

N° 499

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 avril 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la **politique de l'Union européenne pour l'Arctique,***

Par M. André GATTOLIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Émorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnacarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Durantou, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mmes Sophie Joissains, Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS | 5 |
| AVANT-PROPOS | 7 |
| I. APRÈS DES ANNÉES D'ENGOUEMENT, L'ARCTIQUE FACE À LA RÉALITÉ | 9 |
| A. LA RÉALITÉ DES TRANSFORMATIONS DE L'ARCTIQUE | 9 |
| 1. <i>Le réchauffement de l'Arctique plus fort que prévu</i> | 9 |
| 2. <i>Les activités maritimes et extractives : entre relativité, préparation et concrétisation</i> | 11 |
| 3. <i>Gouvernance de l'Arctique : entre coopération régionale intensifiée et tensions</i> | 14 |
| B. LES GRANDS PAYS : CHANGEMENTS POLITIQUES À L'OUEST ET CONTINUITÉ À L'EST | 15 |
| 1. <i>Que feront les États-Unis après la présidence du Conseil de l'Arctique ?</i> | 15 |
| 2. <i>La politique canadienne pour l'Arctique : de l'ère Harper aux annonces de Justin Trudeau</i> | 16 |
| 3. <i>L'ambition concrétisée de la Russie pour l'Arctique</i> | 16 |
| C. DES PARTENARIATS-CLÉS À CONSOLIDER POUR L'UNION EUROPÉENNE | 18 |
| 1. <i>Réaffirmer le lien fort de l'Union européenne avec la Norvège dans une période de turbulences</i> | 18 |
| 2. <i>Accompagner toujours mieux le Groenland</i> | 19 |
| 3. <i>Appuyer la Finlande durant sa présidence du Conseil de l'Arctique</i> | 21 |
| II. L'UNION EUROPÉENNE ET LA FRANCE DOTÉES D'UNE POLITIQUE POUR L'ARCTIQUE | 23 |
| A. UN MANQUE DE CONSENSUS ENTRE LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES SUR LA POLITIQUE DE L'UNION POUR L'ARCTIQUE | 23 |
| 1. <i>La proposition de la Commission européenne : un cadre pour l'action de l'Union européenne dans l'Arctique</i> | 23 |
| 2. <i>Les conclusions du Conseil : pour une plus grande coordination de l'action de l'Union européenne en Arctique</i> | 26 |
| 3. <i>La résolution du Parlement européen du 16 mars 2017 : une mobilisation des commissions pour une approche plus globale et plus ambitieuse</i> | 27 |
| B. LE MANQUE D'AMBITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE : BONNE OU MAUVAISE OPTION ? | 30 |
| 1. <i>Une politique de coopération internationale qui n'est pas un nouveau volet de la politique européenne de voisinage</i> | 30 |
| 2. <i>Une politique centrée sur le développement de l'Arctique européen au détriment de la protection de l'environnement ?</i> | 32 |
| C. LA FRANCE ET LA FEUILLE DE ROUTE NATIONALE POUR L'ARCTIQUE | 39 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| III. AGIR SANS ATTENDRE POUR L'ARCTIQUE ET POUR L'EUROPE | 43 |
| A. UTILISER LES OUTILS EUROPÉENS POUR AGIR DANS L'ARCTIQUE..... | 43 |
| B. RÉGULER L'ACTIVITÉ DANS L'OCÉAN ARCTIQUE | 46 |
| 1. <i>Protéger la biodiversité en haute-mer Arctique</i> | 47 |
| 2. <i>L'interdiction de la pêche illégale dans l'océan Arctique, première pierre d'une réglementation globale de la région</i> | 47 |
| C. PARTICIPER À L'ÉLABORATION DES FUTURES NORMES INTERNATIONALES S'APPLIQUANT DANS L'ARCTIQUE..... | 50 |
| CONCLUSION | 53 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 55 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 57 |

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Principales propositions

1. Ne pas attendre la mise en place du prochain cadre financier pluriannuel pour concrétiser la politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique
2. L'instauration rapide d'un forum des parties prenantes de l'Arctique européen
3. La création d'une stratégie macro-régionale pour l'Arctique européen
4. L'extension du plan Juncker aux Pays et territoires d'outre-mer de l'Union européenne afin d'accompagner le développement durable du Groenland et de Saint-Pierre-et-Miquelon
5. L'adoption d'un accord interdisant la pêche illégale, non déclarée et non régulée dans les eaux internationales de l'océan Arctique
6. L'adoption d'un accord mondial pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité en haute-mer
7. L'interdiction par le code de navigation polaire de l'Organisation maritime internationale du fioul lourd dans les eaux polaires
8. Une normalisation des activités économiques dans l'Arctique protectrice de l'environnement
9. La création d'une unité dédiée aux questions arctiques au sein du Service européen d'action extérieure
10. La création d'une représentation du peuple Sami auprès des institutions européennes

AVANT-PROPOS

La commission des Affaires européennes du Sénat a entamé en 2014 un travail d'étude sur l'Arctique.

Un premier rapport a fait l'état des lieux de la situation dans la région. La période s'y prêtait doublement. Première victime du réchauffement climatique qui est plus fort aux pôles que dans les régions tempérées, l'Arctique se transforme et d'étendue glacée, il devient un territoire presque comme les autres. Cette transformation méritait d'être analysée pour démêler le vrai du faux, la spéculation des projets viables, et pour comprendre les relations particulières qu'entretiennent les puissances dans le grand nord.

Par ailleurs, 2014 marquait l'appel du Conseil et du Parlement européens à la Commission et au Service européen d'action extérieure (SEAE) à élaborer les fondements d'une politique européenne intégrée et cohérente pour l'Arctique.

C'est le 27 avril 2016 que la Commission et le SEAE ont présenté une communication conjointe. Après des conclusions du Conseil sur l'Arctique adoptées le 20 juin de la même année, c'est le Parlement européen qui s'est mis d'accord autour d'une résolution le 16 mars 2017.

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité du premier rapport pour étudier la politique de l'Union européenne dans l'Arctique. Il fait écho également au travail mené à l'Assemblée nationale par Hervé Gaymard et Noël Mamère sur les enjeux du changement climatique en Arctique et en Antarctique.

Après une présentation des enjeux présents et futurs de l'Arctique, le rapport analyse le travail des institutions européennes et formule quelques propositions dans le but de rendre effective et concrète une véritable politique de l'Union européenne pour l'Arctique.

Il mentionne aussi la Feuille de route nationale sur l'Arctique de la France et s'inscrit dans le message singulier que notre pays peut porter à une région du monde bouleversée par le dérèglement du climat, projetée dans la mondialisation et qui la passionne depuis bien longtemps.

I. APRÈS DES ANNÉES D'ENGOUEMENT, L'ARCTIQUE FACE À LA RÉALITÉ

A. LA RÉALITÉ DES TRANSFORMATIONS DE L'ARCTIQUE

L'engouement suscité par l'Arctique à l'aube des années 2010 a pu faire naître nombre de fantasmes et conforter des idées reçues, parfois véhiculées par les pays de la région eux-mêmes qui souhaitent développer leur économie par l'exploitation des richesses de leur territoire.

Comme l'a montré le rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat n° 684 (2013-2014), « *Arctique : préoccupations européennes pour un enjeu global* », l'appréhension du grand nord par l'Union européenne se traduisait jusqu'à présent par une série d'actions non coordonnées par une vision d'ensemble et limitées aux pays membres, à l'exception de quelques partenariats circonscrits. Pourtant, le réchauffement climatique place désormais la région dans la géopolitique mondiale et nécessite que l'Union européenne définisse une véritable politique pour l'Arctique.

Nombre de forums et de réunions ont été organisés durant les dernières années, que ce soit dans l'Arctique, en Europe ou ailleurs dans le monde. Des rendez-vous annuels sont organisés en Islande (*Arctic Circle*), en Norvège (*Arctic Frontiers*) ainsi qu'en Russie et en Amérique du nord qui réunissent politiques, scientifiques et, fait plus récent, acteurs économiques. Le Président de la République française, M. François Hollande, a lui-même participé à l'*Arctic Circle* à Reykjavik en octobre 2015.

Derrière ce foisonnement, on se doit de distinguer les tendances de fond de ce qui relève encore de projets de très long terme. L'évolution des réflexions permet d'avoir aujourd'hui un jugement affiné sur les transformations de l'Arctique.

1. Le réchauffement de l'Arctique plus fort que prévu

Comme le mentionnait le rapport de la commission des Affaires européennes sur les stratégies européennes pour l'Arctique de 2014, la région est la première cible du réchauffement climatique, puisqu'il y est deux fois plus important que dans le reste du monde :

« *C'est dans les régions polaires que l'impact du changement climatique est le plus grand. Le réchauffement de l'Arctique est à la fois plus important et plus rapide que le réchauffement qui affecte le reste de la planète. Dans un même ordre d'idée, on rappellera que le trou de la couche d'ozone stratosphérique s'est formé depuis 1985 au-dessus de l'Antarctique.*

Le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) estime que dans l'hémisphère nord, la période 1983-2012 a probablement représenté les 30 ans les plus chauds des 1 400 dernières années. Ses travaux montrent également que le réchauffement climatique est au moins deux fois plus rapide en Arctique qu'ailleurs dans le monde. Au cours des quarante dernières années, la température globale a augmenté de 0,5°C ; mais elle a augmenté de plus de 1°C en Arctique. Plus inquiétant, on constate que la tendance s'accroît depuis 2002.

Or, les travaux menés jusque-là sur le climat montrent que cette tendance va continuer. C'est à dire que lorsqu'on évoque une hausse des températures de 2°C sous nos latitudes tempérées, au pôle, le réchauffement serait de 4 à 5 degrés à l'horizon 2050. Les scénarios les plus noirs évoquent même 7°C pour 2100. »

Le rapport montrait également que le réchauffement avait pour conséquence immédiate la fonte de la glace, c'est-à-dire la banquise de l'océan Arctique et la calotte glaciaire du Groenland. La première voit sa surface et son épaisseur se réduire tandis que son âge s'abaisse. La seconde, qui constitue 10 % des réserves mondiales d'eau douce, participe de l'augmentation du niveau des mers.

Dernier trait marquant et pas des moindres : en fondant, l'Arctique devient lui-même acteur du réchauffement climatique. En premier lieu, en se réchauffant, l'océan Arctique développe de la vapeur d'eau. En outre, la glace réfléchit plus de lumière et d'énergie que la mer. Quand la banquise fond, l'océan Arctique reçoit plus d'énergie et s'en réchauffe davantage. Ce faisant, il accélère le processus de fonte. Enfin, la fonte de la glace en Arctique libère du méthane, deuxième gaz à effet de serre le plus important après le dioxyde de carbone et très présent dans les glaces polaires, accentuant encore plus le réchauffement.

Or, la tendance non seulement se confirme, mais elle s'accroît !

Comme le note Marie-Noëlle Houssais, océanographe et directeur de recherche au CNRS, « le minimum annuel d'étendue de la banquise arctique enregistré le 10 septembre 2016 est associé à une valeur record qui le place, avec celui de l'année 2007, en seconde position derrière le minimum de l'année 2012, record inégalé sur les 37 années de mesures satellitaires. Ce minimum annuel identifie donc 2016 comme une nouvelle année record de faible englacement. Le 10 septembre, la banquise couvrait une surface de 4,14 millions de km², soit seulement 750 000 km² de plus que le minimum record de 2012, mais plus de 2 millions de km² de moins que la moyenne calculée sur la période de référence 1981-2010 ».

L'hiver 2016-2017 a été marqué par un phénomène extrême : les températures enregistrées en janvier ont été de 20°C supérieures à la moyenne ! Résultat, Les glaces recouvrant l'océan Arctique ont atteint cet hiver leur plus faible étendue en 38 ans. Selon le Centre national américain de données sur la neige et la glace (NSIDC), l'étendue de la banquise ne mesurait que 13,3 millions de kilomètres carrés en janvier 2017, soit 258 000 kilomètres carrés de moins qu'en 2016. En un an, la région a connu les douze

mois les plus chauds depuis le début des relevés en 1900 et la mer de glace a ainsi perdu une surface supérieure à celle du Royaume-Uni.

Au-delà de ce phénomène que les scientifiques n'ont pas encore complètement analysé, la tendance est à l'accentuation ces dernières années : les hivers sont de moins en moins englacés, la surface et l'épaisseur de la banquise diminuent d'année en année et la glace ne se reconstitue pas. La glace, moins épaisse ne joue plus le rôle d'isolant qui est le sien et l'océan se réchauffe plus vite. Cette évolution est une réalité. Et elle n'est pas cyclique, comme il a pu être dit, mais bien une tendance profonde.

C'est pourquoi, la recherche scientifique aux pôles s'avère essentielle aujourd'hui : on peut y mesurer les conséquences d'un réchauffement climatique plus fort qu'ailleurs, donc anticiper sur ce qui se passera dans quelques années dans les régions tempérées. À ce titre, les travaux du Conseil de l'Arctique sur l'adaptation au changement climatique et du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) sur les océans et la cryosphère seront essentiels à la compréhension de ce qui est en train de se passer.

C'est pourquoi, aussi, la mise en œuvre de l'accord de Paris sur le climat est si importante pour le monde en général et pour l'Arctique, en particulier. Plus d'un an après son adoption, la France et, plus encore l'Union européenne, en charge de la politique climatique, se doivent de rappeler que la limitation de la hausse des températures est et demeure un objectif incontournable.

2. Les activités maritimes et extractives : entre relativité, préparation et concrétisation

Deux idées reçues ont couru ces dernières années : libéré de la glace, l'océan Arctique allait devenir le lieu d'activités maritimes importantes ouvrant une nouvelle route commerciale entre l'est et l'ouest¹ ; l'extraction des formidables ressources des territoires arctiques allaient au mieux les transformer en nouvel Eldorado et enrichir les peuples de l'Arctique².

Comme le démontrait le rapport de la commission des affaires européennes du 2 juillet 2014, ces idées sont à prendre avec précaution et à relativiser. Plusieurs travaux ont été menés durant ces dernières années qui lui donnent raison. Les auditions menées et la participation à différentes manifestations ou réunions organisées sur l'Arctique par votre rapporteur le confirment.

¹Rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat n° 684 (2013-2014), « Arctique : préoccupations européennes pour un enjeu global » page 37 et suivantes.

² Rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat n° 684 (2013-2014), « Arctique : préoccupations européennes pour un enjeu global » pages 21 à 30.

a) Pas d'explosion du trafic maritime

La navigation maritime va augmenter, particulièrement au nord de l'Europe :

- ce sera notamment le cas des activités de pêche en raison de la remontée des bancs de poissons vers des eaux plus froides. Cela a déjà été constaté en Islande et cela le sera bientôt en mer de Barents et au Groenland ;

- la Russie, le Groenland (en lien avec l'Islande) et la Norvège pour le Svalbard souhaitent développer le tourisme de croisière ;

- enfin, la multiplication des activités extractives en Russie et en Norvège devrait entraîner une augmentation du trafic côtier.

Toutefois, les limites restent importantes et il n'y aura pas d'explosion de la navigation maritime dans l'Arctique, qui devrait rester marginale jusqu'en 2030. Même durant la période d'été, la navigation en milieu polaire reste difficile, imprévisible et dangereuse. Il apparaît aujourd'hui impensable d'emmener des paquebots de 200 touristes dans les eaux arctiques. Quant à la pêche, la préparation d'un accord sur la pêche illégale en Arctique central pourrait freiner nombre de velléités.

En outre, l'ouverture d'une route commerciale passant par le nord n'existe plus que dans la volonté de la Russie et du Canada de la développer. Ce dernier se heurte à la géographie et à un manque de moyens. Quant à la première, il lui faudra encore démontrer l'intérêt d'une telle route pour les armateurs. Le recours à des brise-glaces qu'elle veut mettre en place aura un coût, celui du péage qu'elle veut instaurer pour le passage dans ses eaux. La difficulté de navigation s'oppose à l'objectif de livrer dans un délai court et respecté. Aussi, on estime que 70 % des armateurs ne passeront pas par la route du nord-est dans un futur proche.

Il ne restera donc principalement que l'extraction des ressources et l'acheminement de celles-ci directement en Europe ou en Asie. Cela ne se fera qu'à la condition que d'autres voies ne soient pas moins onéreuses et que les prix de l'énergie repartent à la hausse.

b) L'exploitation limitée des ressources

L'emballlement autour des hydrocarbures de l'Arctique provient d'une étude américaine de 2008 qui estimait que l'Arctique recèlerait 22 % des réserves non prouvées de gaz (30 %) et de pétrole (10 %) mondial. Des études plus récentes montrent qu'il recèlerait 5 % des réserves prouvées de pétrole et 25 % des réserves prouvées de gaz.

Il est donc vrai de dire que l'Arctique est surtout une région gazière, que ses réserves sont principalement situées au nord de la Russie et notamment en Sibérie dont le potentiel est énorme. Finalement, ce n'est pas si nouveau, puisque le gaz y est extrait depuis 50 ans !

Il y a un enjeu pour l'Union européenne car elle est très dépendante du gisement de la mer du Nord, qui atteint son pic de production et parce que, en 2035, on estime que l'Europe devra importer 95 % de son pétrole et 70 % de son gaz.

Néanmoins, l'effondrement du prix des matières premières dû à l'arrivée sur le marché des gaz et pétrole de schiste américains ont mis un frein aux ambitions en Arctique. Les coûts d'exploration et d'extraction y sont beaucoup trop importants pour rendre l'exploitation de gisements rentables alors que les prix d'achat sont bas.

En outre, des décisions politiques ont fortement ralenti l'exploitation des hydrocarbures. Il s'agit tout d'abord des sanctions contre la Russie imposées par l'Occident à la suite de l'invasion de la Crimée. Le projet Yamal auquel participe le français Total d'exploitation de gaz naturel liquéfié a ainsi pris du retard. Des partenariats avec des entreprises asiatiques ont permis une reprise de l'activité. Par ailleurs, l'interdiction de forage en Alaska et dans l'Arctique canadien a ainsi mis fin à certains projets, déjà fortement ralentis par une explosion des coûts. *A contrario*, l'accord conclu entre la Norvège et la Russie pour l'exploitation en mer de Barents pourrait, lui, permettre à l'activité de s'y développer.

Au total, il semble donc que c'est principalement l'exploitation du gaz dans la zone russo-norvégienne qui devrait connaître un développement conséquent dans les années à venir. Cela se fera en grande partie parce que cette activité constitue la ressource principale de ces pays.

Concernant les minerais, il convient de rappeler que, même si les exploitations peuvent être de moins grande ampleur, elles ne sont pas sans conséquences importantes pour les populations locales et les territoires. Deux exemples illustrent les difficultés rencontrées.

On peut mentionner l'accord entre le Danemark et le Groenland sur l'uranium qui pourrait en permettre l'extraction ainsi que de terres rares dans le sud de l'île. Toutefois, la société groenlandaise reste profondément divisée sur le sujet et ce projet prendra beaucoup de temps à voir le jour. Les projets miniers dans le nord de l'île, en raison des conditions difficiles d'extraction, peinent, pour leur part, à trouver des investisseurs.

Dans le nord de la Suède, la ville de Kiruna accueille le Parlement des Sami de Suède. Depuis 1880, on y extrait le fer, dont la région est riche. En l'état, continuer à exploiter la mine ferait s'effondrer la ville. Or, elle dépend économiquement de cette activité. C'est la raison pour laquelle, les autorités ont décidé en 2009 de déplacer la ville de 5 km vers le nord-ouest. C'est une décision lourde pour la population locale.

Si la richesse du sous-sol de l'Arctique ne peut qu'amener la région à développer cette activité, la réalité économique s'impose aux divers acteurs. Seuls les pays disposant de ressources financières suffisantes pour accompagner un volontarisme politique parviennent à monter des projets. Et

s'ils voient le jour, ils transformeront à jamais la vie des habitants de l'Arctique.

3. Gouvernance de l'Arctique : entre coopération régionale intensifiée et tensions

La gouvernance de l'Arctique a été marquée ces dernières années par la montée en puissance du Conseil de l'Arctique et par une montée en pression des tensions entre la Russie, d'un côté, et ses partenaires, de l'autre.

Le Conseil de l'Arctique¹, qui a fêté en 2016 ses 20 ans d'existence, s'est imposé dans l'esprit de nombreux acteurs – dont la Commission européenne – comme l'organisation majeure dans la région. Il s'est imposé comme le principal forum d'échanges et de discussions, car il réunit les sept États arctiques auxquels s'ajoutent douze pays observateurs et les représentants des peuples autochtones de l'Arctique, ainsi qu'un grand nombre d'organisations invitées, dont l'Union européenne.

Alors que la vocation première du Conseil de l'Arctique était la promotion de la coopération et du développement durable en Arctique, la présidence canadienne (2013-2015) a souhaité lui ajouter un volet économique en raison de la place importante qu'occupait désormais ce sujet dans la région.

N'ayant pas de pouvoir contraignant autre que celui que ses membres s'imposent, le Conseil de l'Arctique joue un rôle d'influence prépondérant dans l'Arctique. Cela n'est pas sans poser de difficultés. La première est l'appropriation par un groupe d'États de la gouvernance d'une zone internationale, capitale pour l'évolution de la planète. S'il a vocation à devenir une organisation politique régionale, son fonctionnement doit refléter cette ambition. La deuxième difficulté est le risque que l'évolution vers des sujets plus économiques n'éloigne trop le Conseil de l'Arctique de sa vocation première et des préoccupations environnementales dans une région où ce sujet est pourtant essentiel.

Le second fait marquant dans la région est l'attitude de la Russie qui crispe ses partenaires. Bien que de la volonté de tous les acteurs, la coopération en Arctique ait toujours été de mise selon le principe « Grand nord, basses tensions », la situation s'est tendue.

Suite à la crise ukrainienne et aux sanctions occidentales, les agissements réels ou présumés de la Russie inquiètent également les pays du nord. Et ce d'autant plus que la Russie fait aussi du réarmement de sa zone Arctique une priorité. En réponse à l'activité russe (création d'une région militaire en Arctique, réactivation de bases, fermées, etc...), la Norvège et la

¹ Voir le rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat n° 684 (2013-2014), « Arctique : préoccupations européennes pour un enjeu global » pages 98 à 110.

Suède ont pris des mesures. La Norvège a établi un commandement dans le nord du pays et la Suède a réinvesti militairement l'île de Gotland dans la Baltique.

L'élection de Donald Trump et son ouverture affichée vers la Russie pourrait détendre les relations est-ouest, mais nul ne sait encore ce que sera sa politique pour l'Arctique.

B. LES GRANDS PAYS : CHANGEMENTS POLITIQUES À L'OUEST ET CONTINUITÉ À L'EST

1. Que feront les États-Unis après la présidence du Conseil de l'Arctique ?

La présidence américaine du Conseil de l'Arctique se terminera en mai 2017 pour laisser la place à la présidence finlandaise. Ces deux années auront permis aux États-Unis¹ de renforcer leur intérêt pour la région arctique et pour Barack Obama de prendre, à la fin de son mandat, des décisions courageuses, importantes et juridiquement contraignantes en faveur de la protection de l'environnement dans l'Arctique.

Le 12 septembre 2016, il a signé un décret instaurant une Zone de résilience Climat pour le Nord la mer de Béring (*Northern Bering Sea Climate Resilience Area*) qui protège les ressources marines sur 112 300 miles carrés, du nord du détroit de Béring au nord de la baie de Bristol.

Le 16 décembre 2016, lors d'une annonce conjointe avec le Premier ministre canadien Justin Trudeau, M. Obama a pris une décision majeure pour la préservation des écosystèmes arctiques. Elle interdit tout nouveau forage sur un peu plus de 50 millions d'hectares qui comprennent toutes les eaux américaines de la mer des Tchouktches et une large partie des eaux américaines de Beaufort. De même, mais à une échelle moindre, dans l'Atlantique, tout forage sera interdit dans 31 canyons sous-marins de la Nouvelle-Angleterre à la baie de Chesapeake. Alors que l'interdiction était initialement prévue pour cinq ans, le président américain a souhaité qu'elle soit permanente. Le Canada interdit, pour sa part, tout nouveau forage de pétrole ou de gaz dans les eaux de l'Arctique dépendant de sa souveraineté.

Avant cela, la présidence du Conseil de l'Arctique avait été marquée par la volonté américaine d'ouvrir un peu plus cet organe aux États observateurs. Elle avait connu un point d'orgue avec la signature à la Maison blanche d'un accord ministériel pour la science dans l'Arctique.

Aujourd'hui, il est encore trop tôt pour connaître la politique de la nouvelle administration à l'égard de l'Arctique.

¹ Voir le rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat n° 684 (2013-2014), « Arctique : préoccupations européennes pour un enjeu global » pages 68 à 76.

2. La politique canadienne pour l'Arctique : de l'ère Harper aux annonces de Justin Trudeau

Le mandat de Stephen Harper avait été marqué par la volonté d'affirmer la présence canadienne dans le Grand nord¹ : renforcement de l'effort militaire, volonté de développer le passage maritime du nord-ouest, revendication territoriale dans l'océan arctique incluant le Pôle nord. Ces mesures s'étaient heurtées au principe de réalité et au manque de moyens matériels et financiers.

Le nouveau Premier ministre Justin Trudeau a, comme évoqué ci-dessus, profité de la fin de la présidence de Barack Obama pour interdire tout nouveau forage de pétrole ou de gaz dans les eaux arctiques canadiennes. En outre, le gouvernement de M. Trudeau a annoncé que le Canada s'engage à développer un nouveau cadre stratégique pour l'Arctique, conjointement avec les communautés du Nord, les gouvernements territoriaux et provinciaux, les Premières Nations, les Inuits et les Métis afin de remplacer la Stratégie du Canada pour le Nord. Les secteurs prioritaires seront désormais l'éducation, l'infrastructure et le développement économique. Le nouveau cadre contiendra en outre un volet consacré aux Inuits, créé en partenariat avec ces derniers dont le territoire représente plus du tiers de la surface terrestre du Canada et plus de la moitié des côtes canadiennes. Le Canada, avec ses partenaires autochtones et du Nord, étudiera enfin les moyens de protéger l'avenir de la « dernière zone de glace » où la glace d'été demeure chaque année.

Ce changement d'orientation, pour bienvenu qu'il soit, doit désormais entrer dans les faits.

3. L'ambition concrétisée de la Russie pour l'Arctique

Le pouvoir russe a fait du développement économique de sa zone Arctique une priorité². Cette ambition se traduit par de nombreux projets dans des secteurs divers.

En premier lieu, c'est la richesse présumée du sous-sol russe qui est à l'origine de ce choix stratégique. Bien que cette richesse repose sur des réserves non prouvées de gaz de pétrole localisées en mer, la part des réserves russes ne peut laisser indifférent le pouvoir politique. En effet, on estime que 60 % des réserves non prouvées de l'Arctique se trouvent sur le plateau continental russe, dont plus de la moitié dans le seul bassin de Sibérie occidentale.

¹ Voir le rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat n° 684 (2013-2014), « Arctique : préoccupations européennes pour un enjeu global » pages 62 à 68

² Voir le rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat n° 684 (2013-2014), « Arctique : préoccupations européennes pour un enjeu global » pages 55 à 62.

Disposant d'importants gisements sur terre, la Russie a pris du retard dans l'exploration, notamment par rapport aux États-Unis et à la Norvège. Toutefois, elle est en train de combler ce retard par l'attribution de licences à ses grandes entreprises Gazprom, Rosneft, Loukoil ou encore Gazprom neft' qui exploite l'unique gisement de pétrole de Prirazlomnoye, dont la production pourrait passer de 2 millions de tonnes en 2016 à 5 millions en 2020. En ce qui concerne le gaz, la Russie n'exploite actuellement pas de réserves en mer arctique, car le plateau continental a encore très peu été exploré. Seule exception à ce jour, le gisement de Chtokman pourrait s'avérer prometteur, puisqu'on estime que sa production en phase haute devrait dépasser la consommation annuelle de l'Allemagne. Son exploitation a été confiée à un consortium regroupant Gazprom pour 51 %, le Français Total pour 25 % et le norvégien Statoil pour 24 %.

Il convient cependant de rappeler que les sanctions occidentales contre la Russie, adoptées en 2014 suite à l'annexion de la Crimée, visent notamment à interdire l'exportation de matériels utilisés pour l'exploitation du plateau continental, et ont fortement limité les projets. À cela s'est ajouté la chute importante des cours du pétrole, dont les prix actuels ne permettent pas de garantir la rentabilité des projets (l'extraction dans l'Arctique étant rendue plus onéreuse en raison des conditions climatiques difficiles).

Cela n'empêche pas la Russie d'apporter des investissements massifs dans la région : 150 projets ont été approuvés sur le programme de développement russe jusqu'en 2030, ce qui correspond à 5 000 milliards de roubles, dont 40 % iront à l'industrie minière, 18 % aux infrastructures de transports, 15 % à l'industrie de l'ambre et 7 % aux études géologiques.

Ensuite, la Russie compte sur le développement de la route maritime commerciale du nord pour augmenter ses ressources. Celle-ci souffre encore d'un manque d'infrastructures suffisantes. C'est pourquoi de nouveaux ports devraient voir le jour sur le littoral arctique d'ici à 2020. À cet horizon, trois nouveaux brise-glaces seraient construits, notamment pour transporter le nickel issu du site de Norilsk qui produit 30 % du nickel mondial. En outre, la législation russe concernant la circulation maritime dans cette région reculée a évolué.

L'écologie et la protection de l'environnement ne semblent pas bénéficier du même investissement de la part des autorités russes. Pourtant, la fonte du pergélisol, qui libère du méthane piégé dans le sol, peut s'avérer dangereuse. Un trou de 40 m de profondeur et de 60 m de diamètre a ainsi été découvert dans la péninsule de Yamal. C'est également dommageable, car la protection de l'environnement était au cœur des préoccupations du Conseil de l'Arctique lors de sa fondation, et la Russie est très attachée au développement de cet organe.

Elle estime, en effet, que la coopération pacifique et le consensus ont toujours présidé aux décisions des États dans l'Arctique et que le Conseil de

l'Arctique doit être désormais le forum dans lequel les décisions sont prises par les États membres. Pourtant, cela n'empêche pas la Russie de renforcer sa présence militaire sur sa façade nord. Cette activité se justifie, à ses yeux, pour assurer la sécurité de la route maritime et pour s'adapter à l'activisme des autres États arctiques et principalement les États-Unis.

C. DES PARTENARIATS-CLÉS À CONSOLIDER POUR L'UNION EUROPÉENNE

1. Réaffirmer le lien fort de l'Union européenne avec la Norvège dans une période de turbulences

La Norvège est certainement le pays le plus actif avec la Russie dans l'Arctique¹. C'est légitime car 80 % de ses eaux territoriales se situent au-delà du cercle polaire, et c'est dans ces eaux que se situent les ressources naturelles qui alimentent son riche fonds souverain : hydrocarbures et pêcheries.

La Norvège est aussi un partenaire de tout premier plan de l'Union européenne : membre de l'Espace économique européen, elle participe à un grand nombre de programmes européens. Si le Brexit est pour elle une source d'interrogations, voire d'inquiétudes, la Norvège a répété à plusieurs reprises qu'elle est satisfaite de son partenariat avec l'Union européenne.

Elle a d'ailleurs accueilli la communication conjointe avec satisfaction. Lors de l'audition menée à l'ambassade de Norvège auprès de l'Union européenne, l'ambassadeur a redit à votre rapporteur que les objectifs majeurs pour la Norvège étaient de mettre en valeur le potentiel du Grand nord, de surmonter les défis et de rationaliser la politique de développement régional. En outre, le changement climatique dans l'Arctique replacé dans une perspective globale s'impose à tous et, dans ce contexte, l'importance de la recherche est plus prégnante que jamais. Elle attache une importance particulière à la protection de l'environnement de l'Arctique et la lutte contre les pollutions. Dans le même temps la Norvège souhaite développer l'activité économique et, en particulier, la navigation en mer de Barents.

Par ailleurs, elle se montre la plus ouverte à la coopération internationale, y compris en ce qui concerne l'Arctique. Elle a soutenu l'adoption du code de navigation polaire de l'Organisation maritime internationale, est favorable à ce que l'Union européenne dispose du statut d'observateur au Conseil de l'Arctique et à ce que les observateurs en général participent davantage aux travaux de ce forum. Elle est membre de l'OTAN, dont le secrétaire général est actuellement norvégien.

¹ Voir le rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat n° 684 (2013-2014), « Arctique : préoccupations européennes pour un enjeu global » pages 76 à 80.

La Norvège est attachée au droit international et particulièrement à la convention des Nations unies sur le droit de la mer pour réguler les activités dans l'océan Arctique. Relevant que l'activité étant encore faible et la composition des eaux encore mal connues, il n'est pas urgent d'adopter des règles concernant les eaux internationales de l'Arctique.

En outre, la Norvège maintient le principe d'une coopération étroite avec la Russie dans certains domaines d'intérêt commun et tout particulièrement pour les sujets ayant trait à la gestion de l'Arctique. Il convient toutefois d'observer que les relations russo-norvégiennes se sont tendues avec l'adoption des sanctions à l'égard de la Russie, suite à l'annexion de la Crimée par cette dernière. Le renforcement de la présence militaire russe dans l'Arctique inquiète la Norvège qui elle-même est très investie dans les exercices de l'OTAN dans le Grand nord.

Il convient également de rappeler que la question du Svalbard oppose la Norvège et les autres États parties au traité de Paris de 1920 qui régit cet archipel tout au nord de l'Europe. Cette opposition a franchi un palier nouveau avec l'arraisonnement par la Norvège d'un navire letton venu pêcher le crabe des neiges. La politique de la pêche relevant de l'Union européenne, la réponse ne peut être qu'europpéenne. Une solution pragmatique doit pouvoir être trouvée concernant la pêche, sans attendre que le différend juridique sur l'exploitation de la zone économique exclusive ne trouve une réponse.

La Norvège a démontré au fil des années qu'en dépit de dissensions, elle pouvait s'entendre avec la Russie sur les questions arctiques. Elle est un partenaire de premier plan de l'Union européenne, constructif et exigeant. Elle a l'ambition affirmée d'exploiter ses ressources tout en assurant un niveau élevé de protection de l'environnement et en luttant contre le réchauffement climatique. Elle a toujours mis en avant le règlement des conflits en Arctique par la discussion et la coopération. Le traité de Paris fêtera bientôt ses cent ans d'existence. Gageons qu'une solution amiable pourra être trouvée quant à son application.

2. Accompagner toujours mieux le Groenland

Comme l'a montré le rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat n° 152 (2014-2015) sur l'avenir du Groenland, le renouveau et l'approfondissement des relations entre l'Union européenne et le Groenland sont devenus nécessaires. Le réchauffement important de l'Arctique transforme et va transformer en profondeur le mode de vie des Groenlandais. L'appétence des grandes puissances pour les richesses supposées du Groenland, associée au désir d'indépendance d'un territoire qui n'en a pas les moyens, pourrait conduire le peuple groenlandais vers une évolution dont il ne serait pas forcément gagnant. L'Union européenne, pour

sa part, a tout intérêt à maintenir des relations saines et approfondies avec ce peuple auquel l'histoire la lie.

La Groenland a pensé, durant les dernières années, pouvoir asseoir son développement économique sur l'exploitation des ressources naturelles. La chute des prix du pétrole, le manque d'infrastructures dont souffre le territoire, et les conditions difficiles d'exploration et d'exploitation ont mis un coup d'arrêt à cette perspective. La transposition d'un modèle à la norvégienne avec un développement plus rapide s'est éloignée. Toutefois, le potentiel du sous-sol groenlandais demeure.

C'est notamment l'extraction d'uranium et de terres rares qui pourrait démarrer, car les gisements se situent dans le sud de l'île au climat plus doux. Le Groenland posséderait la cinquième réserve mondiale d'uranium et la troisième réserve mondiale de terres rares. Le sujet a pourtant été au centre de débats importants : au sein de la société groenlandaise, partagée entre le désir d'indépendance et des craintes environnementales, sanitaires et aussi identitaires ; entre le Groenland et le Danemark, sur la répartition des compétences dans la mesure où, dans l'accord qui lie le territoire à l'État danois, ce dernier a conservé la compétence en matière d'affaires étrangères et a signé le traité sur la non-prolifération de l'uranium.

Après plusieurs années de négociations, le Danemark et le Groenland sont parvenus, en mai 2016, à un accord sur un futur cadre légal applicable à l'exploration, l'exploitation et l'exportation d'uranium au Groenland. Les questions relatives au forage et à la délivrance de permis d'exploitation seront du ressort du gouvernement groenlandais. Le respect des règles de non-prolifération, la garantie de sûreté nucléaire et le contrôle des exportations relèveront du gouvernement danois.

Par ailleurs, l'accord de partenariat adopté entre l'Union européenne, le Danemark et le Groenland dans le domaine de l'éducation est en ce sens une étape importante. L'Union européenne apportera entre 2014 et 2020 près de 218 millions d'euros en faveur de l'éducation et de la formation professionnelle. Cet accord s'inscrit également pleinement dans les transformations de l'Arctique et ses conséquences.

Dans le rapport sur l'avenir du Groenland, la commission des affaires européennes du Sénat appelait l'Union européenne à mettre le Groenland au cœur de sa politique pour l'Arctique. Il est donc tout à fait satisfaisant de constater que la communication conjointe précise que le partenariat UE-Groenland « vise à aider le Groenland à relever les principaux défis qui se posent à lui, à commencer par la diversification durable de son économie et par le renforcement de sa capacité administrative ». Il est également heureux qu'il soit annoncé que l'Union « s'engagera plus avant dans un dialogue stratégique aux niveaux politique et technique appropriés sur des questions d'intérêt commun, qu'elles soient de portée mondiale (énergie, changement climatique et environnement, ressources naturelles) ou propres à l'Arctique ».

Les besoins du Groenland sont énormes. Pour montrer l'attention qu'elle lui porte et s'inscrire dans le développement durable du territoire, l'Union européenne doit aider l'île plus encore qu'elle ne le fait actuellement. Elle pourrait envisager un mécanisme permettant d'appliquer le plan d'investissement pour l'Europe, le plan Juncker, aux pays et territoires d'outre-mer, s'appuyant sur les États membres auxquels ces territoires sont rattachés. Cela aurait le mérite de cibler quelques projets pertinents pour lesquels l'investissement privé ne se fera pas seul.

3. Appuyer la Finlande durant sa présidence du Conseil de l'Arctique

La Finlande, qui fête en 2017 le centenaire de son indépendance, a un rôle important à jouer en Arctique dans les mois et les années à venir.

En premier lieu, elle est à l'origine de l'embryon de la politique arctique de l'Union européenne : la Dimension septentrionale. Et c'est donc fort logiquement qu'elle s'est montrée très active lors de la préparation de la politique intégrée de l'Union¹.

C'est sous la présidence finlandaise de l'Union européenne, en 2006, que la Dimension septentrionale a été consacrée comme une politique commune de l'Union à part entière. Elle promeut le dialogue et la coopération concrète, favorise la stabilité de la région et l'intégration économique au bénéfice des populations du nord de l'Europe à travers quatre partenariats thématiques : environnement ; santé publique et bien-être social ; transport et logistique ; culture et industries créatives. Elle a été pour la Finlande un moyen d'offrir à la Russie la possibilité de dialoguer avec l'Union européenne sur des sujets d'intérêt commun.

En second lieu, la Finlande va prendre la présidence du Conseil de l'Arctique, dont la place et le rôle dans la gouvernance de l'Arctique n'ont cessé de grandir ces dernières années. Succédant aux États-Unis, la Finlande débutera sa présidence en mai 2017 dans le contexte de la mise en œuvre à la fois de l'Accord de Paris sur le climat et des Objectifs du développement durable de l'ONU.

La Finlande a donc fixé quatre priorités pour ses deux années de mandat : la protection de l'environnement pour laquelle elle espère voir mises en œuvre l'ensemble des recommandations adoptées par le Conseil ; la coopération dans le domaine de la météorologie pour améliorer la sûreté et la recherche dans l'Arctique ; la connectivité, dans le but de renforcer l'équipement et l'offre de services au bénéfice des populations de l'Arctique ; l'éducation et notamment le *e-learning*.

¹ Voir le rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat n° 684 (2013-2014), « Arctique : préoccupations européennes pour un enjeu global » pages 83 à 87.

Ce faisant, la Finlande, fer de lance de la politique arctique de l'Union européenne, plus que tout autre, se retrouve entre les États-Unis et la Russie dont les politiques sont source d'interrogations et d'inquiétudes pour de nombreux acteurs. Alors que la présidence américaine du Conseil de l'Arctique termine son mandat, nul ne sait quelle est la vision de l'administration Trump pour la région.

La relation avec la Russie, voisin immédiat de la Finlande, est plus complexe. Cette relation ancienne est plutôt bien gérée par la Finlande - d'une manière distincte mais guère différente de celle de la Norvège. Néanmoins, les tensions entre l'Occident et la Russie connaissent en Finlande une réalité tangible (contre-sanctions, cyberattaques attribuées à des Russes, violation de l'espace aérien...) et la question se pose de savoir si la Finlande pourra maintenir ces frictions hors de la coopération en Arctique durant sa présidence.

C'est pourquoi l'Union européenne doit voir en la Finlande un atout à employer et sur lequel s'appuyer. Cela est vrai pour obtenir un siège d'observateur permanent au Conseil de l'Arctique. Ça l'est aussi pour le maintien du dialogue avec la Russie sur un sujet d'intérêt commun et qui intéresse cette dernière au plus haut point.

II. L'UNION EUROPÉENNE ET LA FRANCE DOTÉES D'UNE POLITIQUE POUR L'ARCTIQUE

A. UN MANQUE DE CONSENSUS ENTRE LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES SUR LA POLITIQUE DE L'UNION POUR L'ARCTIQUE

Dans la foulée de la résolution du Parlement européen du 10 mars 2014 prônant une stratégie européenne pour l'Arctique, le Conseil de l'Union européenne appelait la Commission et la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à présenter, avant la fin de 2015, « *des propositions sur la poursuite du développement d'une politique intégrée et cohérente pour la région arctique* ».

Le 27 avril 2016, la Commission européenne et la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont donc présenté une communication conjointe au Parlement européen et au Conseil intitulée « Une politique arctique intégrée de l'Union européenne ».

Dès le 20 juin 2016, le Conseil adoptait des conclusions sur cette politique intégrée. Enfin, le Parlement européen a, à son tour, donné sa vision de ce que devait être la politique européenne pour l'Arctique dans une résolution du 17 mars 2017.

1. La proposition de la Commission européenne : un cadre pour l'action de l'Union européenne dans l'Arctique

Articulée autour de trois parties, la communication se fonde sur les postulats suivants :

- l'impact du changement climatique plus fort en Arctique que dans les régions tempérées : en raison de la fonte accélérée de la glace, l'Arctique, qui n'était jusqu'alors qu'une victime du réchauffement climatique, en est devenu un acteur ; étant donné le rôle que jouent les pôles dans la régulation du climat, l'accord de Paris implique non seulement une action forte pour limiter le réchauffement au pôle, mais également de mettre en place des stratégies d'adaptation au changement climatique pour les populations y résidant ;

- la nécessité de protéger l'environnement fragile de l'Arctique de pollutions venues parfois d'assez loin et de promouvoir le développement durable de la région ;

- le rappel de la dépendance de l'Union européenne aux importations en provenance de l'Arctique : 24 % (soit 1,5 million de tonnes pour une valeur d'environ 4,8 milliards d'euros) des importations de produits de la pêche proviennent de Norvège ; un tiers du pétrole et deux tiers du gaz importés en Europe sont originaires de Norvège et de Russie.

- l'Arctique doit demeurer une zone « *de paix, de prospérité et de coopération internationale constructive* ».

a) La lutte contre le changement climatique et la sauvegarde de l'environnement arctique

La communication rappelle que le volume des glaces marines présentes durant l'été a diminué de 40 % en Arctique depuis 1979. S'appuyant sur les travaux du GIEC, elle rappelle que la fonte du pergélisol pourrait entraîner d'importantes émissions de dioxyde de carbone et de méthane. En outre, l'Arctique abrite des écosystèmes sensibles et de nombreuses espèces endémiques, que ce soit sur terre ou dans l'océan, qu'il convient de protéger. Trois types d'action permettraient à l'Union européenne de répondre à ces dangers.

En premier lieu, la communication met en avant la recherche sur l'Arctique, rappelant que « *la compréhension du fonctionnement des systèmes arctiques et leurs possibles réactions à des forces de natures différentes reste encore très limitée* ». Elle propose de maintenir le niveau actuel d'engagement financier pour la recherche dans la région jusqu'à 2020 et de favoriser un accès transnational aux infrastructures de recherche et aux ressources de données ouvertes. Elle met en avant l'initiative PolarNet-UE, qui permettra à 22 instituts de recherche européens de mettre en place un programme de recherche polaire intégré. Enfin, le programme spatial de connaissance de la Terre, Copernicus, favorisera une meilleure connaissance de l'Arctique.

En second lieu, la communication propose l'adoption de stratégies pour atténuer le changement climatique et s'adapter à celui-ci. Inscrivant son action dans le cadre de l'accord de Paris sur le climat et au maintien du réchauffement climatique sous le seuil de 2°C, elle cible la limitation des émissions de polluants comme le carbone noir et le méthane aux effets dévastateurs dans l'Arctique.

Enfin, la protection de l'environnement de l'Arctique est mise en avant et passe par l'action de l'Union au niveau international dans la lutte contre les polluants et métaux lourds, les espèces exotiques envahissantes et la prévention d'accidents majeurs concernant les activités pétrolières et gazières. Plus précisément, la promotion d'un niveau élevé de protection de la biodiversité est prônée et pourrait se traduire par la création d'aires marines protégées et l'inclusion de l'océan Arctique dans le cadre de la négociation aux Nations unies pour la protection de la biodiversité marine dans les eaux internationales.

b) Le développement durable de l'Arctique européen

Dans cette partie, la communication envisage comment participer au développement économique du nord de l'Europe. Elle rappelle la richesse de ces régions et leurs handicaps par rapport aux autres régions de l'Union : faible densité de population sur une vaste superficie, manque de liaisons de

transport et de moyens de communications terrestres, nécessité d'infrastructures adaptées au climat rigoureux.

Sur ce dernier point, elle rappelle les nombreux programmes relevant de la politique de cohésion, les difficultés rencontrées à les mettre en œuvre et la nécessité de trouver et de tester des technologies et des services innovants. Toutefois, comme réponse, la communication s'appuie sur les programmes généraux existants (Horizon 2020 et InnovFin, notamment), l'accès effectif au marché unique et le croisement des différentes formes de financement. Le plan d'investissement pourrait être utilisé pour un certain nombre de projets et l'accent est mis sur les liaisons de transports transfrontalières.

La principale innovation porte sur la création d'un forum des parties prenantes de l'Arctique européen. Forum provisoire, il rassemblerait les institutions européennes, les États membres et les autorités régionales et locales pour définir les principales priorités en matière d'investissement et de recherche que les fonds européens pourraient soutenir dans la région. Lui succéderait une conférence annuelle des parties prenantes de l'Arctique pour mesurer et améliorer les résultats obtenus.

En outre, les programmes spatiaux européens pourraient trouver une utilité particulière en Arctique : Copernicus permettrait d'observer et de surveiller la région, et le système de navigation par satellite Galileo faciliterait la circulation terrestre, marine et aérienne. Des solutions devraient cependant être trouvées pour les télécommunications.

Enfin, estimant que le trafic maritime est en plein essor dans l'Arctique et qu'il va augmenter avec l'ouverture de la route du nord-est, la communication estime nécessaire d'améliorer la sécurité de la navigation dans cet environnement particulier. Elle fait référence au code de navigation polaire adopté par l'Organisation maritime internationale et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

c) La coopération internationale sur les questions intéressant l'Arctique

La communication de la Commission européenne envisage la coopération internationale à travers cinq vecteurs.

Dans un premier temps, elle vise les organisations et enceintes internationales, réparties en trois niveaux. Au niveau mondial, c'est la convention des Nations unies sur le droit de la mer qui pourrait fournir un cadre pour l'organisation des activités dans l'océan Arctique. Au niveau régional, la communication prône l'obtention par l'Union européenne du statut d'observateur permanent au Conseil de l'Arctique, forum regroupant les États présents dans la région. Enfin, est évoquée la participation aux différents *fora* de coopération régionale et sub-régionale, comme le Conseil euro-arctique de la mer de Barents ou le Conseil nordique.

Parallèlement, la coopération bilatérale est évoquée. Elle concerne les États de l'Arctique comme les États-Unis, le Canada et la Russie, et ceux qui sont aussi membres de l'Espace économique européen, l'Islande et la Norvège. Enfin, une place particulière est accordée au Groenland en raison de l'accord de partenariat qui lie ce territoire autonome au Danemark et à l'Union européenne.

L'accent est également mis sur la gestion des activités de pêche en raison de l'importance de cette activité dans l'économie de la région et du fait qu'elle est encore peu réglementée, ou encore que l'état des pêcheries est à ce jour encore mal connu. En outre, la Commission souhaite promouvoir la coopération scientifique et évoque deux axes : la participation à l'alliance transatlantique pour la recherche océanique avec le Canada et les États-Unis, et un projet de carte multirésolution de l'ensemble des fonds marins, dont ceux de la mer de Barents.

2. Les conclusions du Conseil : pour une plus grande coordination de l'action de l'Union européenne en Arctique

Suite à la communication conjointe, le Conseil s'est prononcé assez rapidement puisque des conclusions ont été adoptées dès le 20 juin 2016. S'il salue la communication de la Commission, il met en avant certains aspects.

En premier lieu, il souligne l'importance que l'Arctique soit une région « *sûre, durable et prospère* ». Et en raison de l'intérêt croissant qu'il suscite, l'action de l'Union européenne doit s'inscrire dans une politique « *ambitieuse, transversale et étroitement coordonnée* ». Il se félicite, à ce titre, de l'action menée par la Commission pour renforcer les synergies entre les différentes actions menées et les divers outils de financement, et l'appelle à agir plus encore en ce sens.

Ensuite, le Conseil reconnaît que l'action de l'Union européenne ne peut être que subsidiaire de l'action des États arctiques et il prône la coopération régionale à travers les différentes instances et le dialogue avec les populations autochtones. Plusieurs États membres ont adopté, à l'image de la France, une véritable stratégie pour l'Arctique et l'Union se doit d'en tenir compte dans son action.

Le Conseil met, par ailleurs, sur un même plan les défis antagonistes de l'Arctique : le développement et l'exploitation durable de la région, d'une part, et la préservation d'un environnement fragile et d'écosystèmes singuliers, d'autre part.

Il met enfin l'accent sur la régulation de l'activité dans l'océan Arctique et le développement durable d'infrastructures capables de résister au changement climatique.

3. La résolution du Parlement européen du 16 mars 2017 : une mobilisation des commissions pour une approche plus globale et plus ambitieuse

Le Parlement européen, suite à un rapport d'initiative du 8 février 2017, a adopté une résolution le 16 mars 2017. Ce travail a associé plusieurs commissions en plus de la commission des affaires étrangères et de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, saisies au fond. Ont en effet rendu un avis, la commission du commerce international, la commission du développement régional et la commission de la pêche.

En plus de reprendre les grandes lignes suivies par la Commission européenne et le Conseil, le Parlement européen met l'accent sur trois aspects qui ne lui paraissent pas assez pris en compte.

Le premier de ces aspects, c'est l'importance géopolitique prise par la région. Le réchauffement climatique qui la libère toujours plus de la glace favorise l'accès aux riches ressources naturelles, ainsi que l'essor d'activités maritimes comme la pêche et la navigation. Cette ouverture nouvelle dans l'histoire et l'augmentation de l'activité humaine dans l'Arctique ne sont pas sans poser de questions quant à la sécurité dans la région. Le Parlement reconnaît que la sécurité dans l'Arctique est abordée dans la stratégie globale de l'Union concernant les questions de politique étrangère et de sécurité de juin 2016, mais regrette que la communication conjointe ne l'évoque pas. Il évoque précisément les agissements de la Russie et l'importance du dialogue avec celle-ci comme composante de la politique de l'Union pour l'Arctique.

Le second aspect, c'est la lutte contre le réchauffement climatique dans l'Arctique et la protection d'un environnement fragile. Le Parlement européen met en avant les engagements de l'Union européenne tant en ce qui concerne les objectifs de développement durable des Nations unies que ceux de l'Accord de Paris sur le climat. Il appelle à une action rapide et à la nécessaire évaluation des incidences sur l'environnement arctique de la réalisation de tout projet.

Le troisième aspect concerne les populations autochtones. Le Parlement met l'accent sur le fait qu'ils doivent être les premiers bénéficiaires des politiques pour l'Arctique et bénéficier d'une représentation propre auprès de l'Union européenne.

Les Sami

Parmi les peuples premiers d'Europe, la population Sami (ou Same) est originaire du Nord de la Norvège, de la Suède, de la Finlande et de la Russie. Les Sami seraient entre 70 000 et 100 000 en tout, dont environ 40 à 60 000 en Norvège, 15 à 20 000 en Suède, 9 000 en Finlande et 2 000 en Russie.

Les Sami vivent d'une économie de subsistance fondée sur la pêche côtière artisanale, l'élevage et la transhumance saisonnière de rennes ainsi que l'artisanat. La population Sami est désormais en majorité urbanisée, même si un nombre substantiel vit encore dans les villages de l'Arctique profond. *Le principal sujet de préoccupation des Sami réside dans les menaces pesant sur leur environnement et leur mode de vie traditionnel du fait, d'une part, du réchauffement climatique, et d'autre part, des politiques de développement du Grand Nord et des projets d'exploration des ressources naturelles qui y sont liées.* Les Sami doivent à présent faire face aux menaces culturelles et environnementales, incluant l'exploration pétrolière, les mines, la construction de barrages, l'exploitation forestière et le changement climatique.

En Norvège, les Sami cherchent aujourd'hui à se réapproprier leur identité et leur héritage culturel après avoir été longtemps confrontés à une forte politique d'assimilation de la part du gouvernement. Après un mouvement de protestation dans les années 1980 et une lutte acharnée pour la promotion de leurs droits, les Sami obtiennent dix ans plus tard l'établissement d'une assemblée de représentant élus, le *Sámediggi*. Le Parlement Sami de Norvège se compose de 39 membres élus pour 4 ans, comprenant 7 circonscriptions venant de tout le pays. Bien que disposant d'une enveloppe de 46 millions d'euros en 2016, le rôle du Parlement reste consultatif.

Le rapprochement opéré entre le gouvernement norvégien et le Parlement des Sami contribue aujourd'hui au désenclavement économique et politique du peuple Same. Néanmoins, il reste beaucoup à faire s'agissant du développement des questions Sami par le Gouvernement, où la tendance à l'examen de ces questions stagne, voire recule. En outre, un pourcentage non négligeable de Sami est encore aujourd'hui discriminé, notamment via les réseaux sociaux.

Loin de viser une autonomie complète, les Sami recherchent une forme d'intégration dans la société norvégienne qui soit respectueuse de leurs traditions.

En Finlande, l'année 2017 est une année fondatrice pour le peuple Same, le dernier peuple autochtone d'Europe car elle marque le centenaire du premier Congrès lapon, qui s'est tenu à Trondheim en Norvège en mars 1917. Par ailleurs, les cent ans de l'indépendance de la Finlande sont également célébrés cette année. La reconnaissance politique des Sami est récente. Datant des années 1997, elle est liée à des considérations environnementales : protéger les zones pastorales pour l'élevage de rennes menacées par la construction d'ouvrages. Sur le plan culturel, la Constitution finlandaise reconnaît un droit à conserver et à développer la culture et la langue Same, sans pour autant lui octroyer le statut de langue officielle contrairement au finnois et au suédois. Un parlement local (*Sámediggi*) a été créé, composé de 21 membres renouvelés tous les quatre ans.

En Suède, il existe également un parlement Sami depuis 1993, comprenant 31 membres élus. Bien que privés de leurs droits fonciers la même année, une décision de la cour de justice suédoise de février 2016, accorde aux Sami le droit de chasser et pêcher sur leurs propres terres uniquement sur une partie de leur territoire, au terme d'un combat de haute lutte. Malgré le fait que *le droit international ne contraint aucunement la Suède à reconnaître l'existence de droits spéciaux pour le peuple Sami, que ces derniers soient des autochtones ou non*, l'État suédois a accordé aux langues Sames en 2000, le statut de langues minoritaires officielles.

En Russie, le Parlement Sami de Russie fut fondé en 2000 sur le modèle des parlements Sami des pays nordiques. Il fut le fruit de la réflexion émanant du 1^{er} Congrès des Sami de Russie, en 2008. Au regard du faible nombre estimé de Sami Russe, la langue Same est plus particulièrement menacée de disparaître en Russie.

De manière générale, il existe peu d'informations disponibles sur les Sami de Russie.

La recherche d'une unité de vues parmi les Sami des différents États est devenue essentielle afin de faire face aux nouvelles problématiques contemporaines, telles que le réchauffement climatique et le regain d'intérêt des puissances internationales et du secteur privé pour la région Arctique. Il existe plusieurs instances qui coordonnent les positions des États comme le Conseil Sami, le Conseil Parlementaire Sami, ou le Comité de langue Sami.

Par ailleurs, les mesures prises par la Norvège ont été souvent suivies de près par des initiatives similaires en Finlande et en Suède. La Norvège a notamment été la première à instaurer un *Sámediggi*, ce qui a entraîné la création de Parlements Sami en Suède et en Finlande par processus d'émulation. Il convient de souligner que le *Sámediggi norvégien est le plus grand des trois, par le nombre de députés et le budget, et aussi le plus puissant.*

Est actuellement en projet, une convention nordique Sami concernant la Norvège, la Suède et la Finlande. Elle prévoit notamment la création d'un Conseil de coopération composé de trois ministres responsables des intérêts Sami et des Présidents des parlements Sami.

Enfin, s'agissant de l'Union européenne, les autorités Sami estiment qu'elle semble particulièrement éloignée de leurs préoccupations.

Là où la communication conjointe reste encore évasive, le Parlement prône des mesures fortes et concrètes, parmi lesquelles se distinguent :

- la demande faite à la Commission d'élaborer des mesures concrètes pour mettre en œuvre sa politique ;
- un appel en faveur d'un plan d'action concret pour lequel « *la préservation de l'écosystème vulnérable de l'Arctique devrait être le point de départ* » ;

-
- la demande d'un moratoire sur la pêche industrielle pour les zones qui n'étaient pas concernées jusqu'alors par la pêche ;
 - l'interdiction de « l'extraction pétrolière dans les eaux arctiques gelées de l'Union européenne et de l'Espace économique européen » ;
 - l'interdiction du chalutage de fond dans les zones de haute mer de l'Arctique ;
 - la création d'une unité au sein du SEAE pour les politiques septentrionales ;
 - la création d'une représentation des peuples autochtones de l'Arctique à Bruxelles ;
 - l'accroissement du financement européen de la recherche en Arctique dans le prochain cadre financier pluriannuel ;
 - la coopération parlementaire, notamment avec les parlements nationaux des États membres concernés par les questions relatives à l'Arctique.

Au final, le Parlement dessine ce que devrait être l'action de l'Union, là où la Commission s'est contentée de fixer un cadre. Il élargit aussi le constat sur lequel se fonder. Il évoque l'intérêt économique de la Chine et demande que la relation avec la Russie soit intégrée dans la politique pour l'Arctique, fondée sur un dialogue lucide et sélectif.

B. LE MANQUE D'AMBITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE : BONNE OU MAUVAISE OPTION ?

1. Une politique de coopération internationale qui n'est pas un nouveau volet de la politique européenne de voisinage

Lancée en 2004, la politique européenne de voisinage a pour but de développer des liens privilégiés avec les pays voisins de l'Union européenne pour créer un espace de prospérité et de valeurs partagées, fondé sur une intégration économique accrue, des relations politiques et culturelles plus intenses, une coopération transfrontalière renforcée et une prévention conjointe des conflits.

Alors que l'Union européenne dispose d'une politique pour son voisinage à l'est avec le Partenariat oriental et au sud avec l'Union pour la méditerranée, elle n'a jusqu'à présent pas envisagé de la même manière son voisinage au nord. Or, l'appréhension du Grand nord et la place que l'Union européenne doit y occuper répondent à d'autres préoccupations.

Tout d'abord, en dépit des grands acteurs mondiaux, la situation y est stable et il y a un consensus pour maintenir cette stabilité, selon l'adage « *Grand nord, basses tensions* ». L'Arctique est loin de la situation

méditerranéenne au lendemain des printemps arabes. De même, il n'y a pas de conflit comme l'Est de l'Europe peut en connaître.

En outre, des liens privilégiés existent déjà puisque deux acteurs sont membres de l'Union – la Suède et la Finlande –, l'Islande et la Norvège sont membres de l'Espace économique européen (EEE), et que le Groenland est un territoire associé à l'Union européenne. Un certain nombre de coopérations existent aussi, y compris avec la Russie, à travers la Dimension septentrionale et des forums comme le Conseil euro-arctique de la mer de Barents.

Il eut été souhaitable, ou tout au moins rationnel, qu'une politique intégrée simplifiée et unifiée ces différents outils pour gagner en force et en clarté. Elle aurait également pu se voir allouer un budget propre alors qu'aujourd'hui, il s'agit uniquement de décliner les grands programmes de l'Union (budget recherche avec Horizon 2020, politique de cohésion, Plan Juncker, etc...) aux régions du Grand nord.

Par ailleurs, la politique européenne de voisinage ayant elle-même connu une grave crise sous l'effet des printemps arabes et de l'opposition de la Russie au Partenariat oriental amenant à une redéfinition de ses objectifs, l'Union aurait peut-être été en peine de s'en inspirer pour la transposer dans une autre région.

Il n'en demeure pas moins qu'une politique tournée vers une région du monde en pleine évolution ne peut se soustraire à une étude géopolitique. L'apport du Parlement européen par la voix de ses rapporteurs Urmas Paet et Sirpa Pietikäinen est sur ce point important. Si les transformations de l'Arctique attirent l'attention de nombreux États, et particulièrement asiatiques, c'est parce que son sous-sol est présumé riche et que la navigation rendue possible par la fonte de la glace de mer pourrait créer une nouvelle route maritime entre l'est et l'ouest. Leur intérêt est donc principalement économique. En parallèle, la Russie et le Canada se sont livrés ces dernières années à un renforcement de leurs positions militaires. Si cela ne signifie pas nécessairement la préparation d'un conflit armé, c'est un fait qui mérite d'être analysé.

Pourtant, cette dimension ne figure pas dans la communication conjointe. C'est regrettable, car quelle que soit l'action de l'Union européenne dans l'Arctique, elle doit reposer sur un constat juste et complet.

Des auditions menées, votre rapporteur retire que l'objectif premier de la Commission européenne est de disposer enfin d'un siège d'observateur permanent au Conseil de l'Arctique. Or, cela ne peut être possible qu'avec l'accord unanime des membres de cette organisation, et la Russie et le Canada s'y sont opposés jusqu'à présent. Aussi, tout semble fait pour lever l'opposition de ces deux acteurs.

S'il est vrai que l'Union est déjà engagée dans un certain nombre d'actions et de coopérations, ce seul objectif paraît bien faible pour qui veut

mener une diplomatie d'influence. Certes, ce serait pour l'Union européenne une reconnaissance supplémentaire sur la scène internationale. Concrètement, cela ne constituerait pas une évolution notable, car elle dispose déjà d'une position *ad hoc* au Conseil de l'Arctique où elle est quasiment invité permanent. Ensuite, des États membres sont membres du Conseil de l'Arctique ou en sont des membres observateurs. Ils ont donc les moyens d'exprimer une position européenne.

En outre, cet « entrisme » soulève la question de la relation aux États membres observateurs du Conseil de l'Arctique : complémentarité ou substitution ? L'accès de l'Union au statut d'observateur permanent impliquera-t-il que les États membres ne pourront plus siéger et seront représentés par la Commission européenne ? Faute de statut d'observateur pour l'Union, les États membres pourraient organiser en amont des réunions du Conseil de l'Arctique des réunions pour la recherche d'un message commun, proprement européen, qu'ils pourraient porter au Conseil de l'Arctique.

Enfin, le Conseil de l'Arctique n'est pas le seul forum de discussions et de prises de décisions impactant l'Arctique. Les négociations internationales sur la protection de la biodiversité en haute-mer, l'accord sur la pêche dans l'Arctique central, le code de navigation en milieu polaire, ne sont pas traités au sein du Conseil de l'Arctique. ils façonneront pourtant l'activité dans la région pour les années à venir.

2. Une politique centrée sur le développement de l'Arctique européen au détriment de la protection de l'environnement ?

Il est judicieux que la communication conjointe se concentre sur la partie européenne de l'Arctique. Cela ne signifie pas qu'elle doive penser l'Arctique uniquement comme des régions du grand nord de l'Europe. Mais l'Union a pu, dans le passé, donner l'impression de s'immiscer dans la politique des États non membres, ce qui fut naturellement mal ressenti. En outre, elle met en avant un développement économique plus réaliste, s'appuyant sur le local et sur des PME avec l'aide de fonds européens. Cette évolution est donc bienvenue.

Toutefois, l'orientation retenue est sujette à questionnements. En effet, jusqu'à présent, le développement économique durable et la protection de l'environnement fragile de l'Arctique étaient mis sur un pied d'égalité. Or, la communication conjointe semble favoriser le premier au détriment de la deuxième. Tandis que le développement économique passe par des objectifs, des mesures et des moyens assez clairement identifiés, il n'en est pas de même de l'adaptation au changement climatique et de la protection de l'environnement.

Les propositions en matière de limitation des effets du changement climatique sont assez floues et peu d'actions concrètes sont envisagées pour

la protection de l'environnement. La communication conjointe renvoie aux accords et instruments internationaux et adopte une position prudente en ce qui concerne l'exploitation des hydrocarbures puisqu'elle se cantonne de promouvoir de hauts standards pour la prévention des accidents. Dans le même temps, le développement économique fait l'objet d'une attention particulière : un développement ancré au niveau local s'appuyant sur des PME innovantes avec le soutien des fonds européens et des programmes de coopération internationale.

En raison de l'importance du réchauffement climatique dans les régions polaires, de la fragilité de l'environnement de la région arctique et de la nécessaire protection qui doit s'y appliquer, cette évolution est inquiétante. La Commission européenne semble ici oublier ce qu'était la définition première de développement durable (note de bas de page) pour favoriser un « développement économique qui dure ». Et si elle souscrit aux demandes des États membres nordiques d'aide au développement économique, elle en oublie les objectifs d'intérêt général de l'ensemble de l'Union. Comme le montre l'encadré ci-après, ce glissement trouve son origine dans une consultation sujette à caution et peut-être indicative d'une façon de fonctionner de l'Union européenne qui n'est plus acceptable.

**La consultation de la Commission européenne pour préparer
la communication conjointe : erreur de méthode ou orientation volontaire ?**

**1. Considérations générales sur les consultations mises en œuvre par la
Commission européenne**

La consultation conduite en ligne entre le 1er septembre et le 2 décembre 2014 s'inscrit dans le processus de consultations régulièrement menées par la Commission sur un texte en préparation.

Les résultats recueillis au travers de ces consultations ouvertes - mais en général assez peu publicisées - ont souvent une influence conséquente sur l'orientation qui est ensuite donnée au texte ou au projet de réglementation préparé par la direction générale (DG) de la Commission en charge du dossier.

Cette pratique consultative se veut emblématique des instruments de démocratie participative mis en œuvre au cours des dernières années par les institutions européennes pour répondre aux accusations de manque de concertation avec les citoyens et la société civile, de technocratie excessive et de trop grande opacité des procédures d'élaboration des textes européens.

Cette procédure de consultation-discussion passe par un site dédié intitulé « Votre point de vue sur l'Europe » : (http://ec.europa.eu/yourvoice/index_fr.htm).

De fait, le lancement de ces consultations est insuffisamment publicisé et suppose une démarche active forte des participants. Contrairement aux enquêtes conduites dans le cadre de l'Eurobaromètre, ces consultations ne reposent pas sur un échantillon élaboré scientifiquement et interrogé par un institut spécialisé. Les questionnaires soumis au public sont le plus souvent élaborés par les services de la DG concernée ; leur passation est auto-administrée par le répondant qui, lui-même, n'a pas été personnellement sollicité pour répondre à l'enquête.

Cette procédure ne garantit aucune représentativité réelle des résultats et n'offre aucune assurance quant à la taille du panel qui sera obtenu au final. Elle offre aux groupes de pression organisés - et donc bien informés - une capacité à peser au sein de ces consultations bien supérieure à celles des individus ou des petites organisations. On note par ailleurs que les élus, en particulier nationaux et régionaux, ne participent que très peu à ces consultations trop confidentielles car ils ne disposent en général d'aucun système d'alerte qui permettrait de les informer des lancements de telles consultations.

D'une manière générale, et en raison des biais inhérents à la méthode employée, ces consultations organisées par la Commission ne recueillent qu'un assez faible taux de participation. Sur des sujets relativement pointus, comme c'est le cas de nombre de consultations lancées par les différentes DG, le nombre de réponses recueillies se limite à quelques centaines, voire quelques petits milliers.

La seule exception récente est celle de la consultation lancée sur le TTIP qui a obtenu - en raison d'une très forte mobilisation des associations et des formations politiques - près de 150000 réponses. Pour autant, les résultats finaux (97 % de répondants hostiles au traité) ne peuvent être considérés comme statistiquement représentatifs, tant ce score est nettement plus élevé que celui constaté dans les enquêtes d'opinion classiques.

Il est intéressant de noter que le niveau de participation varie assez singulièrement suivant la DG initiatrice de la consultation. À ce titre, la DG Affaires maritimes et Pêche - la DG MARE -, fait plutôt figure de mauvais élève puisque les consultations organisées par elle ces deux dernières années enregistrent des niveaux de réponses à peine supérieurs à 100 ; une d'entre elles n'a même recueilli que 9 réponses !

Les résultats des consultations font généralement l'objet d'une publication sur le site de la Commission dans les semaines ou parfois les mois qui suivent la fin de l'enquête, mais il ne semble pas exister de règles minimales communes quant à la nature et l'exhaustivité des informations qui doivent être diffusées. Ainsi, il n'est pas toujours possible de retrouver le questionnaire intégral ayant servi de base à la consultation, alors que celui-ci est indispensable pour se livrer à une bonne interprétation des résultats.

2. Les faiblesses méthodologiques de la consultation conduite sur l'Arctique

Premier constat : Un échantillon de réponses insuffisant et dénué de représentativité.

La période d'ouverture de la consultation a été de 3 mois (ce qui est le format le plus courant pour ce type de consultation), mais elle semble avoir été trop courte au regard du très faible nombre de contributeurs recensés : seulement 72 !

Ce chiffre est d'autant plus faible que cette consultation était ouverte à plusieurs pays arctiques non membres de l'Union européenne. Ces derniers ont d'ailleurs relativement peu participé à la consultation (12 contributions), de même que les pays arctiques de l'Union européenne - Suède, Finlande et Danemark, hors Groenland - 31 réponses. Au global, les pays arctiques - membres ou non de l'Union européenne -, avec 43 réponses sur 72, représentent 60 % du panel obtenu.

Parmi les pays non-arctiques de l'Union européenne, on ne recense que 29 réponses au total. Ce score ne manque pas d'interroger quand on sait qu'en leur sein, plusieurs de ces États sont membres observateurs du Conseil de l'Arctique, qu'ils sont particulièrement engagés dans les questions polaires et qu'ils comptent chacun plusieurs dizaines de centres de recherche opérant dans le cercle arctique. Ainsi, l'Allemagne, pays généralement leader dans la participation aux consultations publiques organisées au sein de l'Union, ne compte en tout et pour tout que 2 contributeurs. Les contributeurs belges sont en revanche au nombre de 8, ce qui s'explique sans doute par la proximité aux institutions européennes desdits participants.

On observe d'ailleurs qu'une forte majorité des réponses (62 %) émane d'organisations scientifiques ou d'institutions publiques et surtout d'organisations ayant bénéficié de financements de l'Union européenne au cours des cinq dernières années (75 % du panel). Là encore, nous sommes très loin de la réalité du financement de l'Union à l'endroit des acteurs européens impliqués en Arctique.

Ce constat soulève la question de la très faible publicisation de la consultation par la DG MARE. N'aurait-il pas fallu alerter les acteurs européens directement impliqués en Arctique pour éviter que seuls ceux gravitant autour des institutions européennes ne répondent ?

À ce sujet, il est assez étonnant que les services de la Commission n'aient pas identifié systématiquement les principaux acteurs participant ou ayant participé à l'élaboration des nombreuses feuilles de route nationales des pays membres de l'Union...

Au global, force est de constater que, de taille à peine supérieure au niveau autorisant la production de résultats sous forme statistique, l'échantillon de réponses obtenues au travers de cette consultation souffre de biais qui lui dénie tout droit à revendiquer une quelconque représentativité.

Second constat : Un questionnement excessivement ciblé, restreignant et orientant le sens et les résultats de la consultation.

L'appellation donnée à la consultation, « *Streamlining EU funding in the Arctic* » (traduit en français par la Commission par « la rationalisation du financement de l'UE dans l'Arctique ») annonce clairement la couleur : il s'agit d'orienter prioritairement la future stratégie arctique de l'Union sur des objectifs de financement de projets en laissant de côté les autres aspects du questionnement.

Le champ de réflexion posé par cette consultation vise à restreindre les ambitions européennes aux seuls pays de l'Arctique européen, ce qui n'est pas sans incidence sur les problématiques arctiques qui englobent l'ensemble de la région ou qui ont des causes ou des incidences à l'échelle planétaire.

Concernant le questionnaire soumis à consultation, on ne peut que regretter qu'il ne soit plus – contrairement au rendu fait des résultats sur d'autres consultations – présenté sur le site dédié de la Commission. Par ailleurs, on observe que si le texte présentant le cadre de la consultation était présenté en six langues (anglais, danois, finnois, suédois, allemand et français), le questionnaire lui-même ne semble avoir été diffusé qu'en anglais.

Sur l'ordonnancement et le contenu du questionnaire proprement dit, force est de constater qu'il oriente de manière très singulière les réponses vers des sujets et des considérations mettant au premier plan la thématique du développement économique de l'Arctique.

Le titre de la première série de questions s'intitule « Défis, opportunités et actions ». Les questions qui suivent portent sur les principaux défis pour l'Arctique européen dans les dix années à venir, les opportunités d'emploi et de croissance dans la région au même horizon, les priorités à donner aux investissements et à la recherche en particulier dans une perspective de création d'emploi et de développement de la croissance. En orientant d'entrée de jeu le questionnement sur une dimension presque exclusivement économique, les concepteurs du questionnaire ont volontairement généré ce que les spécialistes de l'opinion et des sondages appellent un « effet de halo » qui biaise l'orientation des réponses données aux questions qui suivent.

La seconde partie du questionnaire consacrée à la « mise en œuvre » s'intéresse à l'évaluation de la coordination des actions en matière d'investissements et de financements entre pouvoirs régionaux en Arctique et entre ceux-ci et les instruments mis en place par l'Union.

La troisième partie du questionnaire (la plus développée en nombre de questions) s'intitule « Questions spécifiques » et se subdivise elle-même en trois sous-chapitres. Le premier sous-chapitre consiste en une série de questions sur les systèmes de communication et de transport. Le second porte sur « la protection de l'environnement, l'adaptation au changement climatique, la prévention en matière de catastrophe ». Là encore, il semble moins question de vouloir prévenir en agissant sur les causes que de vouloir chercher des solutions pour réparer des risques présentés implicitement comme inévitables. Le dernier sous-chapitre, qui conclut le questionnaire est, lui, consacré au « renforcement du développement socio-économique, humain et institutionnel dans l'Arctique européen ».

Trois des sept questions qui suivent concernent le développement du commerce, les ressources naturelles et la compétitivité des secteurs économiques. Aucune d'entre elles ne porte sur la protection de l'environnement ou la lutte contre le changement climatique.

Au global, le questionnaire soumis à consultation est, dans sa conception même, très critiquable et contribue, par construction, à orienter profondément la nature des réponses obtenues. Il occulte nombre des orientations fixées par la résolution du Parlement européen en mars 2014, mais aussi une bonne partie des recommandations faites par le Conseil européen du 12 mai 2014 qui devraient pourtant servir de base à la Commission dans ses travaux préparatoires de la feuille de route de l'Union européenne sur l'Arctique.

3. Des résultats d'enquête peu représentatifs accompagnés d'une interprétation discutable

Le rapport d'analyse des résultats de cette consultation ne procède à aucune pondération des résultats selon l'origine nationale des répondants ou de la nature des répondants eux-mêmes. Il faut admettre qu'un tel redressement des données n'est guère possible compte tenu de la faiblesse globale des effectifs du panel et de la grande disparité du nombre de réponses d'un pays à un autre. On peut toutefois s'étonner que les analystes de la DG MARE accordent autant d'importance aux résultats d'ensemble de l'enquête et que la seule ventilation qui est - parfois - présentée dans ces résultats oppose pays arctiques (y compris ceux membres de l'Union) aux pays non-arctiques.

Une analyse véritablement qualitative des résultats aurait été plus pertinente, d'autant que l'ordonnancement des questions, le choix de celles-ci ainsi que leur formulation n'offraient guère d'espaces d'expression libre et spontanée aux contributeurs.

De l'analyse faite par les services de la DG MARE, il ressort que le défi le plus souvent cité comme majeur pour l'Arctique européen à l'horizon des dix prochaines années est celui des infrastructures. Mais celui-ci est surtout porté par les répondants des pays arctiques (essentiellement représentés par des institutions publiques desdits pays qui voient en l'Union européenne une opportunité à saisir pour trouver des financements), tandis que les contributeurs non-arctiques privilégient la protection de l'environnement. Dissocié de la protection de l'environnement dans l'analyse de cette réponse ouverte, le changement climatique n'arrive qu'au quatrième rang des défis jugés majeurs.

Outre le fait que la notion d'infrastructure renvoie à des équipements de nature assez diverse (infrastructures de transport et de communication entre les populations ou infrastructures destinées au développement de l'exploitation des richesses naturelles), il est étonnant que les deux premières questions ouvertes posées au début du questionnaire soient accompagnées d'exemples de défis déjà identifiés par le World Economic Forum et par la Commission européenne qui pointent précisément l'investissement dans les infrastructures et la « croissance bleue ».

Cette façon plutôt étrange d'orienter les réponses au questionnaire, ajoutée au fait qu'ont avant tout répondu des institutions publiques des pays arctiques (notamment celles bénéficiant déjà de subsides européens), produit assez naturellement des résultats qui pointent en premier lieu la nécessité de financer des projets de développement économique et notamment d'extraction des hydrocarbures et des ressources minières.

À contrario, les attentes de développement de la pêche, des énergies renouvelables et des initiatives de préservation des ressources naturelles et de promotion du développement durable se trouvent singulièrement minorées.

4. Conclusion

Au-delà de l'intérêt des réponses produites individuellement par chacun des contributeurs, cette consultation ne comporte, en raison de tous les biais dont elle est affectée, aucune valeur indicative quant aux orientations à donner à la future politique de l'Union européenne en Arctique.

Plus généralement, elle pose la question de la faiblesse méthodologique des consultations conduites par la Commission européenne pour orienter – et parfois même légitimer – la production de certains de ses textes normatifs.

Une réflexion approfondie mériterait d'ailleurs d'être menée pour améliorer ce type de consultations, voire pour leur substituer des instruments méthodologiquement fiables.

C'est la raison pour laquelle la résolution du Parlement européen, qui rappelle l'importance de la protection de l'environnement particulier de l'Arctique et qui propose des mesures concrètes pour la rendre effective, est la bienvenue. Toutefois, si on regarde la façon dont l'exécutif européen a tenu compte de la précédente résolution du Parlement sur l'Arctique, on peut légitimement se poser la question des suites qui seront données à cette nouvelle résolution. Les effets des pollutions dans cette région si fragile étant le plus souvent irrémédiables, il sera alors trop tard pour changer les choses.

Au final, la communication conjointe établit le cadre d'action de l'Union, pas l'action elle-même. En ce sens, elle peut générer déception et frustration. Déception, parce que l'apport de ce texte est somme toute faible par rapport à la communication de 2012 et ce, d'autant plus en raison de la position défensive de la Commission et de sa volonté d'apparaître au sein du Conseil de l'Arctique.

Le texte engendre aussi une certaine frustration parce que peu ou pas de mesures nouvelles sont annoncées.

C. LA FRANCE ET LA FEUILLE DE ROUTE NATIONALE POUR L'ARCTIQUE

Sous l'impulsion de M. Michel Rocard, ambassadeur chargé des zones polaires, la diplomatie française a engagé à la fin de l'année 2013 un long et important processus visant à définir la stratégie française pour la région arctique. Un document a été présenté le 14 juin 2016 par M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international : la Feuille de route nationale pour l'Arctique (FRNA).

Le travail interministériel mené durant deux ans s'est axé autour de quatre priorités de travail :

- identifier les intérêts français dans la zone Arctique ;
- renforcer la légitimité de la France dans les affaires et les enceintes arctiques ;
- travailler à l'équilibrage entre intérêts nationaux et intérêt général dans la gouvernance de l'océan Arctique ;
- promouvoir un haut niveau de protection de cet environnement marin unique et fragile.

Le document développe sept sections thématiques : recherche et coopération scientifique ; opportunités et coopération économiques ; enjeux de défense et de sécurité ; protection de l'environnement marin arctique ; présence française dans les enceintes internationales traitant de l'Arctique ; l'Union européenne et la zone Arctique ; Intérêts nationaux et intérêt général dans la zone Arctique.

Ce document permet à la fois de rappeler la légitimité de la France en Arctique, de préciser les enjeux pour notre pays et de définir le cadre de son action pour les années qui viennent. Adopté juste après la présentation de la communication conjointe, il présente en outre l'avantage de s'inscrire pleinement dans la politique européenne, dont il énumère les points sur lesquels l'action de la France et l'action de l'Union devront être coordonnés. C'est actuellement la seule stratégie d'un État membre de l'Union à le faire et à inscrire pleinement son action en Arctique dans une perspective européenne.

La coordination avec l'Union européenne prônée par la FRNA

La France soutient l'établissement d'une politique intégrée européenne pour l'Arctique, qui appuie la légitimité de l'action européenne dans l'Arctique en vue d'obtenir le statut d'observateur permanent au Conseil arctique et qui doit permettre la meilleure coordination des nombreux programmes européens.

Au sein de l'UE, la France poursuivra les objectifs suivants :

- la mise en œuvre de cette communication qui porte un objectif ambitieux d'intérêt général de préservation de l'environnement et des écosystèmes marins arctiques ;

- l'établissement d'une organisation régionale de gestion des pêches et d'une convention de mer régionale pour l'océan arctique ;

- la défense de l'application des principes du droit international notamment pour ce qui concerne la liberté de navigation et le droit de passage inoffensif ;

- la densification des échanges avec les cinq États riverains de l'océan Arctique pour ce qui concerne la question de l'encadrement des activités dans l'océan Arctique central ;

- le renforcement de la dimension arctique au sein de la Dimension nordique et du Conseil euro-arctique de la mer Barents, en particulier sur les aspects environnementaux et la question des transports ;

- la consolidation de la réflexion engagée avec nos partenaires européens sur les enjeux de sécurité dans l'espace maritime Arctique, notamment du Tour de table des forces de sécurité dans l'Arctique (ASFR) ;

- l'intégration de la zone Arctique dans la prospective sur la stratégie européenne pour la sécurité énergétique.

Conclusion de la FRNA : La France, un acteur arctique

Le présent document témoigne du niveau d'intérêt de la France pour la nouvelle conjoncture boréale dans laquelle opportunités économiques et défis environnementaux et climatiques sont inextricablement mêlés.

Dans son allocution du 16 octobre 2015, lors de la conférence du Cercle Arctique à Reykjavik, en Islande, le Président de la République, M. François Hollande, a déclaré :

« La France fera tout ce qu'elle pourra, ici dans cet extrême Nord de la planète, pour agir, pour mobiliser ses chercheurs et ses entreprises, et nous permettre de préserver cette partie du monde, qui est sans doute l'une des plus belles ».

L'Arctique est pour la France, comme pour nombre d'autres nations directement et indirectement intéressées, une zone d'intérêt scientifique mondial. La France appelle au renforcement de la coopération scientifique dans la zone Arctique dans lequel elle entend prendre une part active notamment en renforçant ses moyens et son investissement dans la recherche scientifique relative à l'Arctique. L'Arctique est un laboratoire naturel majeur pour l'étude du changement climatique au niveau global et revêt, de ce fait, un intérêt scientifique pour l'humanité tout entière.

La France soutient une approche de précaution multisectorielle fondée sur la préservation des écosystèmes marins arctiques et adhère au principe promu par la présidence américaine du Conseil de l'Arctique (2015-2017) selon lequel l'Arctique est une zone pilote de développement des technologies vertes.

Ainsi que l'a déclaré le Président de la République M. François Hollande à Reykjavik (16 octobre 2015) :

« La France ne considèrera jamais que l'on puisse traiter l'océan Arctique comme un océan parmi d'autres pour ce qui concerne le niveau de précaution environnementale. Nous appelons à la mise en place de normes de sécurité environnementale sui generis élevées dans la zone Arctique où des opérateurs français sont présents ».

La France promeut le principe d'une responsabilisation accrue des États extérieurs à la zone Arctique, utilisateurs potentiels de l'océan Arctique, par une plus grande implication de ces États dans les discussions et les décisions relatives à la gouvernance durable et responsable de l'océan Arctique.

La France travaillera aux côtés des autres États directement et indirectement intéressés pour favoriser un équilibre entre intérêts nationaux et intérêt général dans cet espace marin dévoilant, année après année, une connexion interocéanique nouvelle entre l'Atlantique Nord et le Pacifique Nord.

En dernière analyse, l'Arctique est pour la France une zone écologiquement sensible dans laquelle les intérêts français doivent s'exprimer dans une logique d'intérêt durable et général bien compris.

Il est heureux que notre pays se soit doté d'une feuille de route pour l'Arctique. Cette région fascine les Français et son altération interpelle. La tradition des expéditions polaires et la présence de la recherche scientifique sont des marqueurs de l'image de la France dans la région. Nos intérêts stratégiques et économiques y sont aussi bien connus.

La feuille de route permet à la fois de rappeler nos fondamentaux dans la région et de faire passer des messages et des ambitions nouvelles, suite à l'accord de Paris sur le climat et dans le cadre d'une transformation de la région qu'il convient d'accompagner.

L'important travail effectué a montré que la communauté scientifique française, premier atout de la France dans la région, était prête à

renouveler et à renforcer son engagement dans l'Arctique. Le Gouvernement doit canaliser et soutenir cet élan. À l'image de la recherche en général, la recherche polaire manque de moyens financiers et matériels (absence de navire brise-glace).

Ce travail a aussi montré que le suivi de l'Arctique implique plusieurs administrations et non le seul ministère des affaires étrangères. Depuis la disparition de M. Michel Rocard, il n'y a plus d'ambassadeur pour les pôles, ce qui est regrettable. M. Laurent Mayet, qui a repris en partie la mission, est représentant spécial pour les pôles et coordinateur de la FRNA. Il serait judicieux qu'à ce titre et pour faciliter son action interministérielle, il soit désormais rattaché au Premier ministre.

III. AGIR SANS ATTENDRE POUR L'ARCTIQUE ET POUR L'EUROPE

A. UTILISER LES OUTILS EUROPÉENS POUR AGIR DANS L'ARCTIQUE

Des auditions menées par votre rapporteur, il ressort que l'absence actuelle de propositions concrètes par la Commission européenne relève aussi du fait que son action est contrainte par l'actuel cadre financier pluriannuel. En effet, celui-ci n'a pas prévu de budget propre pour la politique intégrée de l'Arctique. Il y a bien la déclinaison des différents programmes européens qui s'appliquent aussi dans le nord de l'Europe, telle que les énumère la Commission européenne. Mais cette absence de budget propre signifie-t-elle que l'Union ne peut rien faire d'ici à 2020 ?

Pour votre rapporteur, l'Union européenne peut adopter certaines décisions et orientations dès à présent, en vue, précisément, d'être en capacité d'action en 2020.

En effet, comme il a été dit, alors qu'on ambitionne le développement économique durable des régions de l'Arctique européen depuis de nombreuses années déjà, on ne dit pas encore comment. Il serait temps de sortir des formules et de donner une forme à l'action. Il s'agit aussi de lui appliquer une meilleure coordination et une certaine visibilité. La politique de l'Union européenne doit pouvoir être identifiée par les citoyens européens.

C'est la raison pour laquelle, votre rapporteur soutient les évolutions institutionnelles et administratives proposées par la Commission et le Parlement européen : création d'un forum des parties prenantes pour définir les principales priorités en matière d'investissement et de recherche ; création d'une représentation des Samis auprès de l'Union européenne ; création d'une unité pour les politique septentrionales au Service européen d'action extérieure.

Un outil de la politique de cohésion présente une certaine pertinence en l'espèce, c'est la stratégie macro-régionale, à l'image de celles qui existent pour le Danube, la région alpine ou encore la mer Baltique. Une politique macro-régionale serait une mutation de la Dimension septentrionale au-delà des quatre partenariats thématiques. Elle donnerait une dimension plus grande à une action européenne plus cohérente. En outre, cet outil s'appuie sur la coopération transfrontalière et autorise l'association d'États non membres de l'Union. Il permettrait d'apporter une réponse aux problèmes communs des Samis des différents pays d'Europe. Le forum des parties prenantes voulu par la Commission européenne pourrait se saisir de cette question dès sa formation.

L'Union européenne souhaite utiliser le plan d'investissement pour l'Europe pour favoriser le développement de l'Arctique. C'est une très bonne chose, car il pourrait permettre que des projets dans la région pour lesquels

l'investissement privé fait actuellement défaut trouvent un financement. Néanmoins, ce plan n'est actuellement pas ouvert aux pays et territoires d'outre-mer de l'Union européenne (PTOM), dont fait partie le Groenland. Ceux-ci, en raison de leur éloignement, ne bénéficient que du Fond européen de développement. C'est notamment le cas du territoire français de Saint-Pierre-et-Miquelon qui se situe en zone subarctique. Il conviendrait que le plan Juncker s'adresse également aux PTOM. Cela permettrait à l'Union de prolonger cette action d'ampleur jusqu'à ces territoires qui lui sont rattachés. Cette mesure ne coûterait pas très cher par rapport à l'ensemble du plan mais pourrait avoir une valeur politiquement forte.

Saint-Pierre-et-Miquelon Un territoire français sous influence arctique

Composé de huit petites îles, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon couvre une superficie totale de 242 kilomètres carrés, à 20 kilomètres au large de Terre-Neuve (Canada). Il s'agit du seul territoire français en Amérique du Nord. La population, qui est presque entièrement d'origine bretonne, normande et basque, s'élève à 6 000 habitants.

La collectivité d'outre-mer a fêté en 2016 le bicentenaire de sa rétrocession à la France. En effet, le 22 juin 1816, l'Angleterre cédait officiellement Saint-Pierre-et-Miquelon à la France. L'archipel est devenu territoire d'outre-mer en 1946, département d'outre-mer en 1976, collectivité territoriale à statut spécial en 1985, et collectivité d'outre-mer depuis la loi constitutionnelle de 2003.

Avec un port en eau profonde, le chef-lieu, Saint-Pierre, était le centre de la vie économique, consacrée à la pêche de la morue et au conditionnement du poisson jusqu'en 1992, date à laquelle cette activité a disparu après la décision du tribunal arbitral de New York de restreindre la zone économique exclusive et d'interdire la pêche à Terre-Neuve. Le Canada, s'en tenant à cette décision, refuse toute extension des eaux territoriales de l'archipel, qui a entrepris une reconversion dans l'élevage des moutons. Le tourisme canadien et américain constitue une ressource non négligeable, mais l'économie de l'archipel est quasi paralysée. En effet, l'archipel ne s'est jamais vraiment remis de l'effondrement de la pêche industrielle.

L'archipel est soumis à un climat subarctique qui rend son exploitation difficile. Les îles formées de roches paléozoïques recouvertes de dépôts glaciaires pauvres sont soumises à un rude climat maritime frais : température moyenne annuelle de 6 °C, neige abondante, mer gelée en hiver, brume et vent violent presque permanent. De ce fait, elles offrent peu de possibilités à l'agriculture ; les habitants ne peuvent tirer parti que de l'exploitation de la faune marine, très abondante et très riche dans cette partie de l'Atlantique grâce au contact entre le courant froid du Labrador et le Gulf Stream.

Les relations entre Saint-Pierre-et-Miquelon et l'Union européenne (UE) reposent sur le fait que Saint-Pierre-et-Miquelon est un pays et territoire d'outre-mer (PTOM) de l'Union. Le statut de PTOM concerne 26 pays et territoires liés constitutionnellement à un État membre de l'Union européenne mais ne faisant pas partie du territoire de l'Union. Les PTOM sont ainsi simplement « associés » à l'Union européenne, au nom des relations particulières qu'ils entretiennent avec un État membre. Les PTOM français sont la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre et Miquelon, Saint Barthélemy, les Terres australes et antarctiques française et Wallis et Futuna.

Les relations UE - PTOM sont définies par la quatrième partie du TFUE et par la nouvelle Décision d'association outre-mer du 25 novembre 2013 entrée en vigueur le 1er janvier 2014. Le but de cette association est « la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble ». Un forum de dialogue PTOM-UE rassemble annuellement les autorités des PTOM, les représentants des États membres et la Commission.

Contrairement aux régions ultrapériphériques, ces pays et territoires ne font pas partie de l'Union européenne. Le droit de l'Union ne leur est donc pas applicable mais ils sont néanmoins éligibles à de nombreux programmes horizontaux de l'Union européenne.

L'Union a fourni entre 2007 et 2013 un soutien financier à la stratégie de développement des PTOM dans le cadre du Fonds européen de développement (FED). Pour cette période, le montant total de l'aide européenne alloué aux PTOM a été de 286 millions d'euros. Pour 2014-2020, le FED prévoit une enveloppe spécifique de 364,5 millions d'euros, hors Groenland (ce dernier bénéficie d'un accord financier séparé avec l'UE, dont le financement relève du budget général de l'UE). À titre de comparaison, Saint-Pierre-et-Miquelon a bénéficié au titre du 9e Fonds européen de développement de 12,8 millions d'euros et de 16 millions d'euros au titre du 10e. Enfin, Saint-Pierre-et-Miquelon s'est vu attribuer 26,3 millions d'euros pour la période 2014-2020 grâce au 11e Fonds européen de développement.

De nombreux projets émergent concernant l'archipel. Ils concernent notamment : la relance d'une filière pêche, le développement du tourisme, un projet de « hub portuaire », l'appel aux investisseurs privés dans le domaine des nouvelles technologies ou encore une meilleure desserte maritime et aérienne.

Concernant le projet ambitieux de « Grand port », il s'agirait de mettre en œuvre la réhabilitation des structures portuaires de l'archipel afin créer un terminal de croisières. La première phase des travaux devraient débuter en 2017. À terme, l'idée d'un hub maritime du transbordement est évoquée. La finalité du projet serait de faire de Saint-Pierre-et-Miquelon "un port avancé" pour Halifax, Québec ou Montréal, et accueillir les grands porte-containers.

La politique spatiale de l'Union européenne, avec le lancement et le déploiement actuel de ses satellites, va bientôt entrer en phase active. Galileo apportera un système européen de géolocalisation et Copernicus, programme d'observation de la Terre, va permettre de mieux connaître la géographie, le climat, la météo, etc... Ces deux programmes peuvent s'avérer particulièrement pertinents dans l'Arctique. Mais cela implique qu'ils couvrent bien cette région. Cela figure dans les objectifs des programmes, mais il convient de l'assurer.

Enfin, la situation internationale appelle l'Union à porter sans tarder un message clair à ses partenaires nordiques.

On pense en premier lieu au Brexit. La Norvège et surtout l'Islande seront, elles-aussi, impactées par la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne, car il est un partenaire commercial de premier plan pour elles. Or, ce sont les principaux partenaires de l'Union dans le cadre de l'Espace économique européen (le troisième étant le Liechtenstein). L'Union pourrait, à cette occasion, s'interroger sur la nature de ces liens et peut-être les raffermir ou les renouveler, en prenant plus particulièrement en compte l'intérêt partagé pour l'Arctique.

En second lieu, la relation avec la Russie s'impose comme une question centrale. Il a beau être répété qu'en Arctique, la place est d'abord au dialogue et à la coopération, l'intervention russe en Crimée et en Syrie, la situation en Ukraine, les suppositions autour des cyberattaques et l'activité militaire dans l'Arctique russe interpellent nombre d'États membres de l'Union et de l'OTAN. Le Parlement européen a raison d'intégrer cette question dans la politique européenne pour l'Arctique et de l'inscrire dans une démarche de dialogue lucide.

B. RÉGULER L'ACTIVITÉ DANS L'OCÉAN ARCTIQUE

L'évolution des connaissances scientifiques, des normes internationales sur la protection de l'environnement et sur la régulation des activités de pêche, offre une opportunité de réguler l'activité dans l'océan Arctique avant que celle-ci ne se développe. C'est une première dans l'histoire car les activités de pêche ont toujours précédé l'établissement de règles pour ce faire. C'est une opportunité unique de préserver l'environnement de l'océan Arctique unique et fragile.

Deux initiatives sont actuellement en discussion : l'une concerne l'ensemble des océans et vise à protéger la biodiversité en haute-mer ; la seconde concerne la réglementation de la pêche illégale dans l'océan Arctique.

1. Protéger la biodiversité en haute-mer Arctique

Une importante négociation s'est ouverte dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies pour l'adoption d'un accord de mise en œuvre de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité en haute mer. Certains des principes adoptés au cours de cette négociation, qui n'entreront peut-être pas en vigueur avant une dizaine d'années, devront être pris en compte et mis en œuvre par les États présents en Arctique.

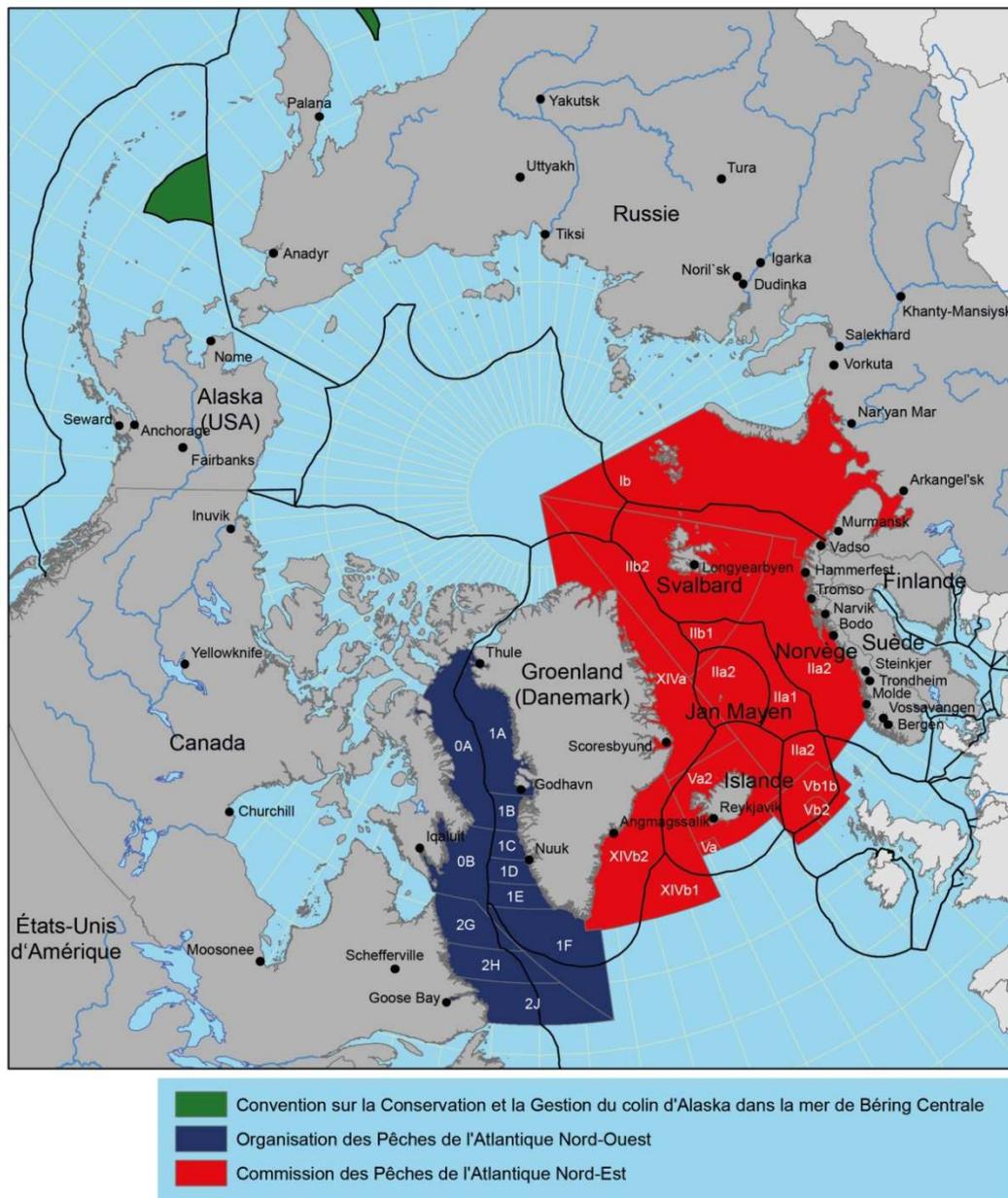
Cette négociation revêt donc une importance particulière car elle renforcera la protection de la biodiversité singulière de l'Arctique. Cet océan, parce qu'il était pris dans les glaces, est resté jusqu'à présent en marge du droit international de la mer, qui s'y applique par défaut. Le réchauffement climatique le faisant ressembler de plus en plus à un océan comme les autres, il doit se voir appliquer les mêmes règles et les mêmes protections. Parce que son environnement est plus fragile que les autres, il doit être plus et mieux protégé.

Cette négociation globale revêt donc un caractère particulier pour l'océan Arctique. Nul ne peut prédire ce qu'y sera l'activité maritime dans dix ans. Tout ce qu'on sait aujourd'hui, c'est qu'elle aura fortement augmenté et avec elle, les pollutions et les risques pour l'environnement.

2. L'interdiction de la pêche illégale dans l'océan Arctique, première pierre d'une réglementation globale de la région

La partie centrale de l'océan Arctique est la partie entièrement entourée de zones économiques exclusives. Alors qu'elle était jusqu'à présent recouverte par la glace, aucune activité de pêche n'y était possible. La diminution de l'étendue de la banquise pose désormais la question du développement de l'activité humaine. Or, puisqu'il n'y avait pas de pêche, il n'existe pas d'organisation internationale de gestion de la pêche (ORGP) pour l'Arctique central. Cela est relativement vrai dans le sens où les deux organisations régulant la pêche dans l'Atlantique du nord-est et dans l'Atlantique du nord-ouest couvrent partiellement et potentiellement les eaux internationales de l'océan Arctique.

Zones de gestion de pêches par Organisations Régionale de Gestion de la Pêche



Auteur : Augustin Boyer Chammard-Bangratz
 Projection : stéréographique au pôle nord
 Source : Organisation des Pêches de l'Atlantique Nord-Ouest,
 Commission de Gestion des Pêches de l'Atlantique Nord-Est,
 Convention sur la Conservation et la Gestion des Ressources de
 Colin dans la Mer de Béring Centrale

0 500 1 000 Kilomètres

Le 16 juillet 2015, les cinq États côtiers de l'océan Arctique ont signé une déclaration conjointe concernant la pêche illégale, non déclarée et non régulée dans la haute mer de l'océan Arctique central. Affirmant l'intérêt de ces États pour la préservation des ressources halieutiques et les écosystèmes de la zone, le texte annonce que :

- les navires battant pavillon des parties ne pratiqueront pas la pêche commerciale dans le cadre d'une ORGP ;
- un programme de recherche scientifique est créé ;
- une coordination des moyens de contrôle est instituée ;
- un contrôle strict des activités de pêche à visée scientifique est mis en place.

Au début du mois de décembre 2015, les États-Unis, qui exerçaient la présidence du Conseil de l'Arctique, ont invité les États signataires et les parties intéressées - l'Islande, la Chine, la Corée du Sud, le Japon et l'Union européenne - à poursuivre les discussions et à envisager un renforcement et un élargissement des engagements pris. Trois orientations ont été proposées : le développement du programme conjoint de recherche scientifique avec l'institution d'un comité scientifique pour l'Arctique ; l'instauration d'une coopération en matière de suivi, de contrôle et de surveillance des pêches ; un meilleur encadrement des pêches à visée scientifique avec un système d'autorisation préalable.

Plusieurs réunions de travail se sont depuis tenues, la dernière du 15 au 18 mars à Reykjavik. Les questions principales en discussion sont :

- la délimitation géographique d'une future ORGP - faut-il étendre les deux ORGP actuelles ou, au contraire, les restreindre pour en créer une nouvelle ?
- dans l'attente de la mise en place d'une nouvelle ORGP, comment suffisamment encadrer la pêche scientifique pour éviter que le scénario de la pêche aux baleines au Japon ne se répète ?

Cette initiative est positive à plusieurs titres et elle mérite d'être soutenue et accompagnée par la France. En premier lieu, on décide que tant qu'on ne dispose pas des informations scientifiques suffisantes pour pêcher sans risque pour le renouvellement des espèces, on ne le fera pas. En second lieu, on met en place une coopération scientifique et on réfléchit à la façon dont on va réguler l'activité si celle-ci doit se faire.

L'apport le plus important réside toutefois dans le fait que la gestion des pêcheries dans les eaux de l'Arctique hors ZEE sera décidée non par les seuls États de la région, mais par des règles internationales établies par l'ensemble des acteurs, c'est à dire aussi par les utilisateurs de l'Arctique. Ce sera, de fait, le premier accord de ce type dans l'Arctique. La zone sortira ainsi d'une gestion quasi patrimoniale par les États côtiers ou du Conseil de

l'Arctique pour intégrer l'ordre international. Il n'est, à ce titre, pas étonnant que la Russie se montre réticente à la signature d'un accord contraignant.

C'est la raison pour laquelle l'Union européenne doit rester active dans ces négociations et favoriser une adoption rapide de l'accord. Elle doit pouvoir compter sur le soutien vigilant de la France et de son ambassadeur pour les océans.

C. PARTICIPER À L'ÉLABORATION DES FUTURES NORMES INTERNATIONALES S'APPLIQUANT DANS L'ARCTIQUE

Dans sa résolution du 17 mars, le Parlement européen a formulé deux demandes lourdes de conséquences : l'interdiction de l'utilisation du fioul lourd dans le transport maritime, et l'interdiction de forage de gaz et de pétrole dans l'Arctique européen. Pour légitimes et ambitieuses qu'elles soient, le réalisme impose de prévoir que ces interdictions ont peu de chances de voir le jour. Les intérêts économiques sont trop importants et la portée d'une interdiction au seul Arctique européen sera faible.

Il existe toutefois un autre moyen d'action par lequel l'Union et ses États membres peuvent agir, c'est celui de la normalisation. L'établissement de standards exigeants peut s'avérer plus efficace qu'une interdiction de principe mais peu suivie d'effet. Tout au moins, peut-il y pallier. En outre, la faiblesse politique de l'Union européenne peut être compensée par l'influence normative qu'elle peut exercer, forte du premier marché commercial au monde.

Encore faut-il pour cela que le processus de normalisation fasse l'objet d'un regard attentif du législateur ! Or, comme l'a montré le rapport de la commission des affaires européennes n° 387 (2016-2017) du 9 février 2017 sur la simplification du droit européen, le processus de normalisation en Europe échappe parfois au contrôle démocratique.

L'Arctique est une région qui se transforme et dans laquelle l'activité humaine était peu développée jusqu'à présent en raison des conditions climatiques difficiles. Avec le réchauffement climatique, l'activité va se développer, principalement pour profiter de l'exploitation du formidable potentiel du sous-sol de la région. L'extraction de minerais et d'hydrocarbures, ainsi que l'activité adjacente qui l'accompagne comme le transport maritime, devraient d'autant plus connaître un essor dans les décennies qui viennent que plusieurs États de la région misent dessus pour développer leur économie et assurer leur prospérité.

Dans ce contexte, la normalisation de ces activités économiques s'avère capitale pour assurer une protection durable de l'environnement.

L'utilisation de fioul lourd dans le transport maritime renvoie ainsi aux règles du code de navigation polaire établi au sein de l'Organisation

maritime internationale, qui détermine quel type de navires peuvent ou non naviguer dans les eaux polaires et dans quelles conditions.

Le code est composé de deux parties : la première relative à la sécurité des navires, et la seconde consacrée à la prévention des pollutions. Il allie prescriptions normatives obligatoires et recommandations facultatives. Ce code apparaît comme un seuil de garantie minimum. Il vise surtout à s'assurer que les nouveaux navires qui viendront naviguer dans les eaux polaires seront aptes à le faire.

On peut regretter, à l'instar du Parlement européen, que ce texte n'ait pas interdit l'utilisation de fioul lourd dans l'Arctique en raison du risque de marée noire sur les eaux glacées. On peut imaginer qu'il s'agit d'une concession aux pays dont la flotte existante, peut-être un peu vieille, utilise du fioul lourd. On peut aussi envisager que la voie d'une interdiction à terme n'est pas définitivement fermée. La France et l'Union européenne doivent défendre cette interdiction dans les négociations continues au sein de l'Organisation maritime internationale. C'est un travail d'influence à inscrire dans le moyen terme.

Un autre exemple se révèle symptomatique, c'est celui de l'initiative surnommée « Barents 2020 ». Lancée en 2007 à l'initiative de la Russie et de la Norvège, elle a pour objectif l'élaboration d'un code de bonnes pratiques relatives aux activités d'exploration, de production et de transport de gaz et de pétrole en mer de Barents. Un rapport contenant 130 recommandations de standards a été publié en 2010 afin de favoriser l'essor de l'activité dans cette région prometteuse. La phase suivante a consisté à étudier la transposition de ces normes prévues pour la mer de Barents à l'ensemble de l'Arctique. En 2012, un sous-comité chargé de la normalisation pour les opérations en environnement arctique a donc été créé au sein du comité technique « normalisation du matériel et des équipements de l'industrie pétrolière et gazière » de l'Organisation internationale de normalisation, l'ISO.

Or, la mer de Barents est une des mers de la zone Arctique les moins englacées. L'activité y est plus facile et moins dangereuse que dans d'autres parties de la zone boréale. Il n'est pas certain que les normes qu'on y appliquerait puissent être transposées dans d'autres parties de l'Arctique. Comme on le voit, il y a ici un combat à mener et il serait bon que l'Union européenne y soit attentive.

CONCLUSION

L'Union européenne a besoin d'une politique intégrée pour l'Arctique. Il s'agit à la fois de soutenir le développement du Grand nord européen et de se projeter dans son voisinage immédiat pour participer à la gouvernance d'une région qui connaît des bouleversements durables.

L'Union va cependant devoir rapidement dire de quoi cette politique sera faite et devra, pour cela, surmonter trois difficultés.

En premier lieu, il faudra s'attaquer au manque de cohérence de la communication conjointe. Elle souffre de deux défauts : vouloir ménager tout le monde et un travail en silo perceptible des différents services de la Commission européenne. Il faudra arbitrer, c'est à dire faire des choix politiques.

Cela signifie que l'application des grandes politiques de l'Union doit être mieux hiérarchisée. La protection de l'environnement ne peut pas être la cinquième roue du carrosse, tout particulièrement dans l'Arctique dont la fragilité est reconnue.

En second lieu, l'Union va se heurter à la question des moyens. C'est dès maintenant que le prochain cadre financier pluriannuel se prépare. C'est dès maintenant que des propositions concrètes pour l'Arctique doivent être mises sur la table.

Enfin, l'Union européenne doit compter avec l'action des États membres, qu'ils soient ou non dans l'Arctique. Une politique commune se décide à 28 et l'Union doit tenir compte de l'avis de tous. Et l'action ne doit pas être concurrente. L'Union doit définir ses propres priorités, mais sa politique ne peut non plus se substituer à celle des pays qui, comme la France, ont une légitimité ancienne dans l'Arctique.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le mardi 4 avril 2017 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. André Gattolin, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean Bizet, président. – Merci pour cette présentation passionnée et de grande qualité.

M. François Marc. – Je remercie le rapporteur pour sa passion communicative, en effet, et la pertinence de son exposé. Je l'accompagnais d'ailleurs en Norvège il y a quelque mois : dans toutes les administrations, les cartes affichées aux murs projettent une autre vision du monde, un monde dont la Norvège occupe le centre, entourée de l'Union européenne et des glaciers de l'Arctique en train de fondre... Les opportunités offertes par cette région sont grandes en effet, notamment en matière de croissance économique, ce qui explique les tentations d'exploitation des ressources. Mais c'est aussi une région à risque : nos interlocuteurs scandinaves ont surtout évoqué celui de l'insécurité, car la Russie y est très présente. Comment l'Union européenne aborde-t-elle cet aspect des choses ? A-t-elle seulement conscience des risques encourus dans cette région ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je félicite à mon tour le rapporteur pour sa remarquable présentation, et le remercie d'avoir soulevé la question essentielle du rapprochement – monétaire en l'espèce – de l'Islande et de l'Union européenne. Il y a fort longtemps, avant que j'entre au Sénat, je me souviens avoir participé à des colloques au Royaume-Uni appelant à l'intégration du Conseil nordique. Dans cette période post-Brexit, il y a urgence à répondre aux préoccupations très vives des pays nordiques en matière de sécurité – je le vois bien à la commission parlementaire de l'OTAN dont je suis membre, et qui tiendra un séminaire de travail sur ce sujet le mois prochain. Un rapprochement entre l'Union européenne et l'OTAN dans cette région serait fort opportun ; c'est ce qu'attendent en tout cas les États baltes et les pays nordiques.

M. Louis Nègre. – Je félicite à mon tour le rapporteur pour son exposé passionnant. Il est essentiel de protéger cette zone de la pêche illégale, voire de la pêche tout court : voyez ce rapport très récent dont l'une des plus prestigieuses revues scientifiques américaines s'est fait l'écho, qui alerte sur la quasi-extinction de la biodiversité en Méditerranée. Sauvons l'Arctique avant qu'il ne lui arrive la même chose !

M. André Gattolin. – Je veux remercier Jean Bizet et Simon Sutour de m'avoir donné l'occasion de travailler sur ce dossier passionnant. Nos rapports sont très lus à Bruxelles. J'espère que celui-ci préfigurera en

quelque sorte une politique de voisinage au nord de l'Europe, ce qui serait très important.

Depuis quatre ans, les inquiétudes des pays scandinaves, dont je rencontre régulièrement les ambassadeurs en France, n'ont cessé de croître. La Norvège connaît une mini-crise des migrants, car la Russie a laissé passer près de 8 000 personnes, à vélo, en plein hiver, par le nord du pays. L'inquiétude de la Finlande et de la Suède est forte, au point que la première, historiquement neutre, songe à intégrer l'OTAN. Malheureusement, la Commission européenne ou le service européen pour l'action extérieure sont muets sur ces sujets. Ils cherchent à obtenir pour l'Union européenne le statut d'observateur au sein du Conseil de l'Arctique, statut qu'ont déjà la France, l'Allemagne, la Chine ou Singapour. Mais dans cette hypothèse, *quid* du rôle des États membres ? Pour appuyer sa requête, l'Union européenne se targue du nombre de chercheurs européens qui travaillent sur l'Arctique, mais ils sont payés par les États membres ! Idem s'agissant de la surveillance de l'espace, où elle se prévaut des efforts consentis en réalité par l'Allemagne et la France pour appuyer la demande de création d'une agence pilotée par ses soins, ou encore au sein du GIEC, où l'Union européenne se verrait bien représenter tous les États membres... Bref la stratégie de l'Union, tentée de ménager une Russie qui s'oppose à son entrée au Conseil de l'Arctique, ainsi qu'une Norvège qui pourrait la soutenir, ne recoupe pas nécessairement celle des États membres.

Dans ce contexte, la question de la sécurité n'est pas abordée. La Finlande, dont la procédure de référendum sur la sortie de l'euro a été interrompue, se tourne plutôt pour sa défense vers l'OTAN que vers l'Union européenne. Et la reprise en main par le Royaume-Uni de sa politique de pêche après le Brexit aura de très lourdes conséquences dans toute la région - le Royaume-Uni est par exemple le deuxième client de l'Islande. Des conflits entre pêcheurs britanniques et français ont d'ailleurs déjà commencé à apparaître.

M. Jean Bizet, président. - C'est un vrai sujet. Le débat relatif aux quotas, clos depuis 1973, devra être rouvert. Mais entre-temps, la flottille de pêche française a décliné par rapport à celle des autres États membres...

*

À l'issue de ce débat, la commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

À BRUXELLES :

- **M. Urmas Paet**, député européen estonien, co-rapporteur sur la politique intégrée de l'Union européenne pour l'Arctique.
- **Mme Oda Helen Sletnes**, ambassadeur de la Norvège auprès de l'Union européenne.
- **M. Mininnguaq Kleist**, représentant du Groenland auprès de l'Union européenne.
- **M. Boris Iarochévitch**, chef d'unité au Service européen d'action extérieure.
- **M. Terkel Petersen**, conseiller pour les questions arctiques au Service européen d'action extérieure
- **M. Félix Leinemann**, chef d'unité à la DG MARE.
- **M. Andrea Tilche**, chef d'unité à la DG RECHERCHE.
- **M. Mathieu Combe**, conseiller de la Représentation permanente de la France auprès des institutions européennes.

À PARIS :

- **Mme Karine Claireaux**, sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon.
- **M. Laurent Mayet**, représentant spécial pour les pôles, coordonnateur de la Feuille de route nationale sur l'Arctique.
- **M. Serge Segura**, ambassadeur pour les océans.
- **M. Yves Frenot**, directeur de l'Institut polaire français Paul-Émile Victor.
- **M. Didier Ortolland et Mme Olivia Bellemere**, sous-direction du droit de la mer, droit fluvial et des pôles du ministère des Affaires étrangères et du développement international.
- **Mme Marie-Noëlle Houssais**, océanographe, directeur de recherche au CNRS.
- **Mme Valérie Masson-Delmotte**, directeur de recherche au Commissariat à l'énergie atomique et co-présidente du groupe de travail n°1 du GIEC.

- **M. Damien Degeorges**, docteur en sciences politiques et consultant international.

- **Mme Tiina Sanila-Aikio**, présidente du Parlement Sami de Finlande.