

## L'Union européenne dans la course à l'Arctique ?

Par Camille Lépinay — Dimanche 9 août 2009 | Tags :



**Pour citer cet article :** Camille Lépinay, "L'Union européenne dans la course à l'Arctique ?", Nouvelle Europe [en ligne], Dimanche 9 août 2009, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/688>, consulté le 24 mai 2012

Avec la Présidence suédoise, l'Union européenne prend de la latitude ... plein Nord ! Déjà, le 25 novembre 2008, la Commission européenne publiait une Communication sur l'UE et l'Arctique. Depuis 2007, l'Arctique est devenu à la mode, mais l'UE peut-elle se lancer dans la course à l'Arctique ?

### Développement de la politique arctique de l'Union européenne

L'expédition d'un sous-marin russe sous la banquise du pôle Nord en août 2007 a révélé au grand jour les tensions géopolitiques attisées par la fonte des glaces et les opportunités en résultant, notamment en termes de ressources en hydrocarbures et de transports. L'Arctique est devenu une région centrale et prend une place de plus en plus importante dans les documents stratégiques des États frontaliers, Russie et Canada en tête, États-Unis, Norvège et Danemark n'étant pas du reste. En France, le Président de la République a nommé un acteur préminent Michel Rocard ambassadeur de France chargé des négociations internationales relatives aux pôles Arctique et Antarctique. L'Union européenne n'est pas du reste : dans la Communication sur « le Changement climatique et la sécurité internationale » de mars 2008, Javier Solana souligne que l'Arctique est devenu un enjeu géopolitique du fait d'un potentiel de conflit pour les ressources naturelles. Il recommandait le développement d'une « Politique arctique de l'Union européenne » pour sécuriser ses intérêts commerciaux et en termes de ressources naturelles. On pense notamment aux ressources en gaz et en pétrole, alors que la récente crise du gaz entre l'Ukraine et la Russie a replacé sur le devant de la scène les questions de sécurité énergétique.

Dans sa Communication de novembre dernier, la Commission européenne souligne les liens que l'Union entretient avec cette région qui recouvre une portion du territoire de trois États



membres (Suède, Finlande, Danemark avec le cas particulier du Groenland), et de deux États tiers membres de l'Espace économique européen - la Norvège et l'Islande. La Commission rappelle que l'Arctique est pour le moment traité dans le cadre de la "Dimension septentrionale" (aussi appelée "Dimension nordique"), sorte d'Union pour la Méditerranée pour la région nordique, une « coopération régionalisée par projets concrets », incluant la Russie, la Norvège et l'Islande. Cette « Dimension septentrionale » a été développée à l'initiative de la Finlande lors de sa Présidence de l'UE de 1999.

Dans sa communication de 2008, la Commission propose « *une approche structurée et coordonnée des questions arctiques, première étape d'une politique arctique de l'Union européenne* ». La Commission suggère trois axes pour cette approche : la protection et la préservation de l'Arctique en accord avec sa population, la promotion de l'exploitation durable des ressources et la contribution à une meilleure gouvernance de l'Arctique. Concernant le premier axe, la préservation de l'Arctique, l'objectif de l'UE est d'empêcher et d'atténuer les effets négatifs du changement climatique, par la prise en compte des conséquences des programmes européens sur l'environnement arctique, par l'aide aux populations autochtones et la promotion de la recherche sur la région.

Le deuxième axe, la promotion de l'exploitation durable des ressources, pourrait être le point essentiel, mais de façon significative la Commission parle peu de pétrole et de gaz, si ce n'est pour renforcer la coopération avec la Norvège et la Russie pour « *facilit[er] l'exploitation, l'extraction et le transport durables et dans des conditions respectueuses de l'environnement* ». Et la Communication s'attache plutôt au domaine de la pêche, alors que l'UE consomme une large part des poissons de l'Arctique qu'elle importe : la Commission suggère la mise en place d'un cadre réglementaire pour la partie de la haute mer de l'Arctique qui n'est pas encore couverte par un régime international de conservation et de gestion. La flotte marchande de l'UE est la première du monde, la question du transport maritime est aussi évoquée : la Commission propose de promouvoir la mise en œuvre des règles de l'Organisation maritime internationale en matière de navigation, de sécurité maritime, de réseau de routes, de normes environnementales, de veiller à ce que les États riverains n'imposent pas de redevances aux bateaux européens, et d'améliorer les capacités de surveillance maritime dans le Grand Nord, notamment par satellites.

Mais c'est surtout à propos du troisième axe, la gouvernance multilatérale, que la Commission européenne fait preuve d'innovation de façon assez ambiguë. La Commission suggère que « *l'UE devrait s'employer à soutenir l'élaboration future d'un système coopératif de gouvernance arctique s'appuyant sur la convention UNCLOS* ». Mais la Commission se prononce sur la mise en œuvre intégrale des obligations existantes plutôt que sur de nouveaux instruments juridiques. Surtout, elle critique toute gouvernance qui exclurait « *un ou plusieurs États membres arctiques de l'UE ou des pays arctiques de l'AELE appartenant à l'EEE* ». En clair, la Commission critique l'initiative des « A5 », les cinq pays riverains de l'Océan Arctique (Russie, Canada, États-Unis, Norvège, Danemark) qui s'étaient réunis en 2008 à Illulissat (au Groenland), excluant de fait la Suède, la Finlande et l'Islande. De plus,



la Commission propose que la Communauté européenne demande le statut d'observateur permanent au Conseil arctique, l'organisation régionale la plus large en termes de membres et la plus poussée (même si elle reste au stade purement intergouvernemental). Enfin, la Communication propose d'accroître la coopération liée à l'Arctique avec le Groenland, qui est la seule entité qui ait jamais quitté l'Union (ou plutôt la CEE en 1984) bien qu'étant toujours lié au Danemark.

### **Quel rôle de l'Union européenne au sein des organisations régionales de l'Arctique ?**

Si la Commission insiste bien en conclusion de sa Communication qu'il ne s'agit que de lancer une réflexion, quel jugement peut-on porter sur cette Communication ? On peut noter que le Conseil des Affaires étrangères du 4 décembre 2008 a salué la Communication de la Commission, tout en soulignant la nécessité de prendre en considération « *la position et les intérêts particuliers des régions arctiques des trois États membres arctiques, y compris des régions d'un État membre qui bénéficient du statut de pays et territoires d'outre-mer et de liens contractuels particuliers avec l'UE* », c'est-à-dire du Groenland. Bel euphémisme qui pourrait peut-être cacher un faible enthousiasme des États membres principalement concernés, et en premier lieu le Danemark. On peut d'ailleurs noter que la Suède n'a pas inclus la question de l'Arctique dans son programme de Présidence, privilégiant plutôt le développement d'une stratégie européenne pour la Mer Baltique. Par ailleurs, dans ses conclusions de décembre 2008, le Conseil insiste surtout sur la coopération avec les États arctiques tiers et la « *coopération intergouvernementale existante* », sans aller plus loin, approuvant seulement la proposition d'un statut d'observateur permanent au Conseil arctique.

{mospagebreak}

Un tel statut était aussi demandé par le Parlement dans une résolution du 4 octobre 2008 sur la gouvernance de l'Arctique. Mais la Communication de la Commission reste très en retrait par rapport à cette résolution du Parlement européen en matière d'énergie et de gouvernance, qui sont les deux questions géopolitiques essentielles. Le Parlement européen se prononçait pour une « *politique de l'énergie et de la sécurité dans la région arctique* » et pour une coopération internationale pour développer le potentiel énergétique de l'Arctique dans un cadre environnemental durable. De plus, le Parlement européen suggérait d'œuvrer pour « *l'ouverture de négociations internationales visant à parvenir à l'adoption d'un traité international pour la protection de l'Arctique, s'inspirant du traité sur l'Antarctique, complété par le protocole de Madrid en 1991, mais respectant la différence fondamentale résidant dans le fait que l'Arctique est peuplé et dans les droits et les besoins des populations et des nations de la région arctique qui en découlent* ». Contrairement aux deux autres institutions, le Parlement européen soutient donc l'option la plus novatrice avancée dans les réflexions en cours sur la gouvernance de l'Arctique.

La Fondation allemande Heinrich Böll faisait également des propositions plus poussées dans une étude de novembre 2008. Ainsi, elle suggérait la mise en œuvre d'une unité horizontale arctique au sein de la DG Environnement de la Commission européenne pour coordonner les



positions des Directions générales Environnement, Affaires maritimes, Recherche, Énergie et Relations extérieures. Pour le moment, seule une unité « Politique maritime atlantique, régions ultrapériphériques et arctique » existe au sein de la DG Affaires maritimes. De plus, la Fondation Heinrich Böll recommandait que l'UE cherche à être membre à part entière du Conseil arctique *via* ses trois membres (Suède, Finlande et Danemark) et qu'elle milite pour le développement de la coopération régionale dans l'Arctique. La Communication de la Commission européenne apparaît donc très prudente.

### **Quelles modalités d'action de l'UE dans la région ?**

Plus généralement, il semble que le rôle possible de l'UE dans cette région ne pourrait être que très limité. En l'espèce, si la Suède et la Finlande ont aussi des territoires situés au nord du Cercle polaire arctique, seul le Danemark a un accès direct à l'Océan arctique, *via* le Groenland... La Fondation Heinrich Böll soulignait d'ailleurs combien le référendum groenlandais du 25 novembre 2008, en faveur d'une plus grande autonomie du Groenland vis-à-vis du Danemark, fragilisait l'influence possible de l'Union sur l'Arctique. De façon intéressante, dans sa Communication, afin d'inclure la Suède et la Finlande, la Commission ne parlait pas d'Océan arctique, mais de « régions arctiques ». Mais c'est surtout l'Océan arctique qui est au cœur de la géopolitique mondiale.

De même au niveau des compétences, l'UE n'a pas vraiment de compétences en la matière ou seulement indirectement au titre de la politique maritime, de la politique de la pêche et de la politique d'environnement (qui inclut une compétence internationale). Le traité de Lisbonne pourrait fournir une base plus solide avec l'alinéa 2.f) de l'article 21 du Traité sur l'Union européenne fixant comme objectif de la politique étrangère de l'UE « *de contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable* ».

Surtout, l'UE n'est pas en bonne position pour concourir aux riches ressources énergétiques arctiques. Sa relation avec la Russie sera déterminante, mais elle est encore très compliquée comme la crise gazière de l'hiver 2009 l'a montré. Cependant, l'approche européenne, centrée sur la coopération régionale, contraste fortement avec l'approche très réaliste de la Russie concernant cet océan sur lequel elle revendique la souveraineté à hauteur de 45%. Au contraire, l'approche européenne apparaît centrée sur la promotion de normes internationales, en matière de pêche, de transport et d'environnement, selon un schéma assez classique des relations extérieures de l'Union comme l'a mis en évidence Zaki Laïdi. Or, dans cet espace potentiellement riche en sources d'énergie, l'enjeu est moins l'imposition d'une norme européenne, que la capacité de l'Union européenne de se lancer dans un jeu stratégique avec ces puissances.

Au vu des enjeux de l'Arctique, l'Union européenne apparaît donc en retrait, avec des positions contrastées selon les institutions et les États membres et des compétences limitées, ce qui explique vraisemblablement la prudence de la récente communication de la



Commission sur l'Arctique qui visait à lancer une réflexion sur ce sujet. Pour autant, la demande d'adhésion de l'Islande est une bonne occasion pour l'UE de se demander si elle veut agir dans cette région, et si oui, de se donner des moyens renforcés pour se faire.

## Pour aller plus loin

### Sur Nouvelle Europe

- Dossier de juin 2010 : Y a-t-il encore une place pour les Européens dans le Grand Nord ?
- L'Arctique : le nouveau chaud-froid climatique et géopolitique

### Sur Internet

- Solana, Javier, "Climate change and international security". Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, 14 March 2008, (Access on 13/04/2009)
- Commission européenne, portail de la politique maritime de l'UE
- Communication « L'Union européenne et la région Arctique »
- Conclusions adoptées par le Conseil Affaires étrangères du 4 décembre 2008
- Résolution du Parlement européen du 9 octobre 2008 sur la gouvernance arctique
- Fondation Heinrich Böll, Kefferpütz, Roderick & Bochkarev, Danila, "Expanding the EU's Institutional Capacities in the Arctic Region. Policy Briefing and Key Recommendations", Brussels: Heinrich Böll Stiftung, 18/11/2008

Source photo : Svalbard / Adventdalen, par Jon Kristian, sur Flickr

<http://www.nouvelle-europe.eu/node/688>