L'avenir du Conseil de l'Arctique

par Tristan Martin

Janvier 2026

Une organisation atypique au cœur de la gouvernance arctique

Créé en 1996 par la Déclaration d'Ottawa, le Conseil de l'Arctique se distingue par son caractère non contraignant, son ancrage profond dans la coopération scientifique et son origine issue de la société civile, notamment du Conseil circumpolaire inuit. Il regroupe les huit États arctiques – les États-Unis, le Canada, l'Islande, le Danemark, la Norvège, la Suède, la Finlande et la Russie – ainsi que 6 participants permanents représentant les peuples autochtones résidant dans la région arctique.

Contrairement à la plupart des institutions internationales, le Conseil de l'Arctique n'est pas fondé sur un traité et n'a pas de personnalité juridique. Il constitue avant tout un forum de discussion intergouvernemental, centré sur les enjeux environnementaux et scientifiques. Lors de sa création, ce sont les États-Unis qui ont été les plus réticents à y participer, alors qu'ils étaient en position de superpuissance unipolaire, n'ayant ainsi pas autant besoin de coopérer. Cela contribue à expliquer les limites juridiques et politiques de l'organisation. De plus, à la demande des Américains, les enjeux de sécurité traditionnels ont été exclus des discussions au sein du Conseil de l'Arctique, comme le note la déclaration : « Le Conseil de l'Arctique n'est pas saisi des questions intéressant la sécurité militaire.» Cette limite, acceptée par les 8 membres du forum, a permis de maintenir un espace de dialogue même en période de tensions géopolitiques.

Une autre particularité importante de l'institution réside dans la place accordée aux participants permanents, représentant les peuples autochtones de l'Arctique. Les 6 organisations autochtones transnationales disposent d'un statut unique dans la gouvernance internationale leur permettant de participer activement aux discussions et aux décisions du Conseil. À l'inverse, les organisations et États jouissant du statut d'observateur ne disposent pas de droit de parole formel, bien qu'ils puissent contribuer financièrement aux travaux.

Malgré son caractère non contraignant, le Conseil a servi de catalyseur à plusieurs accords juridiquement contraignants, notamment dans les domaines de la recherche et sauvetage, de la pêche et du code polaire pour le transport maritime, témoignant de son importante influence. Sans nécessairement produire de contraintes juridiques, le Conseil de l'Arctique use de son influence pour produire des normes sous une gouvernance informelle.

Une coopération fragilisée par les tensions géopolitiques

Si les interventions russes de 2008 en Géorgie et de 2014 en Ukraine n'avaient pas eu de grandes conséquences sur les relations au sein du CA, l'invasion de l'Ukraine en février 2022 a entraîné une remise en question importante de l'avenir du forum. C'est dans ce contexte que le professeur Thierry Rodon de l'Université Laval et la professeure Pauline Pic de l'Université du Québec à Rimouski ont partagé leurs analyses lors d'une conférence organisée par le Centre Interdisciplinaire de Recherche sur la Gouvernance mondiale (CIRGoM) sur l'avenir du Conseil de l'Arctique le 2 avril 2026.

Centre interdisciplinaire de recherche sur la gouvernance mondiale

UNIVERSITÉ LAVAL

Le 3 mars 2022, une semaine après le début de la guerre russo-ukrainienne, les membres du Conseil de l'Arctique annoncent conjointement la suspension de leurs activités dans l'organisation, alors présidée par la Russie. Les particularités institutionnelles du forum détaillées plus haut ne permettant pas une suspension formelle d'un membre, les activités reprennent progressivement après le transfert de la présidence à la Norvège, avec l'accord de la Russie. Depuis, une coopération fonctionnelle est maintenue entre les membres occidentaux et la Russie, mais celle-ci demeure fragile et incomplète.

« Le Conseil Arctique sans la Russie n'a pas de sens. »

Selon l'analyse de Pauline Pic, trois enjeux façonnent présentement l'avenir de l'organisation :

- La rupture russo-occidentale : la coopération multilatérale est remise en question au profit d'approches bilatérales, explicitement privilégiées par la Russie. Au sein du CA, elle adopte souvent une stratégie de coopération sélective, en participant uniquement aux activités qui la concernent. La Russie représentant environ 50% du littoral arctique, sa participation aux divers projets du Conseil de l'Arctique est indispensable. Cette position constitue une menace directe pour la cohésion au sein du Conseil.
- Incertitudes américaines : les orientations politiques internes des États-Unis, notamment sous des administrations sceptiques à l'égard des changements climatiques, fragilisent l'un des piliers thématiques du CA. Ces derniers ont dernièrement confirmé un désir de continuer leur participation au CA, mais sans discuter d'enjeux climatiques.
- Les menaces externes : d'autres formats de coopération émergent pour progressivement remplacer le CA, principalement des modes de coopération régionaux. Il s'agit d'une menace directe à la cohérence régionale de l'Arctique et à l'intégration des acteurs autochtones et non gouvernementaux.

« Le Conseil Arctique repose essentiellement sur la coopération scientifique. »

Pressions externes et recomposition de la gouvernance régionale

Au-delà des tensions internes, le Conseil de l'Arctique fait face à des pressions externes de plus en plus importantes. L'émergence de formats alternatifs de coopération, qu'ils soient régionaux ou thématiques, constitue une menace, dans la mesure où ils pourraient progressivement concurrencer ou contourner le CA. Les deux experts invités ont notamment mentionné le précédent de « l'Arctic Five », une initiative qui a réuni les cinq États riverains de l'Arctique et dont la création a été perçue comme une menace à l'inclusivité du Conseil et à sa cohérence institutionnelle.

Par ailleurs, l'internationalisation des enjeux arctiques, en particulier ceux liés aux changements climatiques, soulève la question d'un déplacement des discussions vers des forums globaux. L'argument mobilisé par des puissances non-arctiques comme la Chine, l'Inde ou certains pays européens est que les changements climatiques observés en Arctique affectent l'ensemble de la planète et que la région doit être vu comme patrimoine commun de l'humanité. Il convient toutefois de rappeler que l'Arctique est avant tout habité par des nations autochtones et qu'un déplacement des discussions environnementales vers des organisations aux mandats plus larges occasionnerait une dilution du pouvoir qui leur est octroyé dans le cadre du CA. La préservation du rôle des organisations autochtones dans la gouvernance de l'Arctique constitue donc un enjeu central dans ce débat.

Science, climat et restructuration des débats

Le Conseil de l'Arctique repose essentiellement sur la coopération scientifique : les enjeux qui y sont abordés sont majoritairement en lien avec les changements climatiques, la pollution et la biodiversité. En considérant l'exclusion des enjeux de sécurité, ces enjeux forment l'essentiel de ce qui est discuté au sein de l'organisation. Toutefois, certaines dynamiques politiques, notamment le climatoscepticisme de certains dirigeants, pourraient affaiblir la pertinence des travaux du Conseil. Les intervenants ont toutefois mentionné que des stratégies d'évitement devraient émerger afin de traiter des enjeux climatiques indirectement.

Par exemple, l'enjeu du carbone noir peut être mobilisé afin d'aborder les enjeux climatiques de façon indirecte. Se concentrer sur un polluant spécifique permettrait aux États de traiter des effets du réchauffement dans l'Arctique sans recourir explicitement à un discours politiquement sensible sur les changements climatiques.

Nouvelles puissances et enjeux de souveraineté

Au centre de nombreuses discussions, la Chine cherche à s'intégrer dans la gouvernance régionale en mobilisant le discours de l'Arctique comme « bien commun de l'humanité ». Elle s'autoproclame d'ailleurs un État « proche-arctique ». Les États et peuples autochtones du Conseil s'opposent à cette approche, attachés à la souveraineté de leurs territoires arctiques. Il s'agit ici d'un vecteur de coopération étonnant : les États arctiques ont

avantage à s'entendre sur la délimitation des frontières terrestres et maritimes pour empêcher toute revendication extérieure.

De plus, il ne faut pas oublier que les organisations autochtones jouent un rôle important dans les revendications territoriales alors que les Inuits ont affirmé leur propre souveraineté. Ces tensions reflètent une opposition entre deux visions : une gouvernance régionalisée, centrée sur les États et les populations arctiques et une gouvernance globalisée, justifiée par les impacts mondiaux des transformations de l'Arctique.

> *« La Chine cherche à s'intégrer dans la gouvernance régionale en mobilisant le discours de l'Arctique comme bien commun de l'humanité. »*

Perspectives : entre résilience et fragmentation

Malgré les défis actuels, plusieurs éléments suggèrent que le Conseil de l'Arctique conserve une certaine résilience. D'une part, la coopération scientifique continue d'offrir une base minimale pour la coopération, même dans un contexte de tensions. D'autre part, la souplesse du cadre institutionnel permet une adaptation progressive aux nouvelles réalités géopolitiques. Finalement, il faut mentionner l'aspect non-sécuritaire du forum : étant donné que les enjeux de sécurité n'y sont pas discutés, les grandes puissances arctiques ont davantage de facilité à coopérer lorsqu'elles ignorent les enjeux qui forment leur rivalité.

Selon Prof. Rodon et Prof. Pic, l'avenir du Conseil de l'Arctique dépend toutefois de plusieurs facteurs clés :

- La nature de la rupture entre la Russie et l'Occident : est-elle conjoncturelle ou durable?
- La capacité à maintenir une coopération multilatérale face à la montée du bilatéralisme;
- La préservation du rôle des peuples autochtones dans la gouvernance régionale;
- L'articulation entre gouvernance arctique et enjeux globaux.

Conclusion

Le Conseil de l'Arctique incarne un modèle original de gouvernance internationale, fondé sur la science, le dialogue et l'inclusion des peuples autochtones. Ce modèle est mis à l'épreuve par de profondes transformations géopolitiques, ses fondements mêmes étant remis en question.

Pris entre fragmentation institutionnelle et multilatéralisme, rivalités de puissance et internationalisation des enjeux, la survie du Conseil de l'Arctique dépend principalement de sa capacité à préserver son caractère scientifique et inclusif tout en s'adaptant à un environnement de plus en plus conflictuel. Son modèle et son fonctionnement unique doivent ainsi être mobilisés comme force motrice pour une coopération souple plutôt que comme vecteur de confrontation et de rivalités.