

La dynamique sino-russe dans l'Arctique

À mesure que les glaces de l'Arctique reculent, l'intérêt grandit pour l'accès aux ressources et les routes commerciales qui s'ouvrent. Deux acteurs auront un fort impact sur la région: la Chine et la Russie. Tous deux sont liés par une dynamique complexe mêlant coopération et concurrence. Les tensions et les asymétries entre Moscou et Pékin pourraient s'accroître.

Par Maria Shagina et Benno Zogg

Incendies de forêt, marées noires, nouveaux projets énergétiques, exercices militaires, image omniprésente d'ours polaires sur la glace en train de fondre: depuis quelques années, l'Arctique fait l'objet d'une attention sans précédent de la part des médias et des *think tanks*. La couverture de glace sur l'océan Arctique a atteint en juillet 2020 un nouveau plus bas record, facilitant l'accès aux gisements de ressources et aux routes commerciales. Les routes arctiques devraient offrir des voies de navigation plus courtes entre l'Asie et l'Europe, ce qui ouvrira des perspectives commerciales. Dans le même temps, le changement climatique constitue une menace croissante pour le fragile écosystème et les populations de la région. En outre, la rhétorique géopolitique est de plus en plus présente dans l'Arctique.

Deux acteurs jouent un rôle particulièrement central dans les récents événements qui ont marqué l'Arctique. Compte tenu de sa masse continentale colossale et de son littoral arctique, la Russie est le pays le plus investi dans la région. D'autant qu'une grande partie de ses forces nucléaires et de ses réserves de ressources naturelles les plus prometteuses se trouvent dans l'Arctique. La région occupe donc une place essentielle dans la sécurité nationale et dans l'économie de la Russie. La Chine, quant à elle, est apparue comme l'acteur le plus controversé de l'Arctique. Du fait de ses intérêts dans la recherche polaire et dans les activités com-



Le Christophe de Margerie (R), un pétrolier de classe arctique, à quai dans le port arctique de Sabetta, district de Yamalo-Nenets, Russie, le 30 mars 2017. Olesya Astakhova / Reuters

merciales au niveau de cette région, elle se présente comme un «État proche de l'Arctique». Son rôle devrait s'accroître dans un certain nombre de domaines.

Ces deux acteurs sont liés par un «partenariat stratégique» au niveau international (voir l'analyse du CSS n° 250). Leur principal champ de coopération dans l'Arctique est l'exploration de ressources énergétiques, qu'ils ont intensifiée depuis les sanctions occidentales consécutives à l'annexion de la Crimée. Les technologies et les financements chinois sont de plus en plus importants pour les projets d'extraction russes, comme l'illustre le projet phare de gaz na-

turel liquéfié (GNL, ou LNG en anglais) dans la péninsule de Yamal, fruit de la coopération des deux pays. Malgré leur rhétorique chaleureuse, les intérêts russes et chinois ne coïncident pas toujours. Les effets de la pandémie de coronavirus pourraient accentuer la dépendance de la Russie à l'égard de la Chine, ce qui exacerberait leur asymétrie sous-jacente. Particulièrement désireuse de conserver sa position dominante dans la région, la Russie entend diversifier ses partenariats. Cette situation a donné naissance à un schéma complexe de coopération et de concurrence entre la Chine et la Russie qui aura de fortes répercussions sur les futures questions touchant

l'Arctique et qui reflète l'état général des relations entre les deux pays.

États et enjeux de l'Arctique

Selon sa définition la plus courante, la région arctique s'étend à l'intérieur et aux abords du cercle polaire et comprend cinq pays qui possèdent un littoral arctique: le Canada, le Danemark (avec le Groenland), la Norvège, la Russie et les États-Unis. Situées au-dessus du cercle polaire, l'Islande, la Finlande et la Suède sont également considérées comme faisant partie des États arctiques. La population des zones arctiques de ces pays avoisine les 4 millions de personnes, dont la plupart vivent en Russie.

On estime que la région arctique revêt une importance vitale pour la sécurité nationale et la souveraineté de nombreux pays. Les zones économiques exclusives des États possédant un littoral arctique s'étendent dans la mer sur 200 milles nautiques (370 kilomètres). La plupart des grands gisements de ressources confirmés et supposés de l'Arctique se trouvent sur terre ou dans ces zones. Les réserves offshore, quant à elles, sont souvent difficiles et coûteuses d'accès. Outre les gisements de pétrole et de gaz, l'Arctique est riche en minéraux.

Certaines de ces ressources se trouvent sur des territoires contestés. Arguant une extension de leur plateau continental, plusieurs pays de l'Arctique revendiquent des zones économiques exclusives plus larges. Il est important de noter que ces demandes sont soumises dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM)

et donc conformes au droit international. Il existe un désaccord fondamental sur la question de savoir si certaines voies maritimes arctiques, notamment le passage du Nord-Ouest, au nord du Canada, et la route maritime du Nord (RMN), au nord de la Russie, doivent être considérées comme faisant partie des eaux intérieures de ces deux pays ou comme des voies maritimes internationales, donc librement navigables. Pour l'heure, ces voies n'accueillent que quelques dizaines de passages internationaux.

Si la CNUDM oriente l'approche de ces questions, le Conseil de l'Arctique constitue le principal forum intergouvernemental de la région. La Suisse y a obtenu en 2017 le statut d'observateur. Le Conseil s'occupe de sujets tels que l'environnement, le développement, les activités de recherche et de sauvetage ou la recherche scientifique. La

Russie assurera sa présidence en 2021 et compte utiliser cette plateforme pour consolider sa stratégie dans la région.

Il manque toutefois un forum adéquat pour débattre des questions épineuses de sécurité, particulièrement depuis l'annexion de la Crimée en 2014. Les activités militaires telles que les manœuvres et les déploiements ont augmenté dans l'Arctique. Les capacités mises en œuvre restent cependant inférieures aux niveaux de la guerre froide et sont souvent utilisées à des fins à la fois civiles et militaires.

Les ambitions russes et chinoises

La Russie fait partie de l'Arctique depuis des siècles. Aujourd'hui, elle considère la région comme une source de fierté et de force, notamment pour son potentiel en ressources, mais aussi comme une vulnérabilité, du fait de son immensité et de sa faible densité de population. Le changement climatique ouvre des perspectives en révélant des routes commerciales et de nouvelles ressources, mais constitue également une menace dans la mesure où il met en péril l'environnement et les infrastructures existantes. La Russie a réaffirmé l'importance de l'Arctique, en particulier le rôle des voies maritimes et de l'extraction de ressources pour sa croissance économique, dans ses principes de base pour 2035 adoptés en mars 2020. Le fossé se creuse actuellement entre le désir de la Russie d'exploiter

Un schéma complexe de coopération et de concurrence entre la Chine et la Russie a vu le jour.

ter le potentiel économique croissant de l'Arctique et ses besoins d'investissements dans les infrastructures.

La perception russe des menaces dans l'Arctique est passée de la confrontation militaire qui a façonné l'époque de la guerre froide aux préoccupations économiques et aux moyens d'éviter les vulnérabilités stratégiques. La vaste flotte russe de brise-glaces à propulsion nucléaire, que le pays compte moderniser pour conserver son avance dans ce domaine, joue un rôle essentiel pour les activités commerciales. Cette impulsion ainsi que le déploiement accru de garde-côtes et de moyens militaires s'inscrivent dans l'objectif de la Russie de conserver sa position dominante dans l'Arctique et d'exploiter le potentiel économique de la région. La volonté russe de s'engager dans une coopération multilatérale transparaît dans un certain nombre

d'initiatives auxquelles la Russie participe, comme le règlement des questions territoriales avec la Norvège en 2010 ou la création du Forum des garde-côtes de l'Arctique en 2015. En parallèle, la rhétorique et les documents stratégiques russes soulignent l'importance de l'Arctique pour la sécurité nationale de la Russie et le rôle de l'armée pour sa protection, tout en réaffirmant les revendications russes sur les terres contestées. Les exercices surprise ont augmenté. Ces évolutions préoccupent de plus en plus les autres acteurs de l'Arctique.

Compte tenu de sa distance géographique, la Chine constitue un acteur improbable de l'Arctique. Ses intérêts se fondent sur les recherches scientifiques menées de longue date dans la région et sur les conséquences à son niveau du changement climatique dans l'Arctique. Pékin a dévoilé en 2018 son premier livre blanc sur l'Arctique. Cette volonté d'affirmation a marqué un tournant dans la diplomatie chinoise, le pays cherchant pour la première fois à légitimer ses intérêts dans la région.

Les intérêts de la Chine sont axés sur l'exploitation des ressources énergétiques, les enjeux commerciaux, les routes de navigation et la gouvernance régionale, essentiellement au sein du Conseil de l'Arctique. L'extraction de ressources, notamment de gaz et de pétrole, est une priorité. Dans la mesure où la navigation sur l'océan Arctique deviendra plus facile au cours des prochaines décennies, ces voies maritimes (particulièrement la RMN) promettent à la Chine des solutions plus courtes et moins coûteuses que les routes actuelles. Elles permettront à Pékin d'éviter les goulets d'étranglement des détroits d'Ormuz et de Malacca, qui sont sensibles à la piraterie ou peuvent faire l'objet d'interdictions par les forces navales américaines ou celles de leurs alliés. La RMN est même intégrée dans le volet maritime de l'initiative chinoise de la ceinture et de la route (*Belt and Road Initiative*) – une décision basée sur les appels en faveur d'une «route polaire de la soie» précédemment lancés par la Russie dans l'espoir d'attirer des investissements dans cette région reculée. Pékin craint également d'être écarté lors des évolutions quant à la gouvernance de l'Arctique. Car après tout, les discussions sur les contentieux maritimes et territoriaux non résolus auront des répercussions sur les intérêts commerciaux et maritimes de la Chine. En s'impliquant dans la gouvernance de cette région riche en ressources, Pékin cherche donc à s'assurer un pouvoir d'influence sur les règles de navigation.

La coopération énergétique

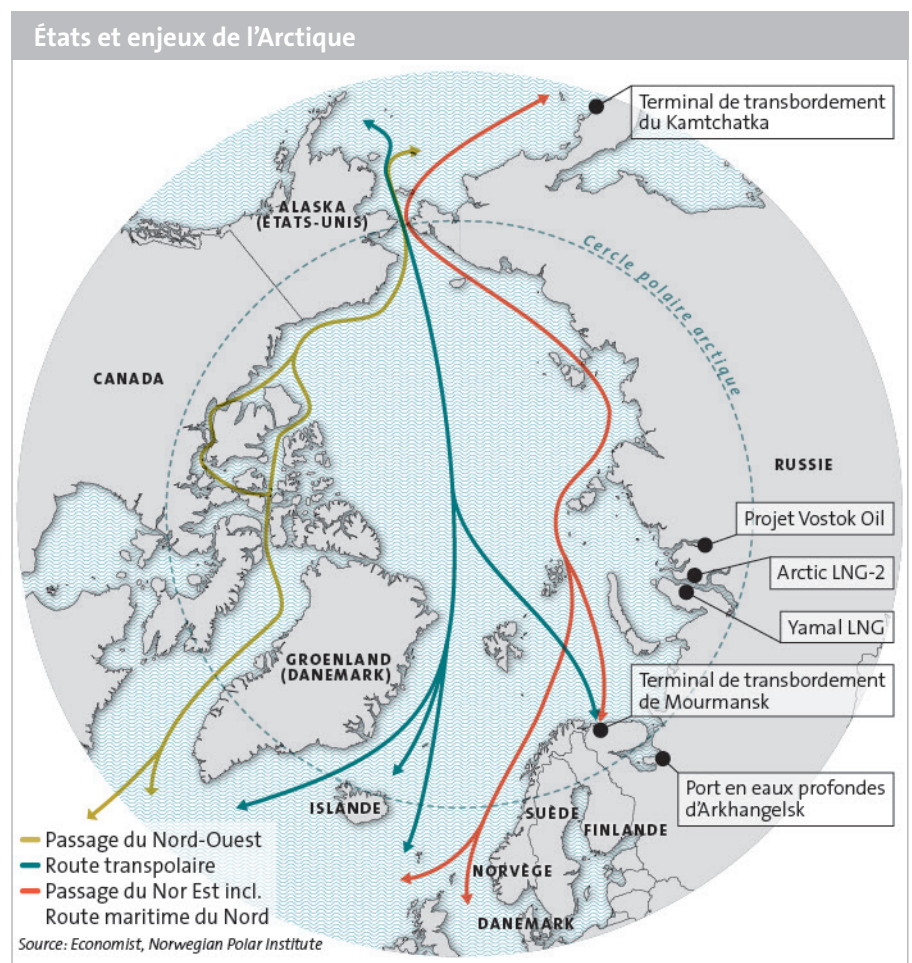
Si la Russie et la Chine ont leurs propres ambitions dans l'Arctique, leurs objectifs coïncident à l'heure actuelle. De fait, leurs intérêts économiques complémentaires constituent le principal moteur de leur coopération.

La Russie a besoin de développer des réserves non conventionnelles pour maintenir ses niveaux de production de pétrole et de gaz après 2030. Avec l'épuisement des anciens gisements de pétrole de Sibérie occidentale, les zones extracôtières de l'Arctique sont devenues des ressources stratégiques clés dont on estime qu'elles abritent respectivement 13 et 30 pourcent du pétrole et du gaz non découverts dans le monde. À l'avenir, l'Arctique pourrait représenter 20 pourcent du PIB russe. Or les entreprises russes n'ont pas suffisamment de technologies de pointe ni de capitaux pour développer l'exploitation de l'Arctique.

Du côté de la Chine, la diversification des sources d'énergie, des fournisseurs et des voies de transport fait partie de sa stratégie nationale. La Chine a d'ambitieux projets de transition énergétique qui prévoient d'augmenter la part du gaz afin de remplacer partiellement le charbon. La demande de gaz en Chine devrait s'accroître d'ici 2050, ce qui accentuera la dépendance du pays à l'égard des importations.

Les deux puissances ont donc besoin l'une de l'autre: tandis que Moscou dépend des technologies et des capitaux chinois pour développer ses réserves dans l'Arctique, Pékin a besoin de qu'est de la Russie pour accéder au potentiel économique de l'Arctique.

Le pivotement de la Russie vers la Chine dans l'Arctique s'est intensifié après l'annexion de la Crimée. Privée des technologies de pointe et des capitaux occidentaux, la Russie s'est tournée vers la Chine. Le projet de gaz naturel liquéfié *Yamal LNG* de *Novatek*, deuxième producteur de gaz naturel russe, a offert la première occasion de tester la coopération sino-russe dans l'Arctique. La Russie a accordé aux investisseurs chinois des participations dans son secteur de l'énergie, traditionnellement fermé. L'entreprise publique *Chinese National Petroleum Corporation* a ainsi acquis 20 pourcent des parts et le Fonds de la route de la soie 9,9 pourcent. La plupart des équipements et des technologies ont été fournis par des sociétés d'ingénierie chinoises. Brisant le monopole occidental, les entreprises chinoises ont renforcé leurs capacités technologiques aux dépens des producteurs



russe locaux, ce que les médias russes n'ont guère ébruité. La coopération sino-russe s'est également étendue au transport maritime. En partenariat avec *Novatek* et la compagnie maritime d'État *Sovcomflot*, l'armateur chinois *COSCO Shipping* a participé à la gestion de la flotte de brise-glaces du projet *Yamal LNG* pour le transport de carburant depuis la péninsule de Yamal.

Malgré la rhétorique coopérative des deux puissances, les attentes accrues de Moscou quant à une aide inconditionnelle de la Chine pour atténuer les sanctions ont vite été modérées. Les banques privées chinoises se sont *de facto* conformées aux sanctions des États-Unis, refusant ainsi d'accorder des prêts à *Novatek*. Ce sont finalement les prêts consentis par le Fonds public chinois de la route de la soie, la Banque de développement de Chine et la Banque d'exportation et d'importation de Chine (institutions découplées du système financier occidental) qui ont assuré le financement externe du projet *Yamal LNG*. Leur aide de 12 milliards de dollars US était toutefois

assortie d'un taux d'intérêt plus élevé. Le Kremlin avait clairement surestimé la volonté du gouvernement chinois de faire pression sur son secteur privé pour qu'il intervienne et atténue l'impact des sanctions. L'échec ou l'enlisement d'autres accords, tels que le retrait de la Chine du champ pétrolifère de Vankor dans le nord de la Sibérie et l'impasse sur le financement chinois du port en eaux profondes d'Arkhangelsk, montrent que Pékin n'est pas entièrement disposé à financer à tout prix les ambitieux projets de Moscou.

Cependant, la convergence des intérêts chinois et russes n'a pas forcément besoin de fondements économiques. L'extraction de ressources dans l'Arctique russe n'est pas rentable. De nombreux projets dans la région ne seraient pas viables économiquement sans de généreux allègements fiscaux et d'abondantes subventions de l'État. Loué pour son respect des délais et du budget, le projet *Yamal LNG* a été exonéré de toutes les taxes correspondantes. La comparaison avec l'Extrême-Orient russe met en évi-

dence les limites de la volonté de la Chine d'investir à tout prix: malgré les zones économiques spéciales avancées qu'elle a créées, la Russie n'a pas réussi à attirer les investissements chinois dans ses territoires orientaux. Dans l'Arctique, par contre, la Chine est prête à investir malgré le climat commercial défavorable de la Russie et son manque de fondements économiques, car c'est en accord avec les objectifs géopolitiques et géoéconomiques de Pékin.

Avec son succès à Yamal, Pékin s'est mué en un acteur sérieux de l'Arctique, conduisant Moscou à se méfier de ses ambitions. Afin de réduire sa dépendance à l'égard de la demande énergétique et de l'appui financier de la Chine, la Russie a tendu la main à d'autres pays asiatiques, notamment le Japon, la Corée du Sud, l'Inde et Singapour. Après avoir réussi à obtenir des actionnaires japonais pour *Arctic LNG-2*, le deuxième projet de gaz naturel liquéfié de *Novatek*, la Russie a souhaité attirer d'autres investissements japonais dans le projet *Vostok Oil* de *Rosneft* et le terminal de transbordement de *Novatek* au Kamtchatka. Les chantiers navals sud-coréens, quant à eux, ont joué un rôle crucial dans la construction de méthaniers. Afin de renforcer ses liens énergétiques avec la Russie, l'Inde a confirmé sa participation au projet *Vostok Oil*. Compte tenu du manque de compétences nationales en exploration offshore, les entreprises russes se sont montrées particulièrement intéressées par l'acquisition de savoir-faire technologique émanant de Singapour, qui compte parmi les leaders mondiaux dans le domaine des plateformes de forage offshore.

La stratégie de la Russie pour équilibrer le poids de la Chine par rapport aux autres pays d'Asie s'est avérée limitée jusqu'à présent. Les régimes réglementaires inefficaces et les obstacles administratifs, aggravés par les risques de sanctions, ont dissuadé les autres acteurs asiatiques, laissant le potentiel d'investissements inexploité.

Même si c'est moins évident, la Chine s'emploie aussi à diversifier ses partenariats. Au cours de la dernière décennie, Pékin a développé des relations solides avec un certain nombre de pays de l'Arctique par le biais d'investissements conjoints et d'acti-

vités communes de recherche polaire. En Islande et au Groenland (Danemark), la Chine s'est particulièrement investie dans le développement des infrastructures, de l'énergie géothermique et de l'extraction de terres rares – autant d'aspects qui ont une valeur stratégique pour Pékin. Même si la Russie est essentielle aux activités commerciales de la Chine via la RMN, d'autres États de l'Arctique riches en ressources offrent également des opportunités lucratives, avec un meilleur régime réglementaire et des infrastructures adaptées.

Perspectives

Pour l'heure, les considérations pragmatiques et l'absence d'autres solutions à la hauteur de la Chine pousseront Moscou à poursuivre sa coopération avec Pékin. Tant que la Chine ne cherchera pas à acquérir une position dominante sur le plan économique et sera prête à se plier aux sensibilités russes, la coopération prévaudra. Par sa simple situation géographique et du fait de ses priorités en matière de politique étrangère, la Russie conservera une position forte dans l'Arctique. À court terme, le coronavirus accentuera la dépendance de la Russie vis-à-vis de la Chine, cette dernière étant l'un des rares pays à montrer des signes de sortie de la pandémie et de reprise économique. La forte baisse des prix du pétrole détériorera les perspectives économiques des projets offshore russes dans l'Arctique. La concurrence pour les rares fonds publics et les investissements étrangers sera encore plus forte. Faire appel aux financements chinois restera l'une des rares solutions qui s'offriront aux grandes entreprises énergétiques russes.

À long terme, la concurrence entre les deux pays va probablement s'intensifier. La solidité des liens sino-russes dans l'Arctique dépendra de la capacité des deux puissances à gérer les questions les plus épineuses – participation chinoise dans les infrastructures portuaires russes, développement conjoint de brise-glaces, transfert de technologies sur les équipements faisant l'objet de sanctions. Il sera important de surveiller leur future coopération dans ces domaines, dont l'évolution reflètera la qualité des relations sino-russes. La Russie conservera toutefois une certaine méfiance et une certaine crainte face à la présence croissante de la

Chine dans la région, d'autant que la Chine se rapproche également d'autres pays de l'Arctique.

L'affirmation par la Chine de son statut dans l'Arctique pourrait remettre en cause la vision de la Russie pour la région, qui n'est pas en accord avec les ambitions chinoises. L'emprise de la Russie sur l'Arctique n'est pas de bon augure pour les aspirations de la Chine à naviguer et à exercer librement ses activités commerciales. Lorsque l'Arctique sera en grande partie libre de glace pendant l'été, ce qui pourrait arriver dès 2050, le transit maritime sera plus viable. Les questions territoriales peuvent également exacerber les différences. En fonction du verdict de la commission sur les revendications des pays concernant l'extension des zones économiques exclusives et de si les États parviennent à s'entendre sur un régime, les divergences de vues entre Moscou et Pékin pourraient intensifier les tensions. La dépendance de la Chine à l'égard de la Russie diminuera à mesure qu'elle acquerra de l'expertise dans la construction de brise-glaces, ce qui affaiblira l'avantage concurrentiel de Moscou.

D'autre part, Pékin fait de plus en plus un «double usage» des activités civiles et de la recherche scientifique. Certains observateurs mettent en garde contre le fait que le système chinois de navigation par satellite *BeiDou* pourrait être utilisé pour améliorer les communications maritimes, mais également à des fins militaires. De manière générale, le sentiment de vulnérabilité de la Russie grandira à mesure que l'Arctique se mondialise et que la fonte des glaces polaires dévoilera de nouveaux territoires non défendus.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Benno Zogg est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich.

Maria Shagina est chercheuse postdoctorale au Center for Eastern European Studies (CEES) de l'Université de Zurich.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'EPF de Zurich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Éditeurs: Lisa Watanabe
Révision linguistique: Névine Schepers
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Les vaccins, champ de bataille de l'information No 269
Le dilemme de l'OMS dans la lutte contre les épidémies No 268
Coronavirus: une arme à double tranchant pour la Chine No 267
Virus dans le système russe No 266
Intelligence artificielle et cybersécurité No 265
Technologies numériques et la crise du coronavirus No 264

© 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000432981