

Question d'Europe
n°614
22 Novembre 2021

Nouveau cap de l'Union européenne sur l'Arctique

Laurent MAYET

L'engagement renforcé de l'Union européenne dans l'Arctique, présenté le 13 octobre dernier, marque deux orientations inédites dans le positionnement diplomatique de l'Union : un tournant stratégique et sécuritaire, et la priorité absolue accordée à la lutte contre le changement climatique.

Depuis l'éveil de l'Union européenne à la cause arctique en octobre 2008, avec la résolution sur « [la gouvernance arctique](#) » du Parlement européen, jusqu'à la communication de la Commission et Haut Représentant sur « [un engagement renforcé de l'Union en faveur d'une région arctique pacifique, durable et prospère](#) », présentée le 13 octobre dernier, il y a un long parcours marqué par la recherche d'un positionnement diplomatique légitime auprès des « [Arctic 8](#) », c'est-à-dire les huit États membres du conseil de l'Arctique.

Au fil des résolutions, des communications et des conclusions[1] relatives à l'Arctique qui se sont succédé, l'Union européenne s'est essayée à diverses thématiques puisées dans le credo du conseil de l'Arctique, consolidant sans relâche son argumentaire en soutien à la légitimité de l'Union dans les affaires arctiques, allant jusqu'à effacer du site web du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) toute référence à la résolution sur la « gouvernance arctique » de 2008 du Parlement européen qui irritait alors les États côtiers de l'Arctique[2], en raison d'un appel à l'ouverture de négociations autour d'un « [traité international sur la protection de l'environnement arctique](#) ».

L'Union européenne n'a pas ménagé ses efforts pour gagner les faveurs des « [Arctic 8](#) » et le moins

que l'on puisse dire est que ses efforts n'ont pas été récompensés. Elle quémande depuis vingt-et-un ans un statut [d'observateur](#) auprès du conseil de l'Arctique, alors que certains États membres comme la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Pologne, l'Espagne et l'Italie l'ont obtenu, statut qui lui a été refusé d'abord par le Canada en raison d'une réglementation européenne sur les produits dérivés de la chasse au phoque ; puis par la Russie, en raison des sanctions européennes liées à l'annexion illégale de la Crimée et à la déstabilisation délibérée de l'Ukraine. Sans oublier le sempiternel argument de « l'éléphant dans le salon » (« *The elephant in the room* ») qui traduit l'embarras d'un conseil de huit États membres à l'idée d'accueillir en son sein une organisation supranationale qui en compte vingt-sept. Après avoir été gratifiée pendant treize ans d'un non-statut d'« observateur *ad hoc* », l'Union jouit depuis 2013 du statut spécial d'« invité permanent » qui l'autorise, certes, à suivre les travaux du Conseil, à l'instar des « observateurs » permanents[3], mais qui entérine un traitement diplomatique discriminatoire humiliant. Cette situation est d'autant plus surprenante que parmi les *Arctic 8*, trois sont membres de l'Union européenne[4] et deux sont des États associés[5] ; et d'autant plus déplacée que, partout ailleurs dans les enceintes régionales et multilatérales qui traitent de questions arctiques, l'Union possède un statut de membre[6].

Si [l'intervention de l'Union le 20 mai dernier](#) à la 12^e réunion ministérielle du conseil de l'Arctique à Reykjavik, est à marquer d'une pierre blanche, il y a lieu d'y reconnaître le résultat de l'action facilitatrice de l'Islande qui assurait jusque-là la

[1] Résolutions : [une politique européenne durable dans le Grand Nord](#) ; [la stratégie de l'Union européenne pour l'Arctique](#) ; [une politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique](#) ; [les enjeux de sécurité et la région arctique](#) ; « [L'Union européenne et la région arctique](#) » ; « [Développer une politique européenne à l'égard de l'Arctique](#) » ; « [Une politique intégrée pour l'Arctique](#) ».

Conclusions du Conseil du 8 décembre 2009, du 12 mai 2014, du 20 juin 2016, du 21 novembre 2019 et du 9 décembre 2019.

[2] États-Unis, Canada, Danemark, Norvège et Russie.

[3] Depuis la réunion ministérielle du conseil de l'Arctique en 2013, le statut de « observateur *ad hoc* » a été supprimé et le celui « d'observateur permanent » est devenu celui « d'observateur » attribué à 13 États, 12 organisations intergouvernementales ou interparlementaires et 12 ONG.

[4] Danemark, Finlande et Suède.

[5] Norvège et Islande.

[6] [Conseil euro-arctique de la mer de Barents](#) ; [commission pour la gestion des pêches dans l'Atlantique du Nord-Est](#) ; [commission pour les pêcheries dans l'Atlantique du Nord-Ouest](#) ; [conférence ministérielle sur la science relative à l'Arctique](#) ; [dimension septentrionale de l'UE](#) ; etc.

Nouveau cap de l'Union européenne sur l'Arctique

présidence, plutôt qu'une avancée dans le processus de règlement de l'octroi d'un statut d'observateur à l'Union européenne. La diplomatie use parfois de l'antiphrase et, au-delà des termes policés de la conclusion du Service diplomatique commun lors de cette réunion ministérielle - « *Nous souhaitons bonne chance à la présidence russe et espérons poursuivre notre collaboration fructueuse avec le Conseil dans les prochaines années* » -, la nouvelle présidence russe du conseil de l'Arctique (2021-2023) signifie, au minimum, pour l'Union européenne, le gel de sa candidature à un statut d'observateur, voire un traitement discriminatoire accentué pour les deux années à venir. C'est là un élément de contexte utile pour décrypter le positionnement diplomatique de l'Union dans sa politique actualisée sur l'Arctique.

Un autre élément de contexte intéressant a trait au mode opératoire suivi par l'Union pour consolider sa politique dans l'Arctique. La [Commission européenne et le SEAE](#) ont choisi de recourir à une consultation publique sur le thème : « Qu'attendez-vous de l'Union européenne sur l'Arctique ? » Cette consultation, lancée le 20 juillet 2020, visait à recueillir des informations sur les forces et les faiblesses de la politique de l'Union face aux nouveaux défis et perspectives dans la région Arctique « *en vue d'une éventuelle actualisation de l'approche en la matière* ». « *Les avis que nous récolterons à grande échelle dans le cadre de cette consultation* », nous permettront de « *préparer une stratégie solide pour la région* », a ainsi expliqué le commissaire à l'environnement, aux océans et à la pêche, Virginijus Sinkevičius.

Dans une période où la société civile et tout particulièrement la jeunesse (*Génération Climat, Youth4Climate, etc.*) s'est emparée avec ferveur du défi climatique, on imagine sans peine les avis passionnés qui ont pu être recueillis lors de cette consultation, s'agissant d'une région de la planète dont tout le monde, ou presque, a retenu qu'elle était une zone sentinelle du changement climatique. L'Union européenne n'avait pas attendu cette consultation pour faire de la lutte contre le changement climatique une priorité de sa politique arctique puisque celle-ci figurait déjà dans la politique intégrée pour l'Arctique de 2016, comme une de ses trois priorités, avec le développement durable et la coopération internationale. Cela dit, il convient, avec la nouvelle communication, d'être attentif

au niveau de priorisation accordé à l'enjeu climatique relativement aux autres priorités arctiques car le Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell, avait prévenu : l'actualisation de la politique arctique s'inscrira dans le cadre du [pacte vert](#) pour l'Europe, la feuille de route de l'Union pour atteindre l'objectif de fin des émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici à 2050.

C'est dans cette double perspective d'une dynamique de recherche laborieuse d'un positionnement diplomatique légitime de l'Union européenne dans les affaires arctiques, et d'un alignement de sa politique arctique sur la nouvelle législation sur le climat, qu'il convient d'aborder l'engagement renforcé de l'Union européenne sur l'Arctique.

En quoi la communication du 13 octobre 2021 marque-t-elle une évolution du positionnement européen par rapport à la politique intégrée pour l'Arctique de 2016 ? L'engagement renforcé de l'Union sur l'Arctique innove d'abord par quelques mesures concrètes, en particulier la création d'un bureau de la Commission européenne au Groenland[7] pour « améliorer la visibilité des questions liées à l'Arctique dans les relations extérieures de l'Union » et un appui financier en soutien à la transition verte au bénéfice des populations[8] dans l'Arctique. Pour une large part, la communication de 2021 rejoue, comme il est de mise, le répertoire des stéréotypes du conseil de l'Arctique (développement durable, protection de l'environnement, coopération internationale, partenariat avec les populations autochtones, etc.). Deux orientations confèrent à cette politique actualisée un positionnement audacieux et inédit.

La première touche à la question des énergies fossiles en zone boréale, dont un rapport de l'Agence géologique américaine, publié en 2008, avait estimé qu'elles représentaient 13% des réserves mondiales non encore découvertes de pétrole et 29% des réserves mondiales non encore découvertes de gaz. Jamais l'Union européenne ne s'était engagée jusqu'alors dans la voie d'une condamnation des énergies fossiles arctiques. L'Union européenne s'engage ainsi à « *faire « pression » (...)* et, « *en se fondant sur les moratoires partiels sur l'exploration d'hydrocarbures dans l'Arctique*[9], à faire en

[7] Le Groenland, communauté autonome du Danemark, a quitté la CEE en 1985. Il est associé à l'UE en tant que pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

[8] Note de bas de page de la [déclaration d'Ottawa](#), : « l'usage du terme "populations" ne devra pas être interprété comme ayant des implications au regard des droits qui sont attachés à ce terme dans le droit international »

[9] Dans certaines régions des États-Unis, du Canada et du Groenland

sorte que le pétrole, le charbon et le gaz restent enfouis dans le sol, y compris dans les régions arctiques ».

De la communication de 2016 à celle de 2021, on est passé de la promotion d'un développement durable dans et autour de l'Arctique, en phase avec le credo du conseil de l'Arctique, à une exhortation au gel illimité de l'exploitation des énergies fossiles dans les régions arctiques, dont on imagine sans peine la réception par les États extracteurs de charbon et d'hydrocarbures arctiques. L'argumentaire suit : « *L'Union européenne est un leader mondial à la pointe des efforts en matière de lutte contre la crise climatique et de perte de la biodiversité, et est prête à assumer sa responsabilité à l'échelle mondiale, au moyen de sa nouvelle législation sur le climat dans la perspective de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP). Les propositions législatives formulées dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe sont au cœur de l'engagement de l'Union en Arctique ».*

Lors de la présentation de la nouvelle communication, le commissaire chargé de l'environnement, des affaires maritimes et de la pêche, Virginijus Sinkevičius, a expliqué que l'Union européenne était déterminée à faire de la région Arctique une zone « *durable et prospère, en établissant un lien étroit entre l'engagement de l'Union dans l'Arctique et notre politique climatique, le Pacte vert pour l'Europe et sa dimension économie bleue ».* Plutôt qu'une consolidation ou une actualisation de la politique (régionale) de l'Union dans l'Arctique, inscrite dans le processus de recherche d'un positionnement diplomatique légitime engagé depuis 2008, la nouvelle communication marque un décrochement, un nouveau cap, dont on a compris qu'il tenait à l'alignement de la politique arctique sur la nouvelle législation sur le climat.

Pour mesurer l'audace d'un pareil positionnement, il suffira de rappeler que pendant la COP21, l'Arctique a été exhibée comme une région sentinelle du changement climatique mais n'était pas concernée par les négociations relatives à un traité international sur les changements climatiques car elle n'est pas une zone émettrice de gaz à effet de serre. La question restait ouverte : comment concilier l'enjeu de réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre avec la mise en exploitation de nouvelles provinces énergétiques dans les régions arctiques ?

L'Union européenne y répond en 2021 en s'appuyant sur le rapport de l'Agence internationale pour l'énergie intitulé « [Objectif zéro émissions nettes pour 2050](#) », publié le 18 mai : « *nous n'avons plus besoin de nouveaux gisements de pétrole et de gaz naturel dans le cadre de la trajectoire vers le zéro émission nette* ». La politique renforcée de l'Union européenne sur l'Arctique est ainsi marquée par un « tournant climatique » [10] qui donne la priorité absolue à la lutte contre le changement climatique, au détriment d'autres priorités et, notamment, du développement durable dans et autour de l'Arctique. L'Union européenne sait qu'elle va faire grincer des dents mais elle en appelle à la raison supérieure : la décennie à venir est « la décennie où tout va se jouer en matière de lutte contre la crise climatique et la perte de la biodiversité ».

Une deuxième orientation confère à l'engagement renforcé de l'Union européenne dans l'Arctique un positionnement inédit : la mise en exergue d'une dimension stratégique de la région circumpolaire-Nord. « *La région arctique est d'une importance stratégique majeure pour l'Union européenne* », annonce le communiqué de la Commission européenne, qui reprend les premières lignes de la communication de 2021 dont une partie entière est consacrée à la « *coopération pacifique dans le nouveau contexte géopolitique* ». Ces dernières années, on a observé une « *forte hausse du nombre de pays s'intéressant aux régions arctiques* », ce qui, à terme, pourrait contribuer à faire de cette région le « *théâtre d'une compétition géopolitique* ». Parallèlement, « *les activités militaires ont connu une forte augmentation dans de nombreuses zones de l'Arctique* », en particulier, avec « *le renforcement des capacités militaires dans l'Arctique russe* » qui semble « *refléter à la fois un positionnement stratégique sur la scène mondiale et des priorités intérieures* ».

Les États-Unis, la Norvège, le Royaume-Uni, le Danemark, le Canada et l'Islande suivent cette situation de près, tout comme l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), « *afin de pouvoir réagir à l'affirmation accrue de la présence russe dans les eaux et l'espace aérien arctiques* ». Enfin, la communication précise que ce nouveau contexte géopolitique est également marqué par l'intérêt croissant de la Chine dans des domaines tels que « *la propriété d'infrastructures critiques, la construction de câbles sous-marins, le transport maritime mondial,*

[10] Voir un « tournant climatique ».

le cyberspace et la désinformation ». On cherchera en vain dans la politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique de 2016, une référence à une quelconque dimension stratégique de l'Arctique, encore moins la stigmatisation ouverte des activités militaires de la Russie dans l'Arctique ou du positionnement stratégique de la Chine le long de la « route polaire de la soie ». Le parti a été pris ici de pointer sans ménagement, et sans euphémisation, un contexte géostratégique qui engage la sécurité de citoyens européens. Cette orientation contraste fortement avec l'esprit dans lequel la diplomatie multilatérale sur l'Arctique a été développée au sortir de la guerre froide. La coopération entre les huit pays de la zone Arctique est en effet née dans les années 1980 de la volonté de conjurer le passé stratégique des hautes latitudes de l'hémisphère Nord. L'initiative en est revenue au dernier président de l'Union soviétique, Michael Gorbatchev qui, dans son discours de Mourmansk du 1er octobre 1987, avait appelé à la création d'un organe de coopération régionale qui ferait de l'Arctique une zone de paix, démilitarisée et dénucléarisée : « *Que le Nord du globe, l'Arctique, devienne une zone de paix ; que le pôle Nord soit un pôle de paix !* ».

De fait, lors de sa création en 1996, le conseil de l'Arctique avait inscrit dans ses [statuts](#) que le Conseil ne traiterait pas de « *sujets en lien avec la sécurité militaire dans l'Arctique* » et, au cours des décennies qui ont suivi, [chaque réunion du Conseil](#) a été invariablement ponctuée par le leitmotiv de « *l'Arctique, pôle de paix, de stabilité et de coopération fructueuse* ». L'Union européenne sacrifie à ce rituel, et chacune de ses communications y va de son couplet sur « *l'importance de maintenir la région arctique, comme une région, sûre, stable, durable et prospère* » pour citer, en l'occurrence, la première phrase de la politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique de 2016.

Ce tournant stratégique et sécuritaire du positionnement européen dans les affaires arctiques est à mettre en lien avec le rapport sur « [l'Arctique : perspectives, problématiques et enjeux de sécurité](#) » du Parlement européen adopté le 7 octobre 2021, en amont de la finalisation de la communication conjointe du 13 octobre 2021. Ce rapport exprime de sérieuses préoccupations relatives au renforcement des capacités militaires russes dans

l'Arctique, jugé injustifié car dépassant largement les objectifs défensifs légitimes. Les députés européens sont également très préoccupés par les projets chinois de grande envergure dans l'Arctique. « *Notre perception de l'Arctique doit changer de toute urgence car la situation internationale de plus en plus tendue nous oblige à revoir notre politique* », a expliqué Anna Fotyga, [rapporteur et auteur du rapport](#) ; « *La nouvelle stratégie de l'Union pour l'Arctique doit tenir compte des nouvelles réalités concernant la sécurité dans la région, les tensions géopolitiques croissantes et les nouveaux acteurs tels que la Chine (..) Moscou regarde l'Arctique sur le long terme et s'efforce d'imposer une série de faits juridiques, économiques et militaires. De cette façon, la Russie crée des tensions mondiales dans une région que nous voulons préserver en tant que zone de coopération pacifique et fructueuse* ».

Ces analyses font directement écho à la prospective de l'OTAN qui marque un intérêt renouvelé pour la région circumpolaire-Nord. Lors de la session annuelle de 2015, devant les membres de l'Assemblée parlementaire, le Secrétaire général Jens Stoltenberg, avait déclaré : « *Le Grand Nord est important pour l'ensemble des pays de l'OTAN, c'est notre flanc Nord commun (...) Nous devons comprendre que la posture de la Russie change dans cette zone* ».

En choisissant d'ajouter une priorité stratégique à la politique arctique de l'Union européenne, à savoir l'élaboration d'une « *prospective stratégique sur les défis émergents en matière de sécurité* », quand bien même les rédacteurs ont pris soin de la présenter comme une « *priorité 3 bis* », pour garder inchangée la structure de la politique intégrée pour l'Arctique de 2016, l'enjeu de coopération internationale dans l'Arctique a changé de visage et ne recouvre plus les mêmes alliances, ni les mêmes équilibres politiques.

Tant qu'on pouvait considérer les hautes latitudes de l'hémisphère Nord comme une zone de basses tensions, pour reprendre un slogan du ministère norvégien des Affaires étrangères[11], la coopération internationale se jouait principalement dans les enceintes diplomatiques de coopération multilatérales et régionales qui traitent de questions arctiques, au premier chef, le conseil de

[11] « [High North Low Tension](#) ».

l'Arctique, forum intergouvernemental référent sur les questions arctiques.

Dès lors que la dimension stratégique en zone boréale devient prévalente, au point de menacer la sécurité des citoyens européens dans la région, la coopération internationale prend un tour sécuritaire et engage l'alliance politique et militaire de l'OTAN. Cette dimension stratégique contribue à recomposer, voire à fragiliser, les équilibres entre États membres et États observateurs au conseil de l'Arctique. Au sein des *Arctic 8* cinq sont membres de l'OTAN (Canada, Danemark, Islande, Norvège et États-Unis) et deux (Finlande et Suède) sont des partenaires bénéficiant du programme « nouvelles opportunités, la Russie héritant alors de la figure de l'ennemi commun fédérateur. La division entre États membres et États observateurs au conseil de l'Arctique doit composer avec le format OTAN dont les décisions sont prises par consensus des trente pays membres. Les prérogatives des pays arctiques (moins la Russie) ne sont pas pour autant effacées et, à défaut d'un consensus au sein des Alliés sur le rôle que l'OTAN doit jouer dans l'Arctique, la [doctrine](#) qui prévaut actuellement est que « *les pays arctiques de l'OTAN sont en tête de file, voire agissent seuls, lorsque des activités de l'OTAN sont menées dans cette région* ».

Avec cette nouvelle donne, l'Union européenne, dont vingt-deux États sont membres de l'OTAN, gagne incidemment un poids et une légitimité politique considérables, qui

contrastent avec son non-statut au conseil de l'Arctique. Au-delà de sa participation au conseil de l'Arctique qu'elle entend poursuivre et même renforcer, l'Union européenne annonce qu'elle va engager une coopération renforcée avec les États-Unis, le Canada, la Norvège et l'Islande, ainsi qu'avec l'OTAN, pour développer une prospective stratégique relative aux défis émergents en matière de sécurité dans la région Arctique. La nouvelle politique arctique de l'Union européenne sacrifie peu aux convenances ou à la bienséance à l'égard du conseil de l'Arctique et, en cela, rompt avec le processus de recherche d'un positionnement diplomatique légitime auprès des *Arctic 8* engagé depuis 2008. Comme l'Union européenne a tenu à s'en expliquer : « *L'action dans l'Arctique n'est pas [plus] une question de convenance mais une nécessité* ».

Enfin, au-delà de la question du positionnement de l'Union européenne qui occupait ce développement, la question est posée de savoir jusqu'à quel point la coopération internationale en matière de sécurité en zone boréale permettra de préserver les équilibres au sein du conseil de l'Arctique.

Laurent Mayet

Président du think tank [le Cercle Polaire](#),

ancien représentant spécial pour les Affaires polaires (2016-2017)

ancien adjoint de Michel Rocard, ambassadeur pour les pôles (2009-2016).

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.