

Le rôle de l'Union européenne dans l'Arctique Quelle influence face aux tensions naissantes ?

Par **Logan Dooms**

12 avril 2013

Résumé

Le réchauffement climatique a certes des conséquences environnementales mais également des répercussions politiques. L'Arctique, autrefois frontière nordique de l'humanité, s'ouvre désormais géopolitiquement. Cette ouverture provoque de la part des États intéressés un regain d'intérêt pour les opportunités économiques de la région, qui se manifeste par un accroissement des tensions politiques et juridiques. Dans ce contexte, l'Union européenne possède plusieurs intérêts économiques importants dans cette partie du globe. Mais pour les défendre au mieux, elle se doit de chercher à résoudre les litiges légaux qui en freinent la poursuite. La présente contribution cherche donc à analyser la capacité de l'UE à peser sur la résolution des différends juridiques dans l'Arctique.

Mots clés : Union européenne, Arctique, réchauffement climatique, litiges juridiques, influence normative

Abstract

The role of the European Union in the Arctic

What kind of influence can the EU have over the emerging tensions?

Global warming not only has environmental consequences but also political ones. The Arctic, formerly considered as humanity's northern border, is currently opening up geopolitically. Such situation leads all concerned states to reconsider their interest for the economic opportunities of the region, as demonstrated by the raising of legal and political tensions. In this context, the European Union has several important economic interests in the region. In order to defend them, the EU needs to promote a resolution to the legal disputes which hinder their pursuit. The purpose of this contribution is to analyze the ability of the EU to influence the resolution of the conflicts in the Arctic.

Keywords : European Union, Arctic, global warming, legal disputes, normative power.

Citation :

DOOMS Logan, *Le rôle de l'Union européenne dans l'Arctique : quelle influence face aux tensions naissantes ?* Note d'Analyse du GRIP, 12 avril 2013, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/fr/node/862>



Introduction

Le 2 août 2007, lors d'une expédition scientifique, la Russie a planté son drapeau au fond de l'océan Arctique, à la verticale du pôle Nord¹. Cet acte ne marqua pas le point de départ de l'intérêt des États riverains pour la région mais il jeta la lumière sur celui-ci, aux yeux des citoyens, des journalistes et des décideurs politiques non-spécialistes de la question. Le coup d'éclat russe symbolisa de la sorte les volontés des États arctiques de s'approprier les opportunités que le réchauffement climatique offre désormais dans cette région du globe.

Et celles-ci sont nombreuses. D'une part, l'Arctique contiendrait de nombreux gisements d'hydrocarbures et de minerais précieux. Mais en plus d'accroître les possibilités d'accès à ces ressources, la fonte de la banquise ouvre aussi la voie à de nouvelles routes maritimes Orient-Occident, plus courtes que celles utilisées aujourd'hui. À ces deux opportunités majeures, il convient également d'ajouter l'accroissement des populations de poissons et l'ouverture au tourisme.

Mais ces nouvelles promesses économiques provoquent également un accroissement des tensions entre les acteurs ayant des intérêts à défendre dans la région. L'Union européenne est l'un d'entre eux. Depuis 2008, elle se dote d'une politique arctique afin de se positionner progressivement vis-à-vis de l'évolution économique, politique et juridique en cours dans le Grand Nord. Plusieurs documents cadres ont ainsi été publiés, afin de tracer les grandes lignes de cette politique.



Le rôle de l'Union européenne dans l'Arctique.
(Source: US Geological Survey)

L'Union a indéniablement d'importants intérêts économiques en Arctique mais ceux-ci sont remis en question par l'existence de litiges juridiques, qui constituent autant de freins à l'exploitation économique de la région. Dès lors, se pose la question de savoir comment l'Union européenne se positionne par rapport à ces différends légaux et surtout si elle est capable d'influencer leur résolution d'une manière conforme à la défense de ses intérêts économiques.

L'objet de cette note est donc d'apporter des réponses à cette double question, en analysant

la nature des intérêts européens dans l'Arctique ainsi que sa capacité à les défendre dans le contexte contemporain du Grand Nord.

1. Virginie Pironon, « La Russie plante son premier drapeau au fond de l'océan Arctique », *Radio France Info*, 2 août 2007.

1. Le contexte climatique, économique et politique de l'Arctique

1.1. Le changement climatique

L'augmentation de la température terrestre n'est nulle part plus forte qu'aux pôles, où elle oscille en moyenne entre 3 et 4°C². La conséquence la plus visible et la plus médiatisée de ce réchauffement est que, d'année en année, la limite sud de la banquise recule progressivement vers le nord. En parallèle, la couche de glace est également de plus en plus fine³. Cependant, les experts scientifiques divergent sur la vitesse à laquelle ce double phénomène va se poursuivre à l'avenir. Si certains estiment que l'océan Arctique sera dépourvu de glace en été dès 2050, d'autres se montrent plus réservés et tablent sur 2100⁴.

1.2. Les enjeux économiques

Ce bouleversement du contexte climatique du Grand Nord suscite l'intérêt des États riverains de l'Arctique et des autres puissances, pour les richesses que contiendrait cette région du globe. Parmi elles, les plus importantes en quantité et en valeur stratégique sont les hydrocarbures. En effet, selon une étude de l'Institut d'étude géologique américain (USGS), l'Arctique recèlerait approximativement 30% des ressources mondiales de gaz et 13% des stocks de pétrole⁵. Précision importante, 84% de ces hydrocarbures seraient situés à moins de 500 mètres des côtes, ce qui signifie que la grande majorité d'entre elles sont déjà sous la juridiction des États côtiers⁶. Outre ces hydrocarbures, l'Arctique contiendrait également de grandes ressources minières : nickel, cuivre, « terres rares », argent, uranium, phosphore, or, etc. A l'heure actuelle, l'importance et la répartition de ces ressources sont encore très mal connues. Une seule chose peut donc être tenue pour acquise, l'évolution du climat dans les décennies à venir devrait faciliter leur exploitation⁷. Enfin, la dernière catégorie de richesses naturelles concerne les stocks de poissons, qui devraient augmenter en raison de l'arrivée d'espèces subarctiques attirées par des conditions plus clémentes. De plus, la pisciculture pourrait également être favorisée en raison de l'accroissement des surfaces pouvant être dédiées à cette activité⁸.

En marge des richesses naturelles, il convient également de mentionner deux autres opportunités économiques. Premièrement, l'accroissement du tourisme arctique, qui bien que déjà fortement développé dans les pays scandinaves et en Alaska, devrait connaître une expansion en raison de l'amélioration des conditions d'accès⁹. Deuxièmement, l'ouverture de nouvelles routes maritimes, reliant l'Occident et l'Extrême-Orient, plus courtes que celles utilisées jusqu'à présent. Il s'agit du

2. Hassol Susan Joy (sous la direction de), « Impact of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment ». Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 12.

3. Kwok R., et al., « Thinning and volumes loss of the Arctic Ocean sea ice cover: 2003-2008 », in *Journal of Geophysical Research*, 2009.

4. Rottem Svein Vigeland, Moe Arild, « Climate Change in the North and the Oil Industry ». Lysaker: The Fridtjof Nansen Institute, 2009, p. 8.

5. Gautier Donald (sous la direction de), « Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle ». Menlo Park: United States Geological Survey, 2008, p. 5.

6. *Ibidem*.

7. Protection of the Marine Environment working group of the Arctic Council, « The Arctic Ocean Review Project Phase I Report 2009 – 2011 ». Akureyri, 2011, p. 32.

8. Susan Joy HASSOL, *op.cit.*, p. 66.

9. Protection of the Marine Environment working group of the Arctic Council, *op.cit.*, p. 31.

« Passage du Nord-Est », qui longe les côtes scandinaves et russes et du « Passage du Nord-Ouest », qui borde les côtes canadiennes et américaines¹⁰. À titre d'exemple, la distance entre Londres et Yokohama qui est de 23 300 km par le canal de Panama et de 21 200 km par le canal de Suez ne serait plus que de 14 062 km par le Passage du Nord-Est et de 14 080 km par le Passage du Nord-Ouest¹¹. Pour l'heure, ces routes ne sont pas encore praticables, à de rares exceptions près et uniquement avec le renfort de brise-glaces mais leurs utilisations devraient augmenter à l'avenir. Cependant, il faudra encore attendre longtemps avant qu'elles ne puissent concurrencer les voies maritimes plus méridionales.

Trois facteurs sont à souligner. Premièrement, plusieurs décennies seront nécessaires avant que le recul de la banquise soit suffisant pour permettre de se passer des escortes de brise-glaces. Deuxièmement, ces routes ne seront pas sécurisées avant plusieurs années en raison des conditions de navigation difficiles propres au Grand Nord (glaces dérivantes, *icebergs*, températures polaires, hauts fonds, etc.), de l'éloignement des centres de secours et de la cartographie insuffisante de ces régions¹². Enfin, en l'absence de grands centres de population et de production, les navires ne pourront pas effectuer beaucoup de livraisons par traversée. Contrairement aux routes du Sud, où ils peuvent faire escale dans de nombreux ports, effectuant ainsi une rotation des conteneurs qui augmente la rentabilité de chaque traversée¹³. À l'heure actuelle, peu de compagnies maritimes et d'assurances se montrent intéressées par ces nouvelles voies et dans un premier temps, la plus grande partie de la navigation sera assurée par des navires liés à l'exploitation des ressources naturelles¹⁴.

1.3. Les tensions politiques

L'accroissement des opportunités économiques va de pair avec un regain d'intérêt politique pour la région. Et l'expédition russe sous la banquise du mois d'août 2007 ne représente à ce titre que la partie émergée de l'iceberg. Depuis quelques années, de nouvelles tensions diplomatiques se manifestent entre les acteurs soucieux d'exploiter ces nouvelles opportunités économiques. Celles-ci sont de deux sortes. Premièrement, il y a les manifestations souverainistes orientées vers la politique intérieure. On y retrouve les déclarations de personnalités politiques affirmant la souveraineté de tel ou tel pays sur la région et les manifestations de souveraineté sur le terrain, qui regroupent l'ensemble des actions entreprises dans l'Arctique par un État.

10. Lasserre Frédéric, « De nouvelles routes maritimes dans l'Arctique ? ». Paris : Le Cercle Polaire, 2007, p. 4. A noter que deux autres voies maritimes existent : le « Pont Arctique » qui relie Mourmansk à Churchill en passant au sud du Groenland et la « Route du pôle ». Si la première n'est pas influencée par l'évolution du climat arctique, la seconde devra quant à elle attendre que le pôle Nord soit libre des glaces.

11. Lasserre Frédéric, « Géopolitiques Arctiques : Pétrole et routes maritimes au cœur des rivalités régionales ? », in *Critique Internationale*, Vol. 4, n°49, 2010, p. 140.

12. Lasserre Frédéric, « Vers une autoroute maritime ? Passage arctiques et trafic maritime international », in Frédéric Lasserre (sous la direction de), *Passages et mers arctiques. Géopolitique d'une région en mutation*. Québec : Presses de l'Université du Québec, mai 2010, p. 455.

13. Pascal Marchand, *Géopolitique de la Russie*. Paris : Ellipse, 2007, p. 314.

14. Frédéric Lasserre, « Géopolitiques Arctiques : Pétrole et routes maritimes arctique au cœur des rivalités régionales ? », in *Critique Internationale*, Vol. 4, n°49, 2010, p. 141. ; Lasserre Frédéric, « Des autoroutes maritimes polaires ? Analyse des stratégies des transporteurs maritimes dans l'Arctique », in *European Journal of Geography*, mai 2011, p. 6.

Cependant, étant donné que cette région est régie par le droit international public et qu'aucun État ne peut se l'approprier unilatéralement - en tout ou partie au-delà de ce qu'il détient déjà - la raison d'être de ces manifestations de souveraineté se limite à notifier aux autres acteurs ses intentions vis-à-vis de la région (bien qu'ils les connaissent déjà) et à unifier les populations autour d'un objectif national commun¹⁵.

Ainsi, le 2 août 2007, le premier ministre canadien Stephen Harper déclara: « *L'importance géopolitique du Nord et l'intérêt du Canada pour cette région n'ont jamais été aussi grands. C'est pourquoi le gouvernement a lancé son ambitieuse Stratégie pour le Nord axée sur la responsabilité intemporelle, si élégamment exprimée dans la version anglaise de l'hymne national "to keep the True North strong and free" »*¹⁶. Dans la même veine, peu avant l'expédition russe sous la banquise qu'il dirigea, Artur Chilingarov, membre de la Douma (la chambre basse du parlement russe) déclara : « *The Arctic is Russian. We must prove the North Pole is an extension of the Russian landmass* »¹⁷. Ces déclarations vont donc de pair avec les démonstrations de souveraineté effectuées sur le terrain. Quelques exemples: le 5 août 2007, le Canada lança dans ses territoires nordiques son plus grand exercice militaire réalisé jusqu'à ce-jour, l'opération « Nanook 07 ». La Norvège déplaça le quartier général de ses forces armées au nord du cercle polaire arctique, dans la ville portuaire de Bodo. Les États-Unis et le Danemark, optèrent de leur côté pour l'envoi d'expéditions scientifiques¹⁸. L'OTAN s'impliqua elle aussi dans la région, en conduisant au début de l'année 2012 l'opération « Cold Response » dans le nord de la Norvège. Une série d'exercices militaires comptant 16 000 hommes, issus de quinze pays membres de l'alliance¹⁹.

La seconde forme de tensions diplomatiques est d'ordre international et concerne les litiges juridiques opposant les États arctiques. Le Grand Nord étant régi par divers instruments du droit international public, ces tensions se limitent à des différends légaux que les acteurs ont choisi de résoudre dans le strict respect de ces instruments²⁰. Ceux-ci comprennent la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer de 1982, des traités sur la navigation conclus dans le cadre de « l'Organisation maritime internationale », des accords internationaux de pêche ou encore des accords *ad hoc* conclus entre les pays riverains. A l'instar de « l'Aeronautical and marine search and rescue agreement » conclu en 2011 dans le cadre du Conseil de l'Arctique²¹.

Ces litiges sont de trois types : les différends portant sur des délimitations frontalières, les questions relatives aux détroits situés le long des nouvelles routes maritimes et la problématique du « partage » de l'océan Arctique.

15. Baev Pavel K., « Russia's Arctic Policy: Geopolitics, Mercantilism and Identity-Building ». The Finnish Institute of International Affairs, Finlande, 2010, 8p.

16. Struye de Swielande Tanguy, Eiffling Vincent, « l'Arctique : nouvel eldorado ? ». Louvain-la-Neuve : Université Catholique de Louvain, Chaire Inbev Baillet-Latour « Union Européenne-Chine », mars 2011, p. 28.

17. Reynolds Paul, « Russia ahead in Arctic "Gold Rush" », *BBC News*, 1 août 2007.

18. Richard Labévière, François Thual, *La bataille du Grand Nord a commencé*. Paris, Librairie Académique Perrin, 2008, p. 64.

19. « Armée: 250 Belges en exercice hivernal en Norvège, au Nord du cercle arctique », *Le Vif*, 09 mars 2012.

20. En rejetant de la sorte le recours à la force armée, comme ils l'ont annoncé dans la déclaration d'Ilulissat. Voir: « The Ilulissat Declaration », Arctic Ocean Conference, 28 mai 2008, 2p.

21. Hoel Alf Hakon, « The High North Legal-Political Regime », in Sven G. Holtmark, Brooke A. Smith-Windsor, *Security Prospect in the High North : geostrategic thaw or freeze ?*. Rome: NATO Defence College Forum Paper, n°7, mai 2009, p. 84.

Tous constituent des freins à l'exploitation économique de la région, puisqu'ils créent un contexte dans lequel subsistent des zones d'ombres concernant la propriété des ressources et des voies de passage. À l'heure actuelle, quatre litiges frontaliers existent dans la région, dont deux sont relatifs à la délimitation des Zones économiques exclusives (ZEE).²² L'un oppose la Russie et la Norvège au sujet de l'archipel du Svalbard²³ dans la mer de Barents. Le second divise la Norvège et le Danemark au sujet de l'île de Mayen, dans la mer du Groenland. . Le troisième litige porte sur la souveraineté de l'île de Hans, disputée par le Canada et le Danemark dans le détroit de Nares. Et enfin le quatrième concerne la délimitation de la frontière maritime entre le Canada et les États-Unis, dans la mer de Beaufort.

Deuxième type de litige : les nouvelles routes maritimes arctiques. Celles-ci comptent plusieurs détroits. Or, le droit de la mer établit, dans les détroits internationaux, le droit de passage sans entrave pour tous les navires indépendamment de leur nationalité²⁴. Cependant, la Russie et le Canada essaient de s'approprier ces détroits et donc les routes maritimes associées, en considérant que celles-ci font partie de leurs eaux intérieures. Un procédé qui leur permettrait d'y restreindre l'accès aux navires étrangers. Pour étayer leurs revendications, ils s'appuient sur l'article 234²⁵ de la Convention de Montego Bay et sur le calcul de la ligne de base de la mer territoriale, qu'ils ont défini en faisant passer plusieurs lois nationales en ce sens. À l'inverse, les autres puissances s'y opposent et défendent le principe de la liberté des mers²⁶.

Le troisième point de discordance concerne l'océan Arctique, dont les États riverains ambitionnent de s'approprier quelques parts. Cette ambition concerne quatre États côtiers : la Russie, le Canada, la Norvège et le Danemark. Précisons que ce dernier est concerné par cette question par le biais du Groenland et que les États-Unis, n'ayant pas ratifié la Convention de Montego Bay, ne peuvent jouer un rôle dans ce partage bien qu'ils disposent d'une côte arctique²⁷.

Pour mener à bien leurs projets d'expansion, les pays riverains devront respecter les mécanismes prévus dans le cadre du droit de la mer. Or, la Convention de Montego Bay a établi, pour chaque État, une zone limitée à 200 milles nautiques. Calculée depuis la côte, cette Zone économique exclusive (ZEE) donne droit « d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion [...] des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol »²⁸. Pour s'arroger une partie de l'océan Arctique, et ainsi pouvoir exploiter les ressources qui s'y trouvent, les pays riverains devront donc chercher à étendre cette zone, au-delà des 200 milles nautiques établis par la convention. Celle-ci prévoit la possibilité de porter la limite jusqu'à 350 milles, à condition que le

22. Ce concept est expliqué en détail dans le paragraphe consacré au « partage » de l'océan Arctique.

23. En 2011, ces deux pays ont résolu leur différend portant sur la délimitation de leur frontière maritime dans cette même mer de Barents.

24. « Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ». Montego Bay : troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, 7 octobre 1982, Article 38, § 1.

25. *Ibidem*, article 234. Cet article accorde aux États côtiers des droits particuliers dans les zones recouvertes de glace et comprises dans la ZEE, pour lutter contre la pollution des navires.

26. Struye de Swielande Tanguy, Eiffling Vincent, « L'Arctique : nouvel eldorado ? ». Louvain-la-Neuve : Université Catholique de Louvain, Chaire Inbev Baillet-Latour « Union Européenne-Chine », mars 2011, p. 29.

27. Bien qu'ils aient contribué à la rédaction du texte, les États-Unis ne l'ont pas signé suite à un intense débat au sein du Sénat, ayant vu la victoire des opposants. Ceux-ci estimèrent que ce traité menaçait les intérêts américains en mer, puisqu'il rendait illégale l'exploitation des ressources naturelles dans les eaux placées sous la souveraineté d'autres nations.

28. « Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *op.cit.*, Article 56, § 1.

plateau continental s'étende au moins jusqu'à cette distance²⁹. Ainsi, les États côtiers basent leurs revendications sur le rattachement à leur plateau continental de deux dorsales sous-marines, Lomonosov et Mendeleïev, qui prolongeraient celui-ci au-delà de 200 milles nautiques. Mais il ne suffit pas de clamer que tel est le cas. Encore faut-il que le panel d'experts de la « Commission des limites du plateau continental de l'ONU », en ait jugé de la sorte pour que l'extension devienne juridiquement valide.

Il ressort donc de ces observations que la question du partage de l'Arctique ne vise pas à découper l'océan entre les prétendants, contrairement à ce que certaines théories - non reconnues juridiquement - laissent entendre³⁰. De plus, il ne s'agit pas d'une possession de la région mais uniquement de l'obtention de droits particuliers, permettant l'exploitation des ressources naturelles. Jusqu'à présent, seules la Russie et la Norvège ont déposé une requête, respectivement en 2001 et 2006³¹. Sans avoir été formellement rejetées, les deux demandes ont été repoussées par la commission, qui a demandé que plus de preuves soient fournies. Sur cette question, les États riverains s'opposent entre eux, car les zones revendiquées se chevauchent et font également face aux États non-arctiques intéressés par celui-ci. Lesquels estiment que ces zones relèvent des eaux internationales et défendent ainsi leurs droits d'exploitation libre au-delà des 200 milles nautiques³².

2. L'Union européenne et l'Arctique

2.1. Les intérêts économiques de l'Union européenne dans l'Arctique

Comme le déclara Catherine Ashton, lors d'une visite dans l'archipel norvégien du Svalbard, le 13 mars 2012 : « The EU has a real interest in the Arctic in the best sense of the word. It offers great potential economically and in other ways »³³. On pense en premier lieu au pétrole et au gaz, dont l'économie européenne est grande consommatrice. À l'heure actuelle, 24 % des hydrocarbures utilisés au sein de l'UE proviennent de l'Arctique et il est plus que probable que les nouvelles ressources énergétiques du Grand Nord viendront elles aussi approvisionner le marché européen, dès que leur exploitation aura véritablement commencé³⁴. L'Union européenne a donc intérêt à ce que les nouvelles réserves soient mises en exploitation, afin qu'elles participent à sa sécurité d'approvisionnement énergétique³⁵. Plusieurs entreprises européennes se positionnent d'ailleurs progressivement dans la région : *Shell* dans l'Alaska, *Total* dans la mer de Barents, *Cairn Energy* au large du Groenland, etc.³⁶.

29. *Ibidem*, article 76, § 5. Voir la carte en annexe.

30. Il s'agit ici des théories dites du partage selon la ligne médiane et selon la théorie des secteurs. Plus d'informations sur ce point figurent dans : Lasserre Frédéric, « Frontières maritimes dans l'Arctique : le droit de la mer est-il un cadre applicable ? ». Paris : Ceri-Science PO-CNRS, Ceriscope frontières, 2011, 10p. ; *Ibidem*, p. 3.

31. Struye de Swielande Tanguy, Eiffing Vincent, *op.cit.*, p.29.

32. Lasserre Frédéric, *op.cit.*, p. 3.

33. Martin Banks, « Arctic "offers great potential", says Ashton », *The Parliament*, 13 mars 2012.

34. Weber Steffen, Romanyshyn Iulian, « The Arctic Region: European Interest in the High North », KAS International Reports. 5/2012, p. 62. ; « EU Arctic Footprint and Policy Assessment: Final Report ». Berlin, Ecologic Institute, 2010, p. 41.

35. Commission européenne, « L'Union européenne et la région arctique ». Bruxelles, 20 novembre 2008.

36. *Ibidem*, p.65.

Les différents minerais se trouvant dans l'Arctique présentent la même importance pour l'économie européenne, particulièrement les minerais utilisés dans la confection de biens de haute technologie³⁷. À titre d'exemple, 88 % du fer utilisés dans l'UE provient de la région de la mer de Barents³⁸. Les perspectives liées à l'accroissement de la population de poissons intéressent elles aussi grandement l'Union européenne. À l'heure actuelle, celle-ci consomme 39 % des produits de la pêche arctique³⁹. Même si une faible proportion de ce stock, à peine 4%, est pêchée par des navires européens. Avec pour conséquence de rendre nécessaire la coopération avec les États arctiques dans ce secteur⁴⁰. L'Union se montre aussi intéressée par l'essor du secteur touristique dans le Grand Nord, bien que cela reste un domaine économique mineur⁴¹. En 2007, 27 % des touristes du Grand Nord étaient issus de l'Union européenne⁴².

Enfin, la question des nouvelles routes maritimes concerne au plus haut point l'UE. 90 % de son commerce extérieur se fait par voie maritime et les flottes marchandes réunies des 27 États membres composent 40 % du trafic maritime commercial. Soit la première flotte marchande au monde⁴³. Or les perspectives que laissent entrevoir les nouvelles routes maritimes arctiques permettraient à l'Union, à plus ou moins long terme, de commercer avec l'important pôle économique qu'est l'Extrême-Orient, bien plus vite qu'aujourd'hui. À titre d'exemple, au mois de septembre 2009, deux navires de la compagnie allemande Beluga Shipping ont été les premiers navires occidentaux à franchir le Passage du Nord-Est pour raison commerciale, en reliant Ulsan en Corée du Sud à Rotterdam au Pays-Bas⁴⁴. Rappelons toutefois que la plus grande partie de ces opportunités économiques ne seront pas mises en exploitation avant un long moment.

Il apparaît donc au travers de ceci que l'UE se préoccupe vivement de la sécurité maritime dans l'Arctique, car l'ensemble de ses intérêts dans la région se matérialisent par la navigation, que ce soit pour aller chercher les ressources ou les transporter. Assurer la sécurité maritime dans l'Arctique est donc primordial pour elle. Mais il lui faudra aussi créer les conditions nécessaires pour que l'exploitation économique de l'Arctique puisse se faire dans les meilleures conditions. Pour cela, l'Union européenne doit œuvrer à la résolution des tensions internationales, de manière conforme à ses intérêts. Leur subsistance présentant une entrave à l'exploitation économique, en raison des interrogations relatives à la propriété des ressources ou des voies maritimes. De plus, les entreprises ne pouvant être certaines de mener à bien leurs projets, risquent de se montrer plus réticentes à investir dans la région, tant qu'elles n'auront pas les garanties de pouvoir retirer un bénéfice de leurs investissements.

37. Weber Steffen, Romanyshyn Iulian, *op.cit.*, p. 62.

38. Haute-Représentante de l'Union européenne, Commission européenne, « Développer une politique de l'Union européenne vers la région arctique : progrès réalisés depuis 2008 et prochaines étapes ». Bruxelles, 26 juin 2012, p. 3.

39. Weber Steffen, Romanyshyn Iulian, *op.cit.*, p. 62. ; « EU Arctic Footprint and Policy Assessment : Final Report », *op.cit.*, p. 5.

40. *Ibidem*, p. 54.

41. Weber Steffen, Romanyshyn Iulian, *op.cit.*, p.61.

42. « EU Arctic Footprint and Policy Assessment : Final Report », *op.cit.*, p. 6.

43. Haute-Représentante de l'Union européenne, Commission européenne, *op.cit.*, p. 4. ; Commission européenne, *op.cit.* ; Weber Steffen, Romanyshyn Iulian, *op.cit.*, p. 63.

44. Andrew E. Kramer, Andrew C. Revkin, « Arctic Shortcut Beckons Shippers as Ice Thaws », *New York Times*, 10 septembre 2009.

Néanmoins, que les zones contestées soient attribuées à l'un ou à l'autre des acteurs, les entreprises disposeront toujours de la possibilité de mener des projets d'exploitation, quelle que soit leur nationalité⁴⁵.

2.2. La position de l'Union européenne sur les trois types de litiges juridiques

La position de l'Union européenne vis-à-vis de chaque type de litige juridique devrait donc être influencée par la nature de ses intérêts arctiques. Sur la question des différends frontaliers, l'UE n'est pas concernée. Les seuls cas relevant de l'un des 27 États membres sont ceux relatifs au Danemark, c'est à dire les cas des îles de Hans et de Mayen, via le Groenland. Mais ce-dernier étant sorti de l'Union, suite au traité sur le Groenland de 1984 qui en a fait un territoire d'outre-mer⁴⁶, l'UE ne peut y faire valoir des intérêts économiques sans le consentement de celui-ci. De toute façon, elle ne se positionne pas sur ces dossiers de manière précise car elle prône le respect de principes applicables à tous les cas - le recours aux mécanismes prévus par le droit de la mer - et non pas une solution au cas par cas⁴⁷.

En ce qui concerne les nouvelles voies maritimes, l'UE se dresse en défenderesse du droit de passage sans entrave⁴⁸. Faire reconnaître ce principe lui permettrait de faire transiter ses navires de commerce par ces voies - pour rejoindre l'Asie ou pour aller chercher les ressources arctiques - sans avoir à requérir l'autorisation du Canada ou de la Russie et sans devoir leur payer un droit de passage⁴⁹. Pourtant, jusqu'à ce jour, l'Union européenne n'a sur ce point posé aucune action concrète afin de défendre sa position et seuls les documents officiels témoignent de ses opinions sur le sujet⁵⁰.

Enfin, pour la question du partage de l'océan Arctique, l'Union s'oppose aux quatre États côtiers qui souhaitent étendre leur ZEE au-delà de 200 milles nautiques⁵¹. Cela s'explique par la volonté de l'UE de préserver la possibilité pour les entreprises européennes d'exploiter les ressources découvertes à plus de 200 milles des côtes. Celles-ci seraient en effet accessibles à toutes les nations, en vertu des mécanismes prévus par la Convention de Montego Bay⁵². Dans le cas contraire, seuls les États arctiques disposeraient des droits d'exploitation. Les 27 États membres et les entreprises européennes devraient alors négocier avec les pays arctiques pour acheter les

45. Steffen Weber (Secrétaire général du EU Arctic Forum, conseiller spécialisé pour le Parlement Européen sur les questions arctiques), *entretien*, réalisé par l'auteur, Bruxelles, 04 mars 2013.

46. « Traité modifiant les traités instituant les Communautés européennes en ce qui concerne le Groenland », *Journal officiel des Communautés européennes*, Bruxelles, 13 mars 1984.

47. Clive Archer (professeur au Manchester Metropolitan Institute), *entretien par vidéo conférence*, réalisé par l'auteur, Bruxelles-Londres, vendredi 18 janvier 2013.

48. Weber Steffen, Romanyshyn Iulian, *op.cit.*, p. 63.

49. Cependant, tant que des escortes de brise-glaces seront nécessaires, les navires européens n'auront d'autre choix que de faire appel à ces deux pays pour louer les services de leurs brise-glaces.

50. Haute-Représentante de l'Union européenne, Commission européenne, *op.cit.*, p.18.

51. Auteurs de l'EU Arctic Competences Report (chercheurs de l'Université de Lapland), *entretien par échange d'email*, réalisé par l'auteur, Bruxelles-Rovaniemi, 13 janvier 2013.

52. La pêche serait libre pour tous les navires tandis que l'exploitation des ressources des fonds marins seraient confiées à l'Autorité Internationale des Fonds Marins, qui les exploiterait pour le « bien de l'humanité », en déléguant l'exploitation à des entreprises privées ; « Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *op.cit.*, Articles 86 et 137.

ressources déjà exploitées ou pour obtenir des accords de mise en exploitation⁵³. Dans ce cas également, le niveau d'implication de l'UE demeure relativement faible. Car conformément à sa volonté d'agir en respect du droit de la mer, elle laisse le soin à la « Commission des limites du plateau continental de l'ONU » de régler la question⁵⁴.

3. La capacité d'influence de l'Union européenne dans l'Arctique

Actuellement, l'Union européenne a un niveau d'implication relativement faible sur les litiges juridiques arctiques. Mais si elle décidait d'accroître son engagement, pourrait-elle réellement peser sur ces questions ?

L'usage de la force militaire dans l'Arctique n'est nullement à l'ordre du jour. Premièrement parce que cela serait disproportionné au regard de l'intensité relativement basse des tensions, en plus de mettre en péril les conditions nécessaires à l'exploitation des ressources. Mais également parce que les acteurs impliqués dans la question ont rejeté l'emploi de la force dans la région⁵⁵. L'Union européenne a elle aussi adopté cette position et il est plus qu'improbable qu'elle revienne sur ce choix. Cela lui serait de toute façon impossible à court terme, tant que l'Europe de la défense n'aura pas fait de l'Union « un acteur stratégique global »⁵⁶. L'UE ne peut donc influencer la résolution des litiges que de deux façons : soit par le recours aux mécanismes juridiques internationaux soit par l'exercice d'une influence sur les acteurs arctiques, grâce à son *normative power*.

3.1. L'action en droit international

L'Union européenne dispose pour défendre ses points de vue auprès des instances juridiques internationales⁵⁷, de sa très bonne connaissance scientifique de la région. Depuis 2008, elle a investi environ 200 millions d'euros pour la recherche dans l'Arctique, ce qui en fait le premier contributeur mondial⁵⁸. Ainsi, ce ne sont pas moins de quinze programmes scientifiques portant sur divers domaines (environnement, changement climatique, pollution, géologie, géographie, cartographie, biologie, etc.) qui ont été mis en place, afin de collecter des données scientifiques sur la réalité des changements à l'œuvre dans la région⁵⁹.

53. Ici aussi, le statut particulier du Groenland a pour conséquence le fait que l'Union ne soutient pas la volonté du Danemark d'étendre sa ZEE.

54. Auteurs de l'EU Arctic Competences Report, *op.cit.* ; Haute-Représentante de l'Union européenne, Commission européenne, *op.cit.*, pp. 11-12. ; En conséquence de cette position, l'UE n'appuie pas le Danemark dans sa revendication d'extension de la ZEE du Groenland dans l'océan Arctique.

55. « The Ilulissat Declaration », *op.cit.*

56. Santopinto Federico, « Comprendre l'UE après la Libye... et le Royaume-Uni ». Bruxelles, *Note d'analyse du GRIP*, 20 décembre 2011, p. 2. ; Ajoutons à cela que l'UE ne dispose pas d'une flotte de brise-glaces capables d'opérer dans le Grand Nord et bien que cela ne soit pas irréversible, un tel développement demanderait inmanquablement un certain laps de temps. À l'heure actuelle, parmi les États membres, seules la Finlande et la Suède disposent de brise-glaces via des compagnies privées.

57. Le droit international public prévoit trois types de règlement juridictionnel des conflits : la commission impartiale, l'arbitrage international ou le règlement judiciaire international.

58. High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, European Commission, « The inventory of activities in the Framework of developing a European Union Arctic Policy ». Bruxelles, 26 juin 2012, p. 11.

59. *Ibidem*, pp. 11-18.

Étant un sujet de droit international⁶⁰, l'UE dispose du droit de saisir les instances juridiques internationales, afin de leur demander de trancher les différents cas de litiges arctiques. Disposant de ces données scientifiques, l'Union serait en théorie à même d'apporter des arguments de poids à la défense de ses positions au sein de ces instances. Amenant potentiellement celles-ci à adopter ses vues, sur chacun des cas où elle a des intérêts économiques en jeu. Mais premièrement, il est peu probable que ces instances se saisissent de ces questions alors que le droit de la mer a établi des commissions spéciales pour cela - comme la Commission des limites du plateau continental de l'ONU - où l'UE n'est pas représentée en tant que telle.

Deuxièmement, même si elles décidaient de se saisir de ces dossiers, ces instances baseraient leurs conclusions non pas sur des données scientifiques objectives, mais sur des interprétations juridiques des textes du droit de la mer.⁶¹

3.2. L'influence normative

La seconde méthode à laquelle peut recourir l'Union européenne pour faire valoir ses intérêts est donc l'exercice de son influence sur les autres États arctiques, grâce à ce que les théoriciens nomment sa « *normative power* ». Ian Manners la définit comme étant « the ability to shape conceptions of "normal" in international relations »⁶², c'est-à-dire la capacité de l'Union à promouvoir ses propres normes politiques, économiques et sociales en dehors de ses institutions, à en faire les normes adoptées par les acteurs extérieurs. Cette approche peut agir aussi bien dans le cadre d'une relation bilatérale que multilatérale, c'est-à-dire au sein des instances de coopération régionale comme le Conseil de l'Arctique par exemple⁶³.

Dans l'Arctique, cette possibilité est bien réelle pour l'Union européenne et elle peut y agir de différentes manières. Les positions que prône l'UE peuvent se diffuser de manière non-intentionnelle dans la vision qu'ont les autres acteurs du problème. Le simple fait qu'il existe un contact avec ces acteurs permet donc déjà, dans une certaine mesure, d'exercer une influence. C'est ce que Manners nomme le facteur de *contagion*⁶⁴.

L'influence peut également se faire de manière délibérée. Ainsi, la mise en place d'une stratégie de communication visant à faire connaître les positions européennes sur chaque dossier arctique, pourrait contribuer à influencer les positions des États concernés. Manners nomme cela le facteur *informational*⁶⁵. Cette approche se réalise déjà à un certain niveau, les différents documents établissant le cadre de la politique arctique de l'UE sont entre autre un moyen de mettre en œuvre cette approche, bien que le résultat ne puisse être quantifié.

60. Le traité de Lisbonne a accordé ce statut à l'Union européenne en 2007.

61. Steffen Weber (Secrétaire général du EU Arctic Forum, conseiller spécialisé pour le Parlement Européen sur les questions arctiques), *op.cit.*

62. Manners Ian, « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms ? ». *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N°2, 2002, p. 240.

63. L'Union européenne est également membre d'autres instances de coopération arctique et peut aussi agir en leur sein : le Conseil Euro-Arctique de la mer de Barents, la Conférence des parlementaires de la région arctique et la Dimension septentrionale.

64. Ian Manners, *op.cit.*, p.244.

65. *Ibidem*.

Un troisième mode de diffusion consiste à institutionnaliser la relation avec les acteurs, en créant des partenariats bi- ou multilatéraux, qu'ils soient *ad hoc* ou à champ d'application élargi. Dans ce mode - qualifié de *procedural* par Manners⁶⁶ - on retrouve l'ensemble des accords passés entre l'Union européenne et un ou plusieurs États arctiques, ainsi que l'établissement de différentes instances de coopération régionale. Précisons que, bien que l'UE n'ait pas participé à la création du Conseil de l'Arctique - contrairement aux autres organisations régionales- la volonté européenne de se voir attribuer le statut d'observateur permanent ainsi que sa grande contribution aux travaux du Conseil témoigne de sa volonté d'influencer le travail de cette instance en y diffusant ses normes et valeurs⁶⁷.

On peut constater aujourd'hui que cette méthode se révèle déjà payante. Les volontés européennes de préserver l'environnement, de promouvoir l'exploitation durable des ressources ou encore de protéger les populations locales ont été largement reprises par ces diverses instances et par les accords de coopération. Les partenariats *ad hoc* établis dans le cadre de la Dimension septentrionale ou le « Protection of the Arctic Marine Environment » (PAME) conclu au sein du Conseil de l'Arctique, sont des exemples de cette influence. A l'heure actuelle, cela ne concerne pas la question des litiges mais dans l'absolu cela peut être perçu comme une progression, une preuve que le processus est en marche. Cependant, il est peu probable que les organisations régionales arctiques deviennent compétentes pour ces questions, car cela risquerait de créer un conflit d'intérêt avec le droit de la mer, qui est déjà en charge de ces problématiques. De plus un tel élargissement des compétences devrait faire l'objet d'un consensus entre les États membres de ces institutions, ce qui est loin d'être acquis⁶⁸.

Dans la même veine que le précédent mode de diffusion, on retrouve ce que Manners appelle l'*overt diffusion*, qui se produit par le biais de la présence physique de l'Union au sein des organisations régionales ou des États arctiques⁶⁹. Pour les premières, cela se produit déjà par la participation de l'UE à leurs réunions et travaux. Tandis que pour les États, cela passe par les délégations et les ambassades des États membres dans les pays arctiques.

Enfin, dernier mode de diffusion, la *transference*⁷⁰. Celui-ci renvoie à l'usage d'incitants ou de sanctions économiques, le bâton ou la carotte, afin de pousser les acteurs à changer leurs politiques⁷¹. En clair, l'Union pourrait conditionner ses relations commerciales avec les autres États arctiques et accompagner l'octroi ou la levée de ses instruments économiques, dans l'objectif d'amener ces pays à adopter les vues européennes. Cependant, deux écueils se dressent devant cette stratégie. Premièrement, ces États étant des pays développés et économiquement

66. *Ibidem*.

67. « Le conseil de l'Arctique éconduit l'UE », *AFP*, 29 avril 2009. ; Le 15 mai 2013, lors du sommet de Kiruna en Suède, l'Union demandera à nouveau au Conseil de l'Arctique de lui reconnaître le statut d'observateur permanent.

68. Steffen Weber (Secrétaire général du EU Arctic Forum, conseiller spécialisé pour le Parlement Européen sur les questions arctiques), *op.cit.*

69. Ian Manners, *op.cit.*, p. 245.

70. *Ibidem*.

71. De Wilde d'Estmael Tanguy, « L'efficacité politique de la coercition économique exercée par l'Union européenne dans les relations internationales », in : *Annuaire français de Relations internationales*. 1, 2000, p. 521.

importants, il est fort probable que la pression économique ne soit jamais suffisante pour les faire fléchir⁷².

De plus, l'usage de sanctions pourrait s'avérer un frein aux intérêts économiques de l'UE dans l'Arctique et il conviendrait de peser les gains et les pertes d'une telle approche. Jusqu'à présent, l'UE n'a pas encore eu recours à cette méthode dans sa politique arctique.

Dans l'absolu, l'Union pourrait donc influencer les acteurs arctiques pour les amener à adopter les positions européennes sur les différents litiges juridiques la concernant. Mais cette influence étant par nature difficilement quantifiable, il n'est pas possible d'en juger l'impact concret. Il est toutefois fort peu probable que des États souverains, ayant eux-mêmes de nombreux intérêts en jeu, acceptent d'abandonner une part de ce qu'ils estiment relever de leur souveraineté, en adoptant les vues d'un acteur à qui ils ne reconnaissent qu'une légitimité limitée dans cette région⁷³. La capacité d'influence de l'UE dans l'Arctique via son *normative power* semble donc fortement limitée.

Conclusion

Nul ne l'ignore plus, l'Arctique se réchauffe rapidement. L'accroissement rapide des températures dans la région donne naissance à de nombreux intérêts économiques. Les hydrocarbures, les minerais précieux, les voies maritimes, la pêche ou encore le développement du tourisme, représentent autant d'opportunités que les États riverains n'entendent pas laisser s'échapper.

S'en suit dès lors une montée des tensions politiques entre ces États, qui veulent s'assurer de la préservation de ce qu'ils estiment être leurs droits souverains dans cette région du globe. Mais alors que les déclarations souverainistes sont des actes de politiques intérieures, les litiges juridiques, constituent la matérialisation concrète des tensions interétatiques dans la région.

Tant que ces litiges légaux ne seront pas résolus, les conditions nécessaires à l'exploitation des opportunités économiques ne seront pas optimales, puisque subsisteront des zones d'ombres légales et opérationnelles. Certes, cette mise en exploitation ne sera de toute façon pas possible avant plusieurs décennies dans la plus grande partie de l'Arctique mais il n'empêche que la résolution de ces questions est nécessaire. Elle est parfois même déjà en marche, comme l'a montré l'accord de 2011 entre Moscou et Oslo, pour la délimitation de la frontière maritime dans la mer de Barents.

L'Union européenne n'est pas un acteur local à proprement parler, car elle n'a pas de côte donnant sur l'océan arctique. Il n'empêche qu'elle y possède des intérêts économiques importants. Ceux-ci sont influencés par les questions du « partage » de l'océan Arctique et de la souveraineté des détroits, le long des nouvelles routes maritimes.

Pour défendre ses intérêts, l'UE se doit de chercher à peser sur ces litiges. Mais en a-t-elle vraiment les moyens ? Au sein des instances juridiques internationales, son expertise scientifique relative à la dimension technique des litiges ne pourra vraisemblablement pas influencer sur des décisions qui, en fin de compte, découlent plus d'interprétations légales que de l'application

72. Bien sûr il n'est pas ici question des États arctiques membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, dont les politiques sont déjà très proches des vues européennes. Jusqu'à présent, cette approche ne s'est révélée possible qu'avec des pays en voie de développement.

73. Steffen Weber (Secrétaire général du EU Arctic Forum, conseiller spécialisé pour le Parlement Européen sur les questions arctiques), *op.cit.*

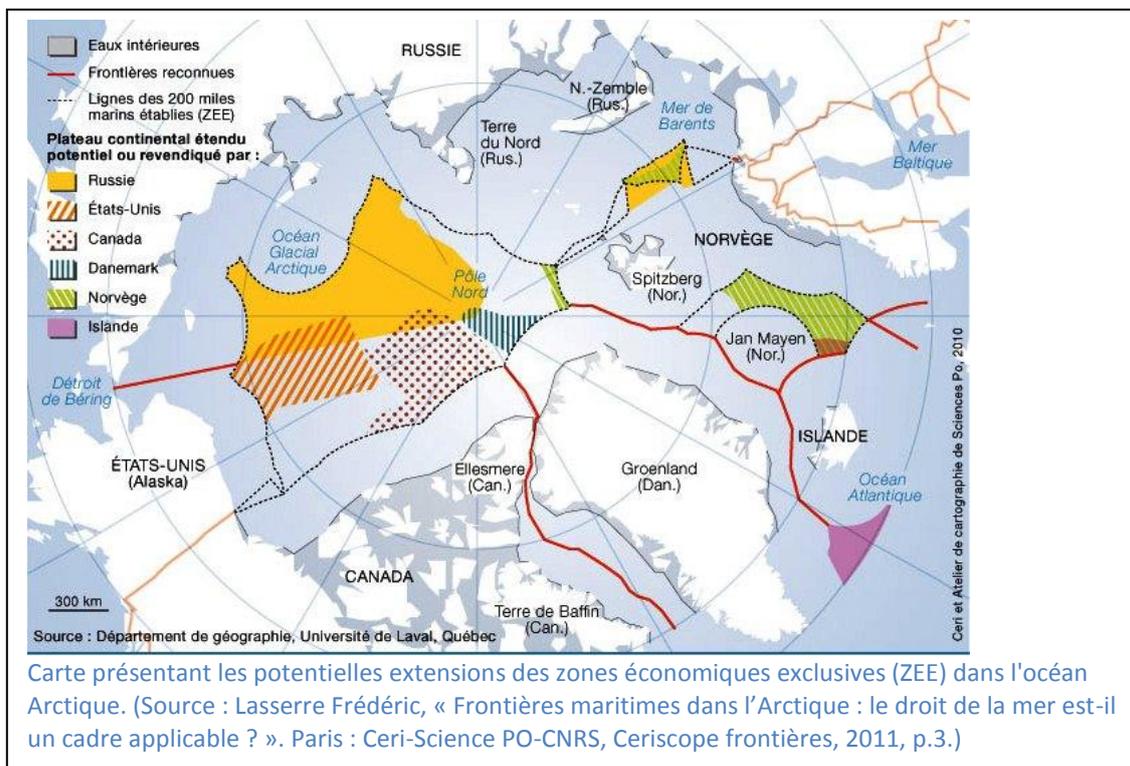
stricte de critères juridiques. Quant à une éventuelle influence de l'UE sur les États arctiques par la promotion de ses normes politiques et économiques, la probabilité d'un succès est faible. Dans l'absolu, il est possible que l'exercice de cette influence amène les États arctiques à rejoindre les positions de l'Union mais c'est impossible à quantifier et surtout la probabilité de voir ces États céder du terrain à l'UE est plus qu'incertaine. Enfin, la maigre influence européenne dans l'Arctique produite jusqu'à présent n'est pas le produit d'une volonté politique de l'Union mais plutôt le fruit d'une influence indirecte et ténue.

Il n'est toutefois pas impossible, que dans un avenir plus ou moins proche, l'Union européenne cherche à doper ses moyens d'actions, afin de promouvoir une résolution des litiges juridiques qui soit plus conforme à ses intérêts. Pour l'instant, toutefois, les moyens dégagés ne sont pas à la hauteur de ses ambitions, à savoir la défense de ses intérêts économiques dans l'Arctique.

* * *

Annexe

Frontières négociées, revendiquées et potentielles dans l'Arctique



Logan Dooms est chercheur-stagiaire au GRIP où ses analyses portent sur les implications politiques, économiques et juridiques dans l'Arctique à l'aune du réchauffement climatique global.

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. <www.grip.org>