

Concours de dissertation sur l'Arctique

Comment mieux œuvrer, dans le cadre juridique international existant, à protéger et préserver l'environnement fragile dans l'Arctique (la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, l'Accord de Paris sur le climat et le Code Polaire inclus) ?

Abstract

30 years after the Rovaniemi Declaration laid the foundations for an environmental protection strategy in the Far North, the architecture of Arctic conservation faces new challenges. The region is now at the heart of international climate, economic and geopolitical concerns. This article canvasses options for adjusting governance to these challenges in the existing legal framework. It focuses on ways to better work towards protecting this unique ecosystem, by strengthening the technical coordination of regional actors and by reforming the Arctic Council.

Key words: Arctic; climate change; regulation; governance

1. Le régime de protection de l'environnement arctique : une mosaïque juridique fondée sur le principe de coopération régionale

Contrairement à l'Antarctique, **l'Arctique ne dispose pas d'un régime juridique propre en matière environnementale**. Cette divergence s'explique par la présence de populations permanentes dans le Grand Nord et par l'aspect très récent de la construction d'un dialogue circumpolaire unifié (Keskitalo, 2004), qui ont conduit les huit États côtiers à privilégier une coopération régionale « *basée sur la confiance réciproque et sur la transparence* »¹.

¹ Déclaration d'Ilulissat, 28 mai 2008

Dans ce cadre, la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) constitue le socle de la protection de l'environnement arctique. Son article 192 stipule d'un devoir général de protection et de préservation du milieu marin, tandis que son article 234 confère aux États côtiers un pouvoir unilatéral de réglementation aux fins de prévenir le risque de pollution marine dans les zones recouvertes par les glaces (Kaufmann, 2010).

L'application de ce régime de protection de l'environnement à l'échelle régionale est assurée par le Conseil de l'Arctique. Créé en 1996 en tant que « *forum intergouvernemental de haut niveau* »², il rassemble les 8 États côtiers, 6 participants permanents représentant les peuples indigènes de l'Arctique et 38 observateurs. Son action repose principalement sur des actes juridiques non coercitifs pour aider à faire évoluer des pratiques qui auraient pu n'être pratiquement pas réglementées en cas de recours au seul droit conventionnel (Palmer, 1992). Un bon exemple en est le Code polaire : cet ensemble de lignes directrices pour la navigation polaire élaboré par l'organisation maritime internationale (OMI) et entré en vigueur en 2017 s'est montré efficace pour prévenir les risques environnementaux liés à la hausse du trafic maritime, par la valorisation de bonnes pratiques (Chircop, 2020).

2. Changement climatique, développement économique, fragmentation : trois nouveaux enjeux appelant à renforcer l'efficacité du cadre actuel

En premier lieu, le bouleversement de la situation climatique arctique appelle à une plus grande internationalisation de sa gouvernance environnementale. La température moyenne de la région a en effet augmenté plus de deux fois plus vite que la température mondiale durant les 50 dernières années (GIEC, 2019). Seule une action déterminée de l'ensemble des États signataires de l'Accord de Paris sur le climat pourra ainsi permettre de limiter les effets du changement climatique. Un strict respect des objectifs de l'accord stabiliserait la hausse de la température d'ici à 2100, mais à un niveau qui serait supérieur de 5 à 9°C par rapport à celui relevé sur la période 1986-2005 (AMAP, 2017).

² Déclaration d'Ottawa, 19 septembre 1996

En deuxième lieu, le contexte actuel de développement économique et maritime de l'Arctique invite à renforcer la coopération technique internationale pour mieux garantir le respect des règles relatives à l'environnement marin. En effet, la fonte des glaces a engendré une hausse du trafic maritime (Borch, 2016) et un fort développement des investissements dans le Grand Nord (Roston, 2016), dans un contexte où une pollution de l'environnement marin par des hydrocarbures pourrait induire des perturbations irréversibles (Chircop, 2009). Si plusieurs textes encadrent ce trafic maritime, à l'exemple du Code polaire ou de la convention de Kiruna de 2013 (Escude, 2017), les moyens du Conseil de l'Arctique pour contrôler leur application restent très limités (Balton & Fran, 2019). De plus, les États côtiers manquent de moyens de surveillance du trafic maritime et de dispositifs de dépollution, pourtant essentiels pour assurer le respect du Code polaire (Groneng & Jabour, 2017).

En dernier lieu, le risque accru de fragmentation institutionnelle dans la gestion de l'Arctique appelle à une gouvernance plus inclusive des enjeux environnementaux. Les opportunités laissées aux États observateurs demeurent en effet assez limitées (Balton & Fran, 2019). Cela tend à reporter des enjeux de gouvernance régionale sur d'autres instances, tels que le Cercle arctique (qui a rassemblé 60 pays lors du sommet de Reykjavik en 2019) ou encore la conférence GLACIER³, organisée en 2015 par les États-Unis pour préparer la COP 21 (Van Asselt & Zelli, 2013).

3. La rénovation de la gouvernance arctique, une solution à privilégier pour mieux œuvrer à la préservation de l'environnement du Grand Nord

3.1 À l'échelle régionale, renforcer la coordination technique et scientifique pour mieux assurer l'application pratique des règles environnementales

Pour faciliter les contrôles, les coopérations régionales pourraient être renforcées, notamment dans le domaine cartographique (Garcin, 2014) ou en matière d'échanges de données entre États côtiers, à l'image du projet porté par le ministère du commerce norvégien (Portier, 2018).

³ *Global Leadership in the Arctic : Innovation, Engagement and Resilience*

De même, alors que les capacités de prévention des catastrophes naturelles sont limitées, des partenariats pourraient être développés. Cela peut prendre la forme d'un accord de prévention dans le cadre du conseil euro-arctique de la mer de Barents (Commission européenne, 2008) ou d'exercices internationaux à taille réelle, en mettant l'accent sur le partage d'information et les schémas de prise de décision (Andreassen, 2020).

Enfin, alors que la qualité des prédictions sur les interactions entre l'Arctique et le reste du monde en matière climatique est améliorable (AMAP, 2017), la mutualisation des moyens de recherche peut se poursuivre par la création d'un volet arctique du programme européen GMES⁴ pour améliorer le suivi des évolutions environnementales dans le Grand Nord et par une meilleure coordination des instituts de recherche, à l'exemple de l'*EU-PolarNet* (Parlement européen, 2017).

3.2 À l'échelle internationale, réviser le fonctionnement du Conseil de l'Arctique pour renforcer les échanges avec les États observateurs sur les enjeux environnementaux

À court terme, il serait possible de faire du Conseil de l'Arctique une plateforme de promotion de bonnes pratiques en matière environnementale, les stratégies climatiques des pays nordiques étant parmi les plus avancées au monde (DG Trésor, 2021). Cela pourrait se faire par l'adoption d'un accord cadre comportant des dispositions destinées aux États observateurs, à l'image de celui adopté en matière de réduction des émissions de carbone à l'issue du sommet d'Iqaluit⁵ (Durfee & Johnstone, 2019).

À plus long terme, il sera possible de revoir le fonctionnement du Conseil de l'Arctique pour mieux inclure les observateurs sur les sujets environnementaux. D'une part, les sommets pourraient être rallongés d'une demi-journée pour faciliter les échanges entre membres et observateurs et approfondir les dossiers portés par le Conseil (Balton & Fran, 2019). D'autre part, un système d'adhésion pondérée pourrait être développé pour les observateurs en fonction de leur contribution aux travaux du Conseil, à l'image de ce qui existe à la Banque mondiale (Young, 2019).

⁴ GMES : *Global Monitoring for Environment and Security*

⁵ Arctic Council (2015), *Enhanced Black Carbon and Methane Emissions Reductions: An Arctic Council Framework for Action 2015*, SAO Report to Ministers, annex 4

Bibliographie

- Andreassen, N., Borch, O.J. & Sydnes, A.C. (2020)**, “Information sharing and emergency response coordination”, in *Safety Science*, vol. 130
- Arctic Monitoring and Assessment Program – AMAP (2017)**, *Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic. Summary for Policymakers*, Arctic Council
- Balton, D. & Fran, A. (2019)**, *A Strategic Plan for the Arctic Council : Recommendations for Moving Forward*, Wilson Center – Belfer Center for Science and International Affairs (university of Harvard)
- Borch, O.J. et alii. (2016)**, *Maritime Activity and Risk Patterns in The High North : MARPART Project Report 2*, Nord Universitet, Bodø
- Chircop, A. (2009)**, “The Growth of International Shipping in the Arctic: Is a Regulatory Review Timely?”, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 24, issue 2
- Chircop, A. (2020)**, “The Polar Code and the Arctic Marine Environment: Assessing the Regulation of the Environmental Risks of Shipping”, *The International Journal of Maritime and Coastal Law*, 35(3)
- Commission européenne (2008)**, *L’Union européenne et la région arctique*, communication au Conseil et au Parlement européen n°2008/763
- Direction générale du Trésor (2021)**, « Les stratégies nordiques pour le climat », *Trésor-Éco* n°285
- Durfee, M. & Johnstone, R. (2019)**, *Arctic Governance in a Changing World*, éd. Rowman & Littlefield, p. 228 et s.
- Escude, C. (2017)**, « Le Conseil de l’Arctique, la force des liens faibles », in *Politique étrangère*, no. 3, pp. 27-36
- Garcin, T. (2014)**, « Où en est la course à l’Arctique ? », in *Revue internationale et stratégique*, vol. 95, no. 3, p. 145
- Groneng, A.J. & Jabour, J. (2017)**, “How Satellites can support the information requirements of the Polar Code”, in *The Yearbook of Polar Law*, vol. 8, no. 1, p. 245-265
- Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat – GIEC (2019)**, *Rapport spécial sur l’océan, la cryosphère et les changements climatiques. Résumé à l’intention des décideurs*
- Kaufmann, S. G. (2010)**, « L’océan arctique et la coopération intergouvernementale non contraignante. Un défi pour la protection internationale de l’environnement », in *Revue juridique de l’environnement*, vol. 35, pp. 627-641
- Keskitalo, E.C. (2004)**, *Negotiating the Arctic: The Construction of an International Region*, Routledge
- Palmer, G. (1992)**, “New Ways to Make International Environmental Law”, in *AJIL*, no. 82, p. 270
- Parlement européen (2017)**, « Une politique arctique intégrée de l’Union européenne », résolution n° P8_TA(2017)0093
- Portier, J. (2018)**, « Que faire de l’Arctique ? Entre spécificités du développement, enjeux géopolitiques et besoin de régulation », in *Papiers de recherche de l’ENA*, Collection « Questions européennes et internationales », pp. 37-53
- Roston, E. (2016)**, “The World Has Discovered a \$1 Trillion Ocean”, *Bloomberg Business*, 2016
- Van Asselt, H. & Zelli, F. (2013)**, “The institutional fragmentation of global environmental governance”, in *Global Environment Politics*, vol. 13, pp. 1-13
- Young, O.R. (2019)**, “Is It Time for a Reset in Arctic Governance?”, in *Sustainability*, vol. 11, no. 16