

Bien que fréquentes en Russie, les tensions entre ces deux logiques, économique et sécuritaire, et entre les instances bureaucratiques en charge de leur gestion, sont particulièrement visibles pour la région arctique, dont le statut administratif a été modifié à de nombreuses reprises par le gouvernement⁴¹. Depuis mars 2019, la Commission arctique, directement rattachée à la présidence et responsable de la coordination des différentes sections des ministères en charge de l'Arctique⁴² et des envoyés spéciaux du président, est dirigée par le vice-Premier ministre Iouri Troutnev, tandis que les affaires arctiques étaient jusque-là couvertes par Dmitri Rogozine, alors vice-Premier ministre en charge du complexe militaro-industriel. Ce changement est *a priori* plus favorable à la logique économique : Rogozine est connu pour être un « faucon » aux positions radicalement anti-occidentales, tandis que Troutnev s'est construit une réputation de solide gestionnaire sur les questions énergétiques et environnementales.

La Commission a pour mission principale de stimuler le développement économique de l'Arctique et la compétitivité de la Route du Nord. La « double casquette » de Troutnev, également en charge de l'Extrême-Orient, devrait en principe permettre d'améliorer l'articulation des projets arctiques avec les stratégies d'infrastructures pour la façade

41. A. Sergunin, V. Konyšev, « Forging Russia's Arctic Strategy : Actors and Decision-Making », *The Polar Journal*, vol. 9, n° 1, 2019, pp. 75-93.

42. « O nas : Gosudarstvennaâ komissiâ po voprosam razvitiâ Arktiki » [À propos : la Commission d'Etat sur le développement de l'Arctique], Commission pour le développement de l'Arctique, <https://arctic.gov.ru>.

pacifique du pays, par exemple en développant le trafic le long des détroits de Béring et Vilkitski⁴³.

En décembre 2018, le gouvernement a décidé de partager la supervision de la Route du Nord entre deux acteurs : le ministère des Transports, d'une part, qui continue à délivrer les autorisations de circuler, et la corporation d'État Rosatom, d'autre part, chargée d'établir les conditions et infrastructures nécessaires à la navigation et de décider si les navires étrangers peuvent circuler avec ou sans l'aide des brise-glaces russes⁴⁴. Les raisons du choix de Rosatom sont connues : l'entreprise n'est pas soumise aux sanctions occidentales, elle a accumulé des années d'expérience de coopération avec des partenaires étrangers, et est déjà très présente sur la scène arctique puisque sa filiale Rosatomflot gère les brise-glaces nucléaires, fer de lance de la conquête arctique russe. Initialement, Rosatom espérait se voir attribuer une autorité complète sur la route du Nord ; mais ses mauvais résultats économiques – elle a par exemple été très critiquée par la Cour des comptes russe pour sa mauvaise gestion financière – et l'opposition de Novatek et Gazprom, favorables au ministère des Transports, ont joué en faveur de cette solution binaire⁴⁵.

Rosatomflot, qui administre déjà une flotte comprenant quatre brise-glaces nucléaires, ainsi que l'unique porte-container à propulsion nucléaire de Russie, est en train de construire six nouveaux brise-glaces, dont les trois premiers, Arktika, Sibir et Oural, sont en phase de finalisation. Ces navires à propulsion nucléaire constituent la cheville ouvrière du trafic, en hausse régulière depuis plusieurs années.

43. A. Staalesen, « A New Russian State Commission Undertakes Putin's Big Arctic Plans », Arctic Today, 9 octobre 2018, www.arctictoday.com et « Trutnev : Arctic Forum Agenda to Prioritize Northern Sea Route's Competitiveness », The Arctic, 20 mars 2019, <https://arctic.ru>.

44. A. Staalesen, « It's a Law – Russian Arctic Shipping to Be Regulated by Rosatom », The Barents Observer, 2 janvier 2019, <https://thebarentsobserver.com>.

45. « Rosatom i Mintrans konkuriruût za severnyj morskoy put' » [Rosatom et le ministère des Transports se font concurrence pour la voie maritime du Nord], Regnum, 28 octobre 2017, <https://regnum.ru>. « Rogozin : Operatorom Sevmorputi i Arktiki stanet Rosatom » [Rogozine : Rosatom deviendra l'opérateur de Sevmorput et de l'Arctique], Regnum, 5 décembre 2017, <https://regnum.ru>.

Tableau 1. Trafic le long de la Route maritime du Nord, en millions de tonnes⁴⁶

2013	2014	2015	2016	2017	2018	Projections officielles pour 2024
2.8	3.7	5.15	7.5	9.7	18	80

Source: M. Humpert, "Traffic on Northern Sea Route doubles as Russia aims to reduce ice-class requirements," *Arctic Today*, 26 novembre 2018, www.arctictoday.com, and "Shipping Traffic on Northern Sea Route Grows by 40 percent", *High North News*, 19 décembre 2019, www.highnorthnews.com.

Les projections officielles de trafic pour 2024 (principalement de charbon, pétrole, GNL et minerais divers) le long de la Route maritime du Nord, sont probablement trop optimistes. Néanmoins, la trajectoire qui se dessine est claire : le développement de Yamal et des autres infrastructures arctiques renforcera considérablement le trafic intérieur dans les années à venir. Le projet d'une nouvelle ligne de chemin de fer à travers la péninsule de Yamal, reliant le gisement de Bovanenkovo au port de Sabetta (GNL), devrait accélérer le trafic de fret sur l'axe Sabetta-mer de Barents⁴⁷. En revanche, d'autres projets d'infrastructures ferroviaires discutés par les autorités russes semblent utopiques dans les conditions actuelles, par exemple la relance d'une voie de chemin de fer entre Salekhard et Igarka – un projet commencé sous Staline par les prisonniers du Goulag mais interrompu à sa mort – jusqu'au rêve d'un rail transarctique reliant la Tchoukotka à l'Alaska⁴⁸.

En outre, le trafic étranger, qui a atteint les 500 000 tonnes en 2018 – son plus haut niveau depuis 2013 – ne constitue qu'une petite part du transport arctique et ne sera donc pas en mesure de financer les infrastructures nécessaires. C'est là l'une des faiblesses majeures des ambitions russes pour la Route du Nord : le programme d'État pour l'Arctique à l'horizon 2025 prévoit des dépenses de 900 milliards de roubles (environ 14 milliards de dollars US), dont un tiers devrait être

46. M. Humpert, « Traffic on Northern Sea Route Doubles as Russia Aims to Reduce Ice-Class Requirements », *Arctic Today*, 26 novembre 2018, www.arctictoday.com.

47. « Glava Minprirody Rossii ozvučil zadači vedomstva v rossijskoj Arktike » [Le chef du ministère des Ressources naturelles et de l'Écologie a formulé ses objectifs dans l'Arctique russe], Service de presse du ministère des Ressources naturelles de Russie, 4 octobre 2018, <http://mnr.gov.ru> et Atle Staalesen, « Bridge over river Ob marks the state of a new grand railway project », *The Barents Observer*, 18 mai 2018, <https://thebarentsobserver.com>.

48. Voir « Intercontinental Railway Project Summary », www.intercontinentalrailway.com.

financé par la puissance publique⁴⁹ ; il est néanmoins peu probable que les deux tiers restants soient entièrement couverts par le secteur privé russe, et encore moins par des capitaux étrangers.

Le gouvernement russe envoie en effet des signaux contradictoires aux acteurs étrangers intéressés par la Route. Il a par exemple interdit aux navires étrangers le droit de transporter pétrole, gaz et charbon, avec une exception notable pour Novatek, dont les méthaniers brise-glace battent pavillon étranger⁵⁰. Ce durcissement législatif s'est accompagné d'un nouveau texte de loi, passé en mars 2019, qui oblige les navires de guerre étrangers à signaler au gouvernement russe leur passage par la Route avec 45 jours d'avance⁵¹. Au regard du droit de la mer, seul le passage dans les 12 miles nautiques des eaux territoriales nécessite une autorisation, à la différence d'un passage en haute mer ; mais Moscou mène depuis des décennies une politique affirmée de « nationalisation » de l'ensemble de la Route, considérant qu'elle fait partie intégrante de son territoire⁵². Cette situation est considérée avec défiance par les États-Unis, partisans de la liberté de navigation sur les océans.

Les messages contradictoires envoyés par Moscou à ses partenaires étrangers sur les conditions d'utilisation de la Route entravent donc les ambitions russes d'une Route dont les infrastructures seraient en grande partie financées par des capitaux étrangers – même le fidèle partenaire chinois se plaint de ces normes changeantes et de la dépendance russe aux financements extérieurs.

49. « O novoj redakcii gosudarstvennoj programmy "Sotsial'no-èkonomičeskoe razvitie Arktičeskoj zony Rossijskoj Federacii" » [Sur la nouvelle rédaction du programme d'Etat sur le développement socio-économique de la zone arctique de la Fédération de Russie], Site du gouvernement russe, 7 septembre 2017, <http://government.ru>.

50. A. Staalesen, « Russian Legislators Ban Foreign Shipments of Oil, Natural Gas and Coal Along Northern Sea Route », The Barents Observer, 26 décembre 2017, <https://thebarentsobserver.com>.

51. « Russia Tightens Control Over Northern Sea Route », The Maritime Executive, 8 mars 2019, www.maritime-executive.com; « Russia Imposes Foreign Sailing Restrictions on Northern Sea Route », Warsaw Institute, 8 mars 2019, <https://warsawinstitute.org>; voir également A. Kozačenko, B. Stepovoj, I. Bajnazarov, « Holodnaâ volna : inostrancam sozdali pravila prohoda Sevmorputi » [Une vague froide : des règles de passage par Sevmorput ont été créées pour les étrangers], *Izvestiâ*, 6 mars 2019, <https://iz.ru>.

52. *Ibid.*

Le partenariat sino-russe en Arctique, plus mitigé qu'il n'y paraît

Dans un contexte international de tensions avec l'Occident et de stagnation de la croissance russe, la Chine est tout naturellement devenue l'une des clés du développement arctique pour la Russie. Pendant longtemps, Moscou n'a pas caché ses doutes quant aux ambitions arctiques de Pékin : entre 2007, date de la première demande chinoise d'adhésion au Conseil Arctique, et 2013, date de son accession au statut d'observateur, les autorités russes s'étaient par exemple exprimées contre la candidature de la Chine⁵³, ne reconnaissant pas son statut autoproclamé d'« État à proximité de l'Arctique » (*near-Arctic state*). Depuis 2014, cependant, les relations se sont nettement améliorées au point de former ce que beaucoup d'observateurs appellent une « lune de miel stratégique » entre les deux pays⁵⁴. De fait, Moscou n'a eu d'autre choix que de chercher des alternatives face à la perte de ses partenariats technologiques avec l'Occident et donc de s'ouvrir à la Chine⁵⁵.

Cette dernière a mis en place une véritable « diplomatie des infrastructures⁵⁶ » afin de gagner les bonnes grâces de Moscou, en recherche d'investisseurs pour ses projets sibériens et arctiques. Le Kremlin a donc accueilli favorablement les investissements chinois dans les grands projets Yamal, en dépit de négociations difficiles : la Chine a en effet exigé des assouplissements de la législation russe et forcé le gouvernement à financer le port de Sabetta, en échange de l'achat des parts

53. Stephen Chen, « Landmark Decision Sees China Join the Arctic Council as an Observer », *South China Morning Post*, 19 mai 2013, www.scmp.com.

54. S. Golunov, « Russian and Chinese Influences in Shared Borderlands », *PONARS Eurasia Policy Memo*, n° 453, Janvier 2017, <http://www.ponarseurasia.org> ; H. Appel, « Are Xi Jinping and Vladimir Putin Partners? Interpreting the Russia-China Rapprochement », *PONARS Eurasia Policy Memo*, n° 603, juillet 2019, www.ponarseurasia.org.

55. C. Sørensen, E. Klimenko, « Emerging Chinese-Russian Cooperation in the Arctic », *SIPRI Policy paper*, n° 46, juin 2017, www.sipri.org et S. Pezard, « The New Geopolitics of the Arctic », *RAND Corporation*, 2018, www.rand.org.

56. Selon la formule de F. Jia et M. Bennett. « Chinese Infrastructure Diplomacy in Russia : The Geopolitics of Project Type, Location, and Scale » *Eurasian Geography and Economics*, vol. 59, n° 3-4, 2018, pp. 340-377.

dans Yamal LNG⁵⁷. À cette exception près, la Russie a encore du mal à convaincre son partenaire chinois d'investir davantage. Les autorités russes attendent par exemple toujours que la Chine se décide à financer la construction d'un nouveau port en eaux profondes à Arkhangelsk, associé au projet du chemin de fer Belkomur-Oural, qui relierait la République des Komis et ses richesses naturelles au Transsibérien et, par extension, à l'Asie⁵⁸.

En matière de navigation sur la Route du Nord, les objectifs russes et chinois ont également du mal à converger. La Russie affiche son optimisme quant au développement du transit international, mais les chiffres le démentent – en 2017, l'immense majorité du trafic était intérieur ; seuls 24 voyages sur plus de 1800 (1,3 %) étaient internationaux⁵⁹. La Chine souhaiterait de son côté faire transiter une partie de ses besoins en minéraux *via* la Route du Nord, afin d'éviter les détroits méridionaux d'Ormuz et de Malacca, surchargés et géopolitiquement instables. Son principal armateur, COSCO, n'a pourtant eu de cesse de critiquer le manque d'infrastructures portuaires et la nécessité pour Moscou de mieux rénover ses ports et renforcer la viabilité commerciale de la Route avant de s'ouvrir au trafic mondial⁶⁰.

Les deux pays cherchent toutefois à profiter de leurs tensions géopolitiques respectives avec les États-Unis pour accentuer leur coopération. Sur insistance de Moscou, d'abord en 2015 par la voix de Dmitri Rogozine, puis en 2017 par celle de Vladimir Poutine, la Russie a invité la Chine à rédiger une doctrine articulant les projets chinois et russe pour l'Arctique. Après plusieurs essais, cette articulation a pris la forme de la « Route de la soie polaire » (*Polar Silk Road*). Le projet, lancé par Pékin début 2018, s'inscrit dans la Belt and Road Initiative (BRI) et devrait englober les précédents projets chinois dans la région⁶¹. Bien que cette « Route de la soie polaire » devrait être d'une échelle plus modeste que les autres tracés de la BRI, elle pourrait constituer une part importante du trafic international sur la Route du Nord. Elle devra toutefois être articulée avec l'ambitieux projet russe de développement des corridors de transport

57. Y. Sun, « The Northern Sea Route: The Myth of Sino-Russian Cooperation », *Stimson*, 5 décembre 2018 ; N. Filimonova et S. Krivokhizh, « China's Stakes in the Russian Arctic », *The Diplomat*, 18 janvier 2018, <https://thediplomat.com> ; « La Russie lance son titanesque projet gazier Yamal dans l'Arctique », *Le Point*, 12 août 2017, www.lepoint.fr.

58. A. Staalesen, « Chinese Company Cosco Confirms Interest in Trans-Arctic Shipping to Arkhangelsk », *The Barents Observer*, 26 septembre 2017, <https://thebarentsobserver.com>.

59. M. Humpert, « Shipping Traffic on Northern Sea Route Grows by 40 percent », *High North News*, 19 décembre 2017, www.highnorthnews.com.

60. Y. Sun, « The Northern Sea Route: The Myth of Sino-Russian Cooperation », *Stimson Center*, 5 décembre 2018.

61. J. Nakano, W. Li, « China Launches the Polar Silk Road », *CSIS*, 2 février 2018, www.csis.org.

internationaux Primorie-1 et Primorie-2⁶² : une présence chinoise accrue dans l'Arctique ne constituerait qu'une demi-victoire pour Moscou si elle ne contribuait pas à une meilleure intégration de l'Extrême-Orient russe en Asie-Pacifique.

La Russie reste également méfiante à l'égard de toute activité chinoise qui pourrait nuire à ses propres objectifs, comme la perspective d'une flotte chinoise de brise-glaces qui rendrait la Chine autonome des brise-glaces russes et la libérerait des législations en vigueur pour l'usage de la Route du Nord. Cet équilibre négocié entre les deux puissances dans l'Arctique – la Chine tentant de ne pas froisser les ambitions russes et la Russie sachant que Pékin n'apprécie pas la militarisation croissante de la région – sera l'un des éléments constitutifs de la relation bilatérale dans les années à venir⁶³.

62. Ces deux corridors sont censés mieux articuler le fret chinois et les infrastructures russes dans l'Extrême-Orient afin que la région bénéficie du commerce chinois et s'intègre dans les flux commerciaux de l'Asie du Nord. Voir « Go East: Russia's Eastern Transport Corridors » ITE Transport and Logistics, 17 mai 2017, www.transport-exhibitions.com.

63. P. Baev, « The White Whale Chooses Freedom: Hard Choices in Opposing Russian Dominance in the Arctic », *PONARS Eurasia Policy Memo*, n° 622, October 2019, www.ponarseurasia.org.

L'Arctique au quotidien : gérer les défis environnementaux et humains

Sur le plan intérieur, les défis sont également au rendez-vous. Avec plus de la moitié de la population arctique globale (plus de 2,5 millions d'habitants sur les 4 millions vivant au-delà du cercle polaire, auxquels on peut ajouter environ 10 millions vivant en milieu subarctique), la Russie fait face à d'immenses obstacles environnementaux et humains. Ces derniers mettent au défi la cohérence territoriale du pays et la relance du développement économique du Grand Nord dans son ensemble.

Environnement

La position de la Russie sur le changement climatique est ambivalente. La communauté scientifique russe a étudié les évolutions du climat polaire depuis plusieurs décennies, en les interprétant à l'époque soviétique comme des variations naturelles du climat. Depuis, l'expertise russe est divisée entre ceux qui attribuent le changement climatique à des facteurs principalement anthropiques et ceux qui continuent de préférer l'idée d'une évolution cyclique naturelle (les « cycles de la terre », selon l'expression de Vladimir Poutine)⁶⁴.

Politiquement, le régime russe joue sur ces deux créneaux, de manière opportuniste, selon les audiences et les situations. On peut identifier trois grandes lignes d'arguments avancés par Moscou⁶⁵ : 1) le changement climatique est réel mais non-anthropique et fait partie d'une campagne occidentale contre la réaffirmation de la Russie sur la scène internationale ; 2) le changement climatique est réel, de nature anthropique, mais il apportera des changements majoritairement positifs pour le pays (développement de l'agriculture dans les régions nordiques, navigation plus facile et accès à de nouveaux gisements de matières premières, etc.) ;

64. O. Anisimov, S. Reneva, « Permafrost and Changing Climate: The Russian Perspective », *Ambio*, vol. 35, n° 4, 2006, pp. 169-175.

65. E. Wilson Rowe, *Russian Climate Politics*, New York, Palgrave Macmillan, 2014.

3) le changement climatique est réel, de nature anthropique et négatif, mais la Russie continuera malgré tout de donner la priorité à sa politique énergétique et d'extraction, car le pays n'a pas les moyens de développer des stratégies économiques alternatives et se contentera de limiter l'impact du changement par des mesures d'adaptation⁶⁶.

Ces ambiguïtés s'inscrivent dans un contexte plus global, celui de la réticence du gouvernement russe à s'engager de manière plus décisive sur les questions environnementales. Les incendies de l'été 2019 qui ont touché les régions de Sibérie méridionale ont également affecté la république de Sakha-Yakoutie, dont une grande partie du territoire se trouve au-delà du Cercle polaire⁶⁷. L'argument du ministère des Situations d'urgence, selon lequel les zones en feu n'étaient pas accessibles, n'ont pas convaincu au regard de la lenteur globale de la réponse gouvernementale⁶⁸. Compte tenu de l'importance de la Sibérie, second « poumon » de la planète après l'Amazonie, dans le maintien de la biodiversité mondiale et la fragilité écologique de l'Arctique, déjà fortement touché par le changement climatique, la Russie va devoir prendre une position plus active dans les années à venir si elle souhaite respecter les obligations de l'Accord de Paris.

Moscou prend néanmoins au sérieux la situation environnementale globale de sa zone arctique et ne nie pas les conséquences des activités industrielles et militaires établies dans la région depuis des décennies. Les chercheurs russes ont par exemple identifié 27 zones arctiques affectées par la pollution au point d'engendrer une forte dégradation de l'environnement et une hausse de la mortalité de la population, à l'instar de la région de Mourmansk, des alentours de Norilsk, des régions de Sibérie occidentale investies dans l'exploitation gazière et pétrolière, etc.⁶⁹ Depuis plusieurs années, le gouvernement russe a pris des mesures d'assainissement de certaines zones polluées, souvent dans le cadre de projets conjoints avec le Conseil de l'Arctique et le Conseil euro-arctique de Barents : nettoyage des déchets métalliques laissés par les infrastructures militaires sur l'archipel François-Joseph et l'île Wrangel, décontamination de certains sous-marins nucléaires soviétiques stationnés dans la péninsule de Kola et démantèlement de leurs déchets nucléaires, etc.⁷⁰ Toutefois, plusieurs de ces projets n'ont pas été menés à bien, comme le nettoyage des

66. « Why Russia Is Ambivalent About Global Warming », *The Economist*, 19 septembre 2019, www.economist.com.

67. « Huge Wildfires in Russia's Siberian Province Continue », NASA, 16 août 2019, www.nasa.gov

68. E. Gershkovich, « As Anger Simmers Over Wildfires, Protesters Demand Resignation of Siberian Governor », *The Moscow Times*, 2 août 2019, www.themoscowtimes.com.

69. A. Sergunin, V. Konyshchev, « Russia's Arctic Strategy », in *Russia Strategy, Policy and Administration*, London, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 135-144.

70. *Ibid.*

villages miniers du Svalbard, et des incidents tels que celui de Nionoksa confirment, si nécessaire, que les risques sont nombreux et souvent mal gérés.

La pollution industrielle reste encore plus difficile à prendre en compte car elle contredit directement les objectifs économiques du gouvernement. Huit des douze villes arctiques de plus de 100 000 habitants se trouvent en Russie. Ces villes font face à deux phénomènes parallèles, le « verdissement » (*greening*) et le « brunissement » (*browning*) des sols. Le premier se développe dans les zones de toundra, avec l'allongement des saisons favorables à la pousse de la végétation et l'apparition d'une flore plus méridionale, du fait principalement de la hausse des températures locales liée à la production industrielle ; on suppose que les zones bioclimatiques de Sibérie vont se déplacer vers le nord de 600 km d'ici la fin du siècle⁷¹. Ce « verdissement » contribue à l'arrivée d'une nouvelle faune, notamment des insectes, qui accroît le risque de pandémies tout en ouvrant de nouvelles opportunités agricoles⁷². Le second phénomène, le « brunissement », survient dans les zones plus méridionales, celles de taïga, autour des villes industrielles (généralement dans un rayon de cinq à dix kilomètres, parfois au-delà, comme les déserts technogéniques de Norilsk et de Nickel). Ce phénomène s'accompagne d'un déclin de la production des sols, en raison de la pollution liée aux activités d'extraction et des multiples contaminations chimiques venues non seulement des industries, mais également des systèmes de transport et de l'activité urbaine (chauffage, etc.)⁷³.

Les autorités russes font également face au risque massif d'une fonte du permafrost, qui entraîne des rejets de méthane et autres gaz à effet de serre⁷⁴ et pourrait progressivement transformer certaines régions arctiques en une « mosaïque » de terre et d'eau, et donc aggraver les problèmes de connectivité et l'état du réseau de transport⁷⁵. La fonte du permafrost a en effet un impact majeur sur le tissu urbain et industriel de l'Arctique russe car elle déstabilise les fondations des bâtiments : une récente étude a

71. I. Esau, V. Miles, « Warmer Urban Climates for Development of Green Spaces in Northern Siberian Cities », *GES journal*, vol. 9, 2016.

72. N. M. Tchebakova, E. Parfenova, A. J. Soja, « The Effects of Climate, Permafrost and Fire on Vegetation Change in Siberia in a Changing World », *Environmental Research Letters*, vol. 4, n° 4, 2009, pp. 1-9.

73. R. Treharne, J. Bjerke, H. Tømmervik, L. Stendardi, « Arctic Browning: Impacts of Extreme Climatic Events on Heathland Ecosystem CO₂ Fluxes », *Global Change Biology*, vol. 25, 2019, pp. 489-503.

74. E. Gray, « Unexpected future boost of methane possible from Arctic permafrost », Climate NASA, 20 août 2018, <https://climate.nasa.gov>.

75. R. K. Heikkinen, M. Luoto, R. Virkkala, and K. Rainio, « Effects of Habitat Cover, Landscape Structure and Spatial Variables on the Abundance of Birds in an Agricultural-Forest Mosaic », *Journal of Applied Ecology*, vol. 41, n° 5, 2004, pp. 824-835.

calculé qu'environ 20 % de toutes les infrastructures industrielles et de transport et plus de 50 % des bâtiments d'habitation seront affectés d'ici 2050, pour un coût estimé à 250 milliards de dollars⁷⁶. Les villes arctiques sont également touchées par l'effet dit d'« îlot de chaleur urbain » (*urban heat island*), qui fait augmenter les températures urbaines de plusieurs degrés par rapport à leur environnement à cause de l'effet du béton sur le sol⁷⁷. Là encore, ce phénomène pourrait être atténué à travers une meilleure planification urbaine à l'échelle locale.

Démographie

Les questions environnementales sont intimement liées à la gestion de la population et du capital humain du pays. Le Grand Nord a été l'une des régions les plus touchées par la disparition du système centralisé soviétique et l'arrêt des financements publics : au total, environ un tiers de sa population s'est déplacé vers les régions européennes du pays au cours des trois dernières décennies⁷⁸.

Aujourd'hui, le Grand Nord est traversé par trois grandes dynamiques démographiques contradictoires : premièrement, les villes dont la population décroît, pour la plupart fondées à la période soviétique et spécialisées dans l'extraction de minerais (Vorkouta, Norilsk, Montchegorsk, Nikel, etc.) et, dans une moindre mesure, les grands centres plus diversifiés (Mourmansk, Arkhangelsk, Severodvinsk) ; deuxièmement, les villes qui se développent, nées dans les années 1970-1980 pour l'extraction du pétrole et du gaz (Nadym, Novyi Ourengoï, Noïabrsk, Mouravlenko, Goubkinski) ; troisièmement, le cas exceptionnel de Iakoutsk, seule grande ville subarctique à connaître une hausse démographique sans précédent due à l'arrivée de populations rurales (la ville est passée de 186 000 à 324 000 habitants entre 1989 et 2017, soit une hausse de 45 %⁷⁹). À l'exception du district autonome de Iamalo-Nénétsie, dont l'essor économique pétrolier et gazier attire de nouveaux habitants,

76. D. A. Streletskiy et al., « Assessment of Climate Change Impacts on Buildings, Structures and Infrastructure in the Russian Regions on Permafrost », *Environmental Research Letters*, vol. 14, n° 2, 2019.

77. M. Laruelle et al., « Arctic Cities as an Anthropogenic Object: A Preliminary Approach Through Urban Heat Islands », *Polar Journal*, à paraître début 2020.

78. T. Heleniak, « Migration and Population Change in the Russian Far North During the 1990s » in C. Southcott, L. Huskey (red.), *Migration in the Circumpolar North: Issues and Contexts*, Edmonton, CCI Press / University of Alberta, 2010, pp. 57-91.

79. S. Sukneva, M. Laruelle, « A Booming City in the Far North: Demographic and Migration Dynamics of Yakutsk, Russia », *Sibirica. The Journal of Siberian Studies*, vol. 18, n° 3, 2019, pp. 9-28.

toutes les régions polaires russes vont continuer à connaître un déclin démographique plus ou moins prononcé dans les décennies à venir⁸⁰.

La situation des peuples indigènes, qui ne représentent que 5 % de la population de l'Arctique russe, est probablement la plus préoccupante. Leurs conditions de vie et de santé se sont détériorées avec la disparition du système soviétique, le changement climatique et les nouveaux projets d'exploitation du sous-sol. La Russie n'est pas signataire de la Déclaration des droits des peuples autochtones de l'ONU, ni de la Convention 169 relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du Travail⁸¹. Toutefois, de nouveaux acquis doivent être soulignés, tels que la décision de la république de Sakha-Iakoutie de rendre obligatoire une expertise indépendante sur les dommages causés par l'exploitation du sous-sol. Ce décret oblige toutes les compagnies présentes sur place à négocier des contreparties, financières et matérielles, avec les communautés autochtones avant toute installation de nouveaux projets économiques⁸². Citons aussi la décision du district de Iamalo-Nénétsie de dédommager financièrement les communautés touchées par l'exploitation du gaz et du pétrole⁸³. Malgré ces quelques progrès, les peuples indigènes restent les grands perdants de cette nouvelle vague de développement de l'Arctique russe.

80. J. N. Larsen, G. Fondahl, *Arctic Human Development report*, Norden, 2014, pp. 98-101.

81. United Nations Human Rights Council, « Observations on the State of Indigenous Human Rights in the Russian Federation Prepared for the 30th Session of the United Nations Human Rights Council Universal Periodic Review », Cultural Survival, mai 2018, www.culturalsurvival.org.

82. V. Gassiy, « Protecting Indigenous Rights from Mining Companies: The Case of the Ethnological Expertise Committee in Yakutia », *Sibirica. The Journal of Siberian Studies*, vol. 18, n° 3, 2019, pp. 92-108.

83. D. Samson Normand de Chambourg, « We Are Not Dead Souls: The Good Petroleum Fairies and the Spirits of the Taiga in the Siberian Arctic », *Sibirica. The Journal of Siberian Studies*, vol. 18, n° 3, 2019, pp. 109-150.

Conclusion

La politique arctique de la Russie montre la capacité de résistance des politiques publiques russes dans les domaines jugés stratégiques : le budget est certes limité, mais ses reliquats sont orientés de manière ciblée vers les secteurs considérés comme cruciaux pour l'affirmation de puissance du pays.

Sur le plan sécuritaire, la stratégie russe de reprise de contrôle de son territoire arctique et de ses frontières est un succès : en une décennie, Moscou a réussi à rétablir sa présence militaire et paramilitaire aux confins de son territoire et dans des conditions climatiques extrêmes. Malgré des budgets réduits, la flotte du Nord se modernise progressivement, avec un certain nombre de dysfonctionnements typiques du secteur militaire russe : retard de production, corruption, qualité parfois défailante. Reste à savoir jusqu'à quel point le budget russe pourra continuer à financer cette relance coûteuse.

En outre, le prix à payer de ce succès a été une aggravation des tensions avec les pays occidentaux, bien que celles-ci doivent plus à un contexte général extrêmement détérioré qu'à une situation propre à l'Arctique. La dualité des nouvelles bases arctiques russes s'explique par des raisons endogènes : il est moins coûteux et logistiquement plus facile pour Moscou de déployer des troupes militaires que de former une nouvelle génération d'ingénieurs civils spécialistes du Grand Nord, comme à l'époque soviétique. On ignore cependant comment les différents acteurs occidentaux et la Russie parviendront à maîtriser les risques d'escalade et les possibles débordements en provenance de la région baltique, afin de maintenir un climat de confiance et de coopération dans l'Arctique.

Les ambitions énergétiques autour de la péninsule de Yamal prennent elles aussi progressivement corps grâce à la politique innovante de Novatek. Elles devront cependant faire face à plusieurs problèmes de fond, tels que le maintien des sanctions, un climat des affaires difficile qui peut faire hésiter les grandes entreprises étrangères, y compris chinoises, et l'impossibilité de penser un mode de développement économique qui ne soit pas uniquement centré sur l'exploitation du sous-sol, mais aussi sur la création d'un nouveau capital humain. Là encore, ces enjeux ne sont pas spécifiques à l'Arctique mais communs à l'ensemble de la Russie.

Dans le domaine de la gestion de l'environnement et de la population, la situation est plus critique, car les autorités russes tendent à faire passer au second plan ces questions, à la différence des défis sécuritaires et économiques. Il faut toutefois relever la volonté de Moscou de mieux prendre en compte les propositions des autorités régionales, souvent à l'origine de nouvelles initiatives locales incluant davantage les différents acteurs, y compris de la société civile⁸⁴. Toutefois, les feux sibériens de l'été 2019 ont clairement montré les déficiences de la prise de décision russe en matière environnementale. Plus globalement, la gestion des risques industriels reste une question clé qui n'est pas traitée de manière satisfaisante par Moscou, de surcroît dans une région arctique déjà fragilisée.

Dans un tel contexte, la Russie se fixe plusieurs objectifs pour sa présidence du Conseil de l'Arctique en 2021 :

Tenter d'éviter une aggravation de la situation sécuritaire dans la région arctique tout en continuant à renforcer sa propre présence militaire et paramilitaire ;

Rester préparée en cas d'incident ou d'accident le long de la route du Nord, car la légitimité de la Russie en tant que grande puissance arctique serait sévèrement diminuée si elle se révèle incapable de gérer une situation de crise ;

Démontrer sa capacité à lancer des initiatives internationales soutenues par d'autres pays, afin de renforcer son *soft power* et de concurrencer les États-Unis, par exemple dans le secteur de la diplomatie scientifique ;

Trouver un juste équilibre avec la Chine, dans lequel celle-ci serait la bienvenue dans le domaine des investissements mais tenue à l'écart en matière de présence sécuritaire ou de rôle institutionnel ;

Freiner les pressions internationales sur les droits des minorités autochtones et les questions environnementales, qui constituent le cœur des activités du Conseil arctique.

84. Voir par exemple les efforts manifestés en matière de planification urbaine, N.G. Bobylev, A.A. Sergunin, « Principy strategičeskogo planirovaniâ ustojčivogo razvitiâ rossijskih arktičeskikh gorodov », *Vestnik severo-vostočnogo federal'nogo universiteta*, vol. 14, n° 2, 2019, pp. 7-15.