

L'Union européenne dans les conférences arctiques : miroir de la politique européenne en Arctique et des reconfigurations interrégionales ?

*Émilie Canova*¹

« Nous pensons qu'il devrait y avoir davantage d'Union européenne en Arctique et davantage d'Arctique dans l'Union européenne². » Cette phrase, prononcée par l'ancien Premier ministre finlandais Antti Rinne, lors de son discours d'ouverture de l'Arctic Circle Assembly, en 2019, est depuis devenue la devise des relations entre l'Union européenne (UE) et l'Arctique. Délibérément vague, elle soulève cependant des questions : quel est le vrai degré d'acceptation de cette phrase par les différents acteurs et qu'entend-on par Arctique et UE, tant en termes géographiques qu'ontologiques : une région, des institutions, des politiques, leurs États-membres, le tout ?

Depuis la fin de la guerre froide, la région arctique a vu la création d'instances intergouvernementales de coopération originales. Au cœur de cette mosaïque de forums de coopération et de régimes juridiques se situe le Conseil de l'Arctique (CA) qui réunit les 8 États arctiques, 6 organisations de peuples autochtones arctiques et des observateurs (États non arctiques, ONG ou organisations internationales) [Young, 2005]. En plus de structures formelles de coopération, un nombre croissant de conférences internationales dédiées à la région ont vu le jour depuis la fin des années 2000. Parmi les plus importantes, on peut compter

1. Doctorante au Scott Polar Research Institute, université de Cambridge

2. Traduction de l'auteur: « We believe there should be more EU in the Arctic and more Arctic in the EU », discours disponible en anglais ici : <<https://valtioneuvosto.fi/en/-/10616/opening-speech-by-prime-minister-antti-rinne-at-the-artic-circle-assembly-10-10->>.

Arctic Frontiers (Tromsø, Norvège) et l'Arctic Circle Assembly (Reykjavik, Islande) qui se déroulent tous les ans, en janvier et octobre respectivement. Ces conférences ont la particularité de rassembler des acteurs arctiques du monde politique, académique et économique [Steinveg, 2023].

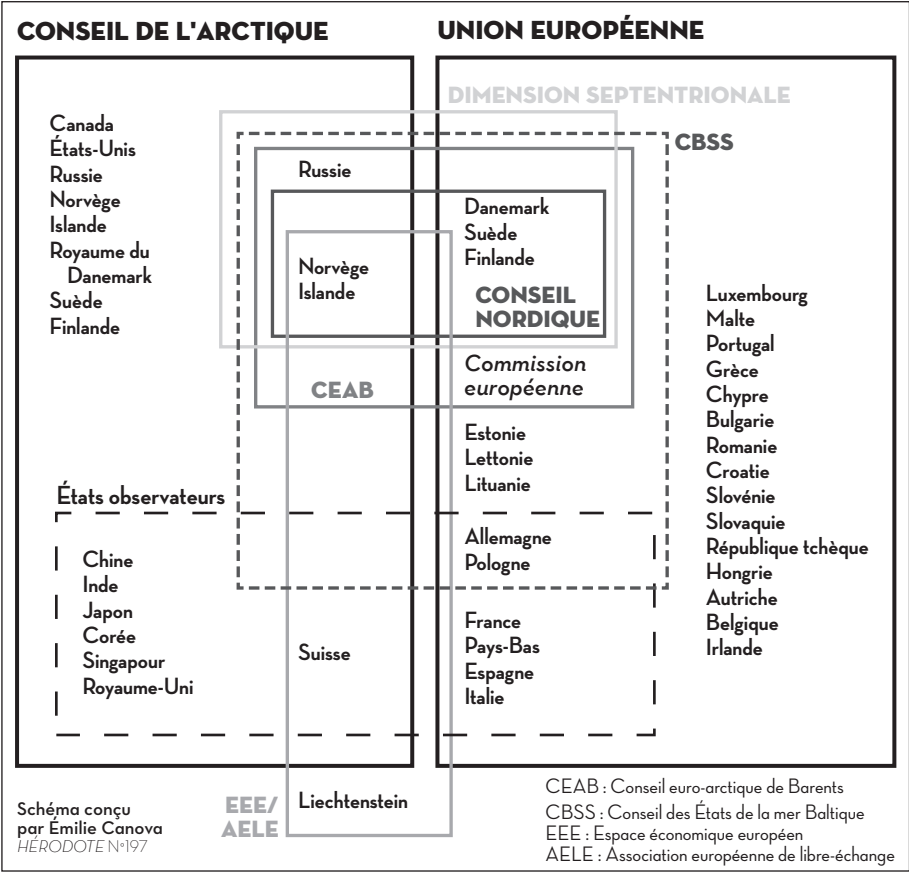
L'Union européenne a publié sa première politique arctique en 2008, sous la forme d'une communication de la Commission, dans le but d'affirmer son rôle dans la gouvernance régionale, en demandant notamment le statut d'observateur au CA, dans le contexte d'un intérêt international croissant pour la région [Canova, 2020]. En octobre 2021, elle publiait sa quatrième politique, qui a un ton plus affirmé et révèle une vision plus géopolitique de l'espace arctique. Cette politique a été lancée publiquement lors de deux conférences arctiques qui ont eu lieu à un mois d'intervalle : à l'Arctic Circle Assembly, mentionnée plus haut, et au EU Arctic Forum, qui se tenait cette année-là à Bruxelles. Cette pratique imite celle de nombreux États arctiques et non arctiques qui profitaient depuis plusieurs années de la visibilité conférée par ces conférences pour présenter leurs propres stratégies arctiques. On peut noter cependant que l'UE, en plus de participer à une conférence arctique, a également choisi de créer son propre événement sur l'Arctique. On constate ainsi deux phénomènes parallèles : une évolution de la présence de l'UE (tant en termes de quantité qu'en termes de contenu et de la manière dont elle est présentée) dans les conférences arctiques « traditionnelles » et la création d'événements arctiques organisés par l'UE depuis 2017.

Les conférences arctiques viennent donc renforcer les liens institutionnels, territoriaux, juridiques et économiques déjà nombreux entre l'UE et la région arctique [Koivurova *et al.*, 2021]. Alors que l'UE n'a pas encore officiellement obtenu le statut d'observateur au CA, 6 de ses États membres l'ont et 3 sont membres du CA (Finlande, royaume du Danemark Suède)³. De ce fait, l'UE perturbe la classification binaire en acteurs arctiques et non arctiques et pose la question de comment étudier l'action de l'UE en Arctique en tant qu'acteur complexe qui a lui-même une échelle régionale.

Depuis février 2022, le contexte géopolitique en Arctique s'est détérioré du fait des répercussions de la guerre en Ukraine sur la gouvernance arctique et particulièrement le CA. Ce dernier a dans un premier temps été mis en pause par les 7 autres États arctiques. Après la transition de la présidence tournante de la Fédération de Russie à la Norvège en mai 2023, les travaux des groupes de travail scientifiques ont repris, mais non le dialogue au niveau politique. Cela a créé un vide politique à l'échelle circumpolaire. Dans ce contexte d'un affaiblissement des

3. L'UE n'a pas encore reçu officiellement le statut d'observateur mais « peut observer les débats en tant qu'invité » : <<https://arctic-council.org/about/observers/>>.

SCHÉMA 1. – LIENS INSTITUTIONNELS ENTRE LE CONSEIL DE L'ARCTIQUE ET L'UNION EUROPÉENNE AVANT 2022



Herodote, n° 197, La Découverte, 2^e trimestre 2025.

structures traditionnelles de coopération en Arctique, on peut noter une place de plus en plus importante, mais quelque peu contestée par les États arctiques et le CA, des conférences dans la gouvernance de la région [Escudé et Canova, 2024].

Alors que les stratégies et documents officiels mettent l'accent sur les valeurs communes et des déclarations normatives générales (développement durable, paix et coopération) entre l'UE et les acteurs arctiques, l'étude des conférences apporte une vision plus nuancée et dynamique de la politique européenne en Arctique où différentes échelles géographiques et temporelles se mêlent. Les conférences peuvent donc être vues comme des observatoires privilégiés des interactions entre deux systèmes de gouvernance régionaux et deux régions qui se chevauchent territorialement. Cet article se fonde sur des données collectées durant mes terrains de thèse lors d'observations participantes à 15 conférences arctiques entre 2021 et 2024, en plus de l'analyse des politiques arctiques des États, de l'UE et des organisations des représentants autochtones et d'entretiens réalisés avec 50 diplomates et décideurs arctiques et européens.

Cet article revient d'abord sur l'évolution des conférences arctiques et de la présence européenne afin d'étudier un aspect de la mise en œuvre du volet extérieur de la politique arctique de l'UE. Dans un deuxième temps, il examine les pratiques des représentants des institutions régionales sur le terrain. Regarder l'action de l'UE par le prisme des conférences arctiques permet de mettre en valeur les obstacles de fond rencontrés par l'UE dans des contextes géopolitiques arctique et européen changeants.

L'UE aux conférences arctiques : entre promotion, justification et affirmation

L'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'UE en 1995 signifie que l'UE s'étend désormais au-delà du cercle polaire arctique. Dès le début, la Finlande pousse pour que les politiques européennes prennent en compte les spécificités géographiques, sociales et climatiques de l'Arctique européen. Les représentants finlandais ont été ainsi proactifs à la fois au sein de l'Union, proposant la création de la « dimension septentrionale⁴ », et au sein du CA, poussant pour que la Commission européenne demande le statut d'observateur afin d'essayer de

4. La « dimension septentrionale » ou « nordique » (Northern Dimension) est un programme de l'UE ayant pour objectif une coopération transfrontalière entre l'UE, en particulier les États nordiques et baltes, l'Islande, la Norvège et la Russie. Elle a été renouvelée en 2006 mais la coopération avec la Russie a été arrêtée depuis l'invasion de l'Ukraine en février 2022.

faire dialoguer les deux institutions. Pour autant, le dialogue entre les institutions arctiques et européennes est resté limité et la Commission n'a pas fait la demande. L'UE envisageait l'Arctique par le prisme de l'intégration et de l'eupéanisation de l'Europe du Nord-Est, dans un contexte d'élargissement post-guerre froide [Canova, 2024]. Ce n'est réellement qu'en août 2007 que s'opère un changement d'échelle et que l'UE s'intéresse au niveau politique à la région arctique circumpolaire dans son ensemble, dans un double contexte de changements climatiques et géopolitiques.

Lorsque l'UE publie enfin sa politique et demande le statut d'observateur en novembre 2008, le contexte géopolitique a changé. La prise de conscience des effets du changement climatique en Arctique et de ses potentielles conséquences économiques et géostratégiques a poussé les acteurs arctiques à se positionner en acteurs politiques privilégiés de la région, ce qu'incarne la signature de la déclaration d'Ilulissat en mai 2008. La première communication de la Commission sur l'Arctique n'a pas été bien accueillie par les acteurs arctiques. De ce fait, sa demande de statut d'observateur au CA a été reportée. Deux types d'explications prédominent pour expliquer ce manque de reconnaissance de l'UE en Arctique. Tout d'abord, des explications contextuelles qui mettent en avant les « erreurs » de l'UE en septembre 2008 (proposition de traité arctique sur le modèle du traité de l'Antarctique par le Parlement européen et moratoire sur les produits dérivés de la chasse aux phoques qui a eu des conséquences néfastes sur les populations Inuit) et les sanctions européennes contre la Russie en 2014-2015 [Busch, 2023]. D'autre part, des explications ayant trait à la structure politique et institutionnelle de l'UE et au manque de cohérence entre les différentes institutions de l'UE, et à l'incapacité de l'UE à développer un narratif convaincant [Rasputnik, 2018].

La participation aux conférences de représentants de l'UE est ainsi à comprendre comme une réponse à ces deux critiques. Ainsi, après une période de relatif retrait des affaires arctiques entre 2011 et 2016, l'UE revient sur la scène en 2017, avec la création du poste d'envoyé spécial pour les affaires arctiques, et encore plus depuis 2019 sous impulsion finlandaise. L'UE s'est mise à utiliser les conférences pour démontrer son rôle important et sa présence concrète en Arctique, en particulier européen, et ainsi rendre visible la mise en œuvre de sa politique arctique.

La dernière communication conjointe de la Commission et du SEAE⁵ (Service européen pour l'action extérieure) sur l'Arctique, publiée en 2021, a gardé les

5. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la politique arctique est une politique interne et externe, elle est donc conjointement écrite par la Commission et le SEAE et doit ensuite être approuvée par les États membres par des conclusions du Conseil européen.

3 priorités de la communication de 2016, en ligne avec celles du CA et des stratégies arctiques nationales (maintenir une région de coopération pacifique dans le nouveau contexte géopolitique ; rendre l'Arctique plus résistant au changement climatique et à la dégradation de l'environnement ; stimuler une transition verte, bleue et numérique innovante). Trois points sont importants à noter. Premièrement, la science et la coopération scientifique sont mises en valeur comme une politique transversale de l'UE en Arctique. L'UE a financé la recherche arctique à hauteur de 200 millions d'euros de 2014 à 2020. Elle participe également au développement régional par le biais de divers programmes comme Interreg, à hauteur de 1,256 million d'euros pour 2024-2020 [Koivurova *et al.*, 2021]. Deuxièmement, on note une plus grande inclusion des populations autochtones, notamment des Sami, avec la mention pour la première fois du principe de *consentement préalable libre et éclairé* avant l'adoption et la mise en œuvre de mesures susceptibles de les concerner directement. Enfin, l'UE se montre plus assertive sur le volet géopolitique dans le contexte de la « Commission géopolitique » d'Ursula von der Leyen⁶ : « L'Union européenne est présente dans l'Arctique. L'UE, en tant que puissance géopolitique, possède des intérêts aussi bien stratégiques qu'à court terme tant dans la partie européenne de l'Arctique que dans la région dans son ensemble » [Commission et SEAE, 2021 ; p. 1].

Fait tout à fait nouveau, dans les relations UE-Arctique mais également pour l'UE, en général caractérisée par son « déni » de la géographie et de la géopolitique [Foucher, 2000], l'UE utilise la géographie pour justifier son intérêt.

La participation aux conférences arctiques internationales

La création et la multiplication de conférences arctiques sont également liées à l'intérêt international accru pour la région arctique depuis 2007-2008 [Steinveg, 2023]. Ces conférences s'inscrivent dans la droite ligne de la gouvernance arctique où l'interface avec le monde scientifique est une caractéristique essentielle de la construction de l'Arctique comme région internationale [Keskitalo, 2004]. La coopération scientifique est à la fois le cœur de la coopération politique arctique et les activités scientifiques un élément clé de la définition de l'Arctique comme une « région naturelle » et « climatique ». Les conférences par le biais de la coopération scientifique sont à la fois un lieu où les États non arctiques peuvent justifier de leur engagement pour la région mais aussi un lieu de filtre de ces

6. Communiqué de presse de la nouvelle Commission, 10 septembre 2019, disponible ici : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_19_5542.

acteurs qui doivent apprendre les subtilités de la région en participant aux conférences avant d'être acceptés. Cependant, contrairement au CA qui limite le rôle des États et acteurs non arctiques à celui d'observateur, les conférences sont aussi traditionnellement plus ouvertes aux États non arctiques ou entités politiques infranationales. Elles ont ainsi été un lieu privilégié de promotion des stratégies nationales arctiques. Par ailleurs, au-delà du programme officiel, les pauses-café et les rencontres bilatérales organisées en parallèles sont des éléments essentiels de la géopolitique arctique ; ce sont des lieux informels de rencontre et de (para) diplomatie [McConnell, 2019]. Les conférences arctiques sembleraient donc être le lieu idéal pour l'UE afin de mettre en valeur sa politique et ses actions en Arctique, améliorer son image auprès des acteurs arctiques et promouvoir son action.

Depuis 2019, l'UE a augmenté sa présence dans les conférences arctiques (d'abord virtuellement durant la pandémie de Covid-19) et y démontre régulièrement la mise en œuvre de plusieurs volets de sa politique arctique, tout en cherchant à construire un « narratif » cohérent sur la nécessité d'être reconnue comme un acteur arctique de premier ordre. Depuis 2021, on observe les éléments suivants : une augmentation du nombre de représentants présents dans les conférences et du nombre de panels auxquels ils participent ; une diversification des institutions représentées et des « niveaux » présents (scientifiques, techniques et politiques) ; une visibilité accrue des programmes scientifiques européens, notamment par la présence de stands et une utilisation des réseaux sociaux et d'outils de communication.

L'organisation du EU Arctic Forum and Indigenous Peoples' Dialogue

Face aux critiques, l'UE a également lancé son propre événement arctique, le EU Arctic Forum and Indigenous Peoples' Dialogue (le Forum arctique de l'UE et dialogue des peuples autochtones) qui a eu lieu de manière quasi annuelle depuis 2017. Sa localisation alterne entre Bruxelles et l'Arctique européen symbolisant la citation introductive.

Ces conférences d'un genre un peu différent des conférences arctiques, en ce qu'elles sont plus institutionnelles et ne mêlent pas acteurs académiques et économiques, sont néanmoins devenues un rendez-vous important des acteurs arctiques, en particulier européens. Elles démontrent une volonté de maîtrise et d'amélioration de son image dans des événements qu'elle organise elle-même.

Cela était particulièrement visible en 2021, avec l'EU Arctic Forum fonctionnant comme une réponse de l'UE aux attaques subies lors de la présentation de sa nouvelle politique à l'Arctic Circle un mois plus tôt, notamment contre la

proposition de moratoire sur l'exploration d'hydrocarbures en Arctique. Une année sur deux, le EU Arctic Forum a lieu au sein des institutions européennes, ce qui permet aux représentants européens d'être dans leur zone de confort.

L'UE joue sur plusieurs tableaux lors de ces événements pour en garder le contrôle, de la conception du programme, à l'accaparement des rôles et jouant sur la performativité. Organiser un événement sur l'Arctique dans lequel l'UE dit qu'elle fait beaucoup pour l'Arctique (comme l'illustre l'événement lui-même) est déjà un acte performatif. La tenue de panels sur l'inclusion des peuples autochtones dans lesquels des représentants autochtones sont présents joue également sur ce registre. Enfin, les représentants européens ont de multiples rôles durant la conférence : ils prononcent les discours d'ouverture, sont les intervenants principaux (*keynote speaker*), ainsi que les modérateurs et les participants aux panels, et ils prononcent également les remarques finales. Ce dernier rôle permet notamment de mettre l'accent sur les éléments positifs (dialogue constructif ; partenaire fiable) et de minimiser les critiques en faisant souvent leur propre évaluation de l'UE, alors que ce serait plutôt aux acteurs arctiques d'en juger.

Dans un souci de montrer qu'elle est à l'écoute des problématiques locales et autochtones dont on lui reprochait d'être détachée, qu'elle apprend de ses erreurs et prend en compte les critiques, l'UE a récemment financé et coorganisé des conférences à Bruxelles avec et pour les Sami telles que la EU Sami Week en juin 2022 ou le BEAC Sami Summit en mars 2023. Les Sami étant pour partie des citoyens européens ou d'un État associé, la législation européenne les concerne directement. Ils réclament donc de longue date une plus grande inclusion en tant que peuple autochtone dans les processus de décisions européens et une représentation au niveau politique. Cela a été exacerbé depuis une dizaine d'années avec les politiques du Pacte vert européen qui touchent particulièrement les Sami en raison de la présence de ressources (minières notamment) nécessaires à la transition énergétique sur leurs terres ou d'espace supposément « vides » pour la construction d'infrastructures d'énergies renouvelables [Götze et Nystø Kestitalo, 2023].

Cela soulève donc la question de la représentation démocratique des populations autochtones au sein de l'UE alors que les contextes nationaux restent problématiques, mais aussi celle de la représentation politique des populations à l'intersection des deux régions et de leurs institutions. La première question remet en cause la souveraineté des États par les interactions directes Sami-UE sans passer par l'échelon de la représentation nationale. La deuxième pose la question du chevauchement territorial et institutionnel des régions dans l'Arctique européen et de la possibilité d'une double représentation des populations au sein de deux régions. Alors que l'inclusion des populations autochtones est érigée comme une caractéristique et un succès de la coopération arctique (le Conseil sami ayant le

statut de participant permanent au CA depuis sa création), le CA n'est pas une institution de droit dur, et la législation européenne a donc plus d'impacts sur les populations samies que les travaux du CA.

Ces conférences ont été saluées par les représentants sami comme un premier pas dans la bonne direction, mais elles restent limitées dans leur portée pour deux raisons. D'une part, l'UE reste coincée entre les accusations de colonialisme vert et, d'autre part, le risque d'une critique des États membres. La reconnaissance des droits des peuples autochtones qui est une condition *sine qua non* de la meilleure acceptation de l'UE en Arctique devient aussi un problème et l'UE ne doit pas être vue comme empiétant sur les compétences exclusives de ses États membres ni comme hypocrite envers les Sami, alors que Sápmi, le nom du territoire sami, ne peut être reconnu comme une entité politique au niveau européen sans révision des traités.

L'organisation d'événements arctiques à Bruxelles a fait de Bruxelles et des institutions européennes un lieu important de discussion de questions qui touchent directement les populations arctiques. Cela contribue à rendre plus floues les limites régionales et opèrent un contrepoids pas forcément bienvenu par les États arctiques au centre de gravité de la gouvernance arctique.

Les conférences arctiques, lieux de rencontre des représentants arctiques et européens et des institutions régionales dans un contexte géopolitique incertain

Les conférences arctiques sont des lieux de rencontres politiques qui ont peu à peu partiellement complété le vide politique créé par la pause des discussions de haut niveau à l'échelle circumpolaire depuis 2022. Cependant, les représentants russes sont toujours exclus de ces conférences. Dans ce contexte, si la possibilité de dialoguer est bienvenue, les États arctiques craignent la place croissante des conférences comme la possibilité pour les États non arctiques de s'exprimer et de participer de manière détournée à la gouvernance de la région. La mise en pause du CA à la suite de la guerre en Ukraine a ainsi renforcé un débat déjà existant dans la région sur la place des acteurs « extérieurs », et notamment de l'UE, dans sa gouvernance.

En outre, l'invasion russe du 24 février 2022 a déclenché de nouvelles dynamiques géopolitiques en Europe et dans l'Arctique et a renforcé leur interdépendance stratégique. L'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie ont demandé à adhérer à l'UE, la coopération régionale arctique a été suspendue pour la première fois en 25 ans, la Suède et la Finlande ont rejoint l'OTAN, le Danemark a abandonné

sa clause de non-participation à la politique de défense de l'UE et la Norvège a renforcé ses liens avec l'UE par le biais de l'Alliance verte UE-Norvège en avril 2023 et du Partenariat UE-Norvège en matière de sécurité et de défense en mai 2024.

Cependant, malgré une présence accrue et une évolution de la politique arctique de l'UE, celle-ci se trouve dans une situation paradoxale : elle se présente comme un acteur arctique tout en étant considérée comme un acteur extérieur à la région. Ce paradoxe est particulièrement visible durant les conférences, à plusieurs échelles. Si les 7 États arctiques et l'UE se sont montrés solidaires contre la Russie, cela ne s'est pas transformé jusqu'à présent en une plus grande acceptation de l'UE au sein du CA. La visibilité accrue de l'UE et des demandes dans les conférences arctiques des acteurs non arctiques de réformer la gouvernance de la région pour mieux les inclure pourraient se révéler à double tranchant. Les conférences sont ainsi un lieu permettant de garder le CA fermé parce qu'elles créent un lieu alternatif, mais ce lieu doit rester secondaire pour ne pas faire de l'ombre aux instances traditionnelles, surtout lorsque celles-ci sont menacées.

Dans ce contexte, on observe une reprise en main du discours par le CA et les États arctiques lors des conférences, ce qui place l'UE dans une position délicate et dépendante de ses États membres nordiques.

Incarnations politiques, institutionnelles et épistémologiques des régions

Depuis la guerre en Ukraine, les dynamiques entre acteurs régionaux au sein des conférences arctiques ont évolué. En effet, le CA s'est senti menacé par la place accrue des conférences pour pallier la pause du Conseil. L'édition 2022 de l'Arctic Circle Assembly a été déterminante à cet égard, où les discussions sur la potentielle « mort » du forum a fait réagir les États arctiques et le secrétariat du CA de concert pour prouver que ce n'était pas le cas [Barnes et Lackenbauer, 2024].

Le CA et les États arctiques ont mis en œuvre une campagne de communication pour mettre en scène une unité politique de la région envers et contre tout : lutter contre les propositions d'un rôle accru des acteurs non arctiques et contre l'importance des conférences CA s'est mis à les utiliser pour promouvoir son travail et une certaine vision politique de l'arctique circumpolaire ; reprendre aussi le contrôle du narratif et calmer les velléités des acteurs non arctiques de sauter sur l'occasion pour réformer le fonctionnement du CA. Il s'agit, par ailleurs, de se positionner comme l'incarnation d'un type de région spécifique que le CA et les États arctiques définissent eux-mêmes. En octobre 2022, lors de l'Arctic Circle Assembly, on a pu ainsi voir l'ambassadeur finlandais auprès du CA se mettre à défendre l'institution et se transformer ainsi en représentant non plus de

Hérodote, n° 197, La Découverte, 2^e trimestre 2025.

son pays mais du CA et de la région arctique circumpolaire contre des « analyses erronées » de chercheurs qui se demandaient si la pause signifiait la « mort » de l'institution telle qu'on la connaissait.

Il se pose donc une question plus fondamentale dans ces conférences sur qui a le droit de *définir* la région arctique scientifiquement. L'UE a de ce fait le droit, et est encouragée à participer au financement des activités scientifiques qui définissent l'Arctique tant que cela va dans le sens des États arctiques et qu'elle n'utilise pas ce vecteur pour modifier (malgré elle) la *définition* géographique, politique et scientifique de l'Arctique, en d'autres termes, son identité géopolitique. En effet, ce que craignent les États arctiques c'est la disparition d'une construction régionale fragile que remet en cause l'UE par son échelle continentale et son modèle d'intégration régionale.

L'UE, de son côté, comme institution hybride, fait face à la difficulté d'être incarnée dans les conférences et perçue comme une entité unitaire. Afin de contrer les déclarations des États membres et le constat selon lequel les acteurs arctiques dissociaient les États membres de l'UE, et pour essayer de mieux expliquer ce qu'est l'UE, un problème rencontré partout, non seulement en Arctique mais aussi au sein même de l'UE [Calmes-Brunet *et al.*, 2019], les représentants de l'UE se sont mis à expliciter davantage le fonctionnement de l'UE et énumérer ses parties constituantes. Elle utilise également les réseaux sociaux pour « réassembler » l'UE à l'échelle continentale avec l'inclusion des États membres et montrer la participation multi-facettes de l'UE aux conférences arctiques à travers non seulement la présence de représentants des institutions mais aussi de représentants d'États membres, des programmes scientifiques et des villes (et développement régional).

Les conférences semblent renforcer de ce point de vue une distinction claire entre institutions régionales tendant à moins d'UE dans le CA.

La double identité régionale des États nordiques mise en scène : unité géographique contre unité de valeurs

Un autre élément marquant dans les entretiens et les conférences est la séparation opérée entre les institutions européennes d'un côté et les États membres de l'autre, rarement envisagés comme parties constituantes de l'UE. Par ailleurs, le degré d'acceptation d'un rôle accru de l'UE en Arctique semble être limité à financer le développement régional et des programmes scientifiques. Un rôle plus (géo)politique est contesté par les peuples autochtones sur fond de colonialisme vert tant qu'ils ne seront pas mieux représentés au niveau politique, mais

aussi par les États arctiques qui y voient une menace à leur statut privilégié en Arctique en raison du poids géopolitique de l'UE⁷. La mise en scène de l'UE et sa propre représentation comme puissance pacifique ne suffisent pas à convaincre les États arctiques, et sa puissance fait autant peur qu'elle est minimisée. De ce fait, un point important à étudier est le degré et la nature du soutien des États membres de l'UE envers la politique arctique européenne. L'ambiguïté des États nordiques est visible dans les conférences dans la manière dont les représentants nationaux jouent sur la double appartenance régionale en fonction du contexte.

Les trois États membres nordiques, ainsi que l'Islande et la Norvège, qui sont membres de l'EEE, partagent souvent une position et une compréhension communes des relations UE-Arctique et font preuve de solidarité lors des conférences. Dans le contexte arctique, ces États soutiennent souvent l'action de l'UE et défendent une certaine conception de « plus d'UE dans l'Arctique » en promouvant les programmes de l'UE. Leurs représentants interviennent généralement dans le même panel que l'envoyé spécial de l'UE pour les affaires arctiques afin de promouvoir la politique arctique de l'UE. Dans un contexte européen, les représentants nordiques insistent toutefois sur leur identité arctique et se positionnent en porte-parole du CA. En novembre 2022, lors de l'Arctic Futures Symposium à Bruxelles, le panel intitulé « La gouvernance de l'Arctique en évolution » a réuni les Senior Arctic Officials (hauts responsables pour l'Arctique au CA) norvégien et danois ainsi qu'un représentant finlandais. Dans le contexte de la pause du CA après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, tous trois ont transmis le même message, donnant le sentiment d'une grande coordination. Alors que l'eurodéputé estonien a insisté sur le danger pour l'Arctique d'essayer de reprendre la coopération avec la Russie, les trois représentants nordiques ont rappelé à l'audience que le CA, malgré la pause, n'était pas mort, qu'ils travaillaient à trouver des solutions pour maintenir le forum comme principal forum pour l'Arctique, y compris la Russie. Ils ont rappelé à l'audience européenne que le statut d'observateur au sein du CA s'accompagnait de responsabilités et que l'Arctique était une région où les États arctiques jouaient un rôle primordial. Un autre exemple très frappant était la dynamique du panel d'ouverture du dernier EU Arctic Forum en mai 2024 qui réunissait tous les États membres arctiques et observateurs du CA. Un clivage entre les États membres nordiques et les observateurs est apparu. Les États non arctiques ont tous appelé à un renforcement du rôle des observateurs au sein du CA et au retour de discussions consacrées à l'Arctique au sein du Conseil

7. Entretiens n° 1, 14, 16 et 25 avec des représentants finlandais, états-unien, sami et européens (octobre, novembre 2022 ; janvier, mars 2023).

européen⁸. Sans proposer la création d'un groupe arctique ou polaire spécifique, l'ambassadeur italien a proposé que les représentants des États membres ayant un intérêt pour l'Arctique se rencontrent tous les trimestres pour un « déjeuner arctique ». Les représentants du Danemark, de la Suède et de la Finlande ont tous réagi de manière défensive sur ces points et ont réaffirmé leur position privilégiée dans la gouvernance arctique, ainsi que leur légitimité supérieure sur ces questions au sein de l'UE, concluant que l'Arctique était une unité fondée sur la géographie et non les valeurs.

Par ailleurs, l'UE doit aussi faire avec des États non arctiques ambitieux comme la France, qui, au contraire, voit l'Arctique comme un « bien commun » étant donné son rôle dans les changements climatiques, ce qui gêne d'autant plus les États arctiques. Le refus de signer l'Appel de Paris pour les glaciers par les États arctiques lors du One Planet Polar Summit en novembre 2023 est très significatif. On peut également noter que si la France dit vouloir être pour une « Europe des pôles », ce sommet était organisé sans l'UE. Par ailleurs, lors du EU Arctic Forum de 2021 qui avait lieu à Bruxelles, l'ambassadeur français pour les Pôles et les Affaires maritimes, Olivier Poivre d'Arvor, a particulièrement insisté sur le fait que « [la France] n'est pas un pays arctique [et] ne prétendra pas être un "quasi-pays arctique" ». On note ici le choix explicite de la France de se distancier de l'argument géographique avancé par l'UE et un certain dédain pour les États qui l'utilisent. Cela peut sembler logique d'un point de vue purement français (pour se distinguer de la Chine, du Royaume-Uni ou même de l'Estonie), alors que la Communication conjointe concerne l'ensemble de l'UE. Mais le refus de se comprendre comme faisant partie d'une unité géographique à l'échelle européenne remet en question le potentiel de l'UE en tant qu'acteur géopolitique unitaire à l'échelle européenne. En effet, cela remet en question le récit géographique de l'UE dans l'Arctique et sa capacité à devenir un acteur géopolitique unitaire en affaiblissant l'échelle européenne des actions et des politiques de l'UE dans l'Arctique et en réduisant l'UE à ses institutions ou à une entité abstraite.

Ainsi, avant même le début du deuxième mandat de Donald Trump, on observait une double fracture géopolitique/géographique et normative traversant le CA depuis la guerre en Ukraine et qui rejaillit au sein de l'UE. Tout d'abord, une opposition au sein du CA sur des valeurs entre, d'une part, les 7 autres États arctiques, les 5 associations de peuples autochtones et les États observateurs « alliés » dont l'UE, et d'autre part, la Russie, la Chine (et dans une certaine

8. Les questions arctiques sont traitées au sein du COEST, le groupe du Conseil dédié à la Russie et au Partenariat oriental. Depuis la guerre en Ukraine, les questions arctiques ont été mises de côté.

mesure l'Inde) et RAIPON (Russian Association of Indigenous Peoples of the North)⁹. L'autre division qui traverse le CA concerne la question de l'inclusion des acteurs non arctiques basée sur des critères géographiques entre les 8 États arctiques et les observateurs. Cette division est rejouée au sein de l'UE entre États membres nordiques et les autres.

Les conférences, vecteurs de reconfigurations politiques et spatiales et de transformation de l'Arctique européen en région arctique

Avant 2008 et le tournant de l'Arctique circumpolaire géopolitique, l'UE avait approché l'Arctique européen comme un prolongement du continent européen dans le but de rapprocher la Russie après la guerre froide. L'Europe du Nord (comme la région était encore majoritairement appelée jusqu'à la fin des années 2000) était donc un endroit de projection et d'eupéanisation dans les années 1990-2000 [Canova, 2024]. Alors que les conférences arctiques sont le lieu de rivalités entre acteurs européens et arctiques, il est intéressant de regarder la géographie de ces conférences et des institutions de gouvernance arctiques. Sur les 9 principales conférences arctiques, la majorité est située en « Arctique européen ».

De fait, les conférences participent aux reconfigurations territoriales (spatiales) entre les deux régions en transformant l'Europe du Nord en Arctique européen et même en renforçant le centre de gravité européen de la gouvernance arctique.

Désormais, un réseau d'acteurs se tisse entre Tromsø, Reykjavik, Bodø et Rovaniemi, sans compter les éditions du EU Arctic Forum en Suède, Finlande et Groenland. La rivalité entre les conférences Arctic Frontiers et Arctic Circle Assembly se double d'une rivalité entre Tromsø et Reykjavik pour le titre de « capitale » de l'Arctique avec l'établissement d'institutions arctiques dans ces villes (secrétariats du CA, de l'Arctic Economic Council, et de l'Arctic Mayors Forum (AMF) à Tromsø ; création du centre Norduslod à Reykjavik et présence du secrétariat de PAME à Akureyri). La chercheuse I. Medby [2025] note aussi l'utilisation des conférences arctiques pour affirmer l'identité arctique de l'État avec l'utilisation du tourisme et d'éléments de marketing pour donner à voir l'Arctique lors des conférences. Malgré cela, la double identité de la région reste visible comme avec l'exemple de Bodø qui était la première ville arctique à être capitale européenne en 2024, tout en étant hôte du Arctic Congress cette même année.

9. Association des peuples autochtones du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie.

Nom de la conférence	Type	Organisateur	Date de création et fréquence	Lieu	Public	Frais
<i>Arctic Frontiers</i>	Hybride : business, institutionnel/ politique et académique	Arctic Frontiers a sa propre structure (organisme à but non lucratif appartenant à Akvaplan NIVA) ; directrice exécutive : Anu Fredriksen	2007 Conférence annuelle (+ événements <i>ad hoc</i> à l'étranger depuis 2023)	Tromsø, Norvège (université de Tromsø jusqu'en 2017 puis au Clarion Hotel the Edge)	1 000+ (record en 2017 avec 1 449 inscriptions, 82 % venant d'États arctiques, très nordique)	Oui
<i>High North Dialogue</i>	Hybride : business, institutionnel/ politique et académique	High North Centre de l'université Nord	2007 Annuel	Bodø, Norvège	600+ (2023) de 50+ pays ; Beaucoup d'étudiants et de business	Oui
<i>Arctic Futures Symposium</i>	Institutionnel/ politique avec présence de chercheurs dans les panels	International Polar Foundation, un think tank belge	2010 Annuel	Bruxelles, Belgique (Residence Palace)	100+ (forte présence norvégienne)	Non
<i>Arctic Territory of Dialogue – International Arctic Forum</i>	Hybride : business, institutionnel/ politique et académique	Société de géographie russe puis Commission d'État pour le développement de l'Arctique	2010 Irrégulier	Saint-Petersbourg, Russie	Increasing until 2019 (3 000+) then decreased in 2022	Oui

<i>Arctic Circle Assembly</i>	Hybride : business, institutionnel/ politique et académique	Fondation Arctic Circle ; Président : ancien président islandais O. R. Grimsson	2013 Conférence annuelle (+ « forums » à l'étranger depuis 2015-16)	Reykjavik, Islande (Harpa)	2 000+ (de 70+ pays en 2022)	Oui
<i>Arctic Spirit</i>	Hybride : business, institutionnel/ politique et académique	L'Arctic Centre, Mairie de Rovaniemi et Université de Lapland	2013 Biennale	Rovaniemi, Finlande	200+ (principalement finlandais)	Oui
<i>Arctic Encounter Symposium</i>	Hybride : business et institutionnel/ politique	ONG « Arctic Encounter Symposium », organisme à but non lucratif	2014 Conférence annuelle (+ événements à l'étranger)	Anchorage, Alaska, États-Unis depuis 2022 (avant Seattle, États-Unis)	1 000+ (en 2013)	Oui
<i>EU Arctic Forum and Indigenous Peoples' Dialogue</i>	Institutionnel/ politique avec présence de chercheurs dans les panels	Union européenne (Commission et SEAE)	2017 (nom actuel depuis 2019) Annuel	Alterne entre Bruxelles (Commission) et l'Arctique européen	200+	Non
<i>Arctic360 Conference</i>	Hybride business et institutionnel/ politique avec présence de chercheurs dans les panels	The Arctic 360 think tank et ONG à but non lucratif	2018 Annuel	Toronto, Canada	Principalement national	Non

Hérodote, n° 197, La Découverte, 2^e trimestre 2025.

Mais alors que l'Arctique européen devient le centre de gravité de la gouvernance arctique, il est intéressant aussi de voir la disparition du Conseil euro-arctique de la mer de Barents (où la Commission était membre depuis le début, contrairement au CA) qui articulait précisément cette double identité régionale. En effet, à la suite de la guerre en Ukraine, la Russie a quitté le Conseil et peu de temps après la Finlande a également annoncé son potentiel retrait¹⁰. Ce retrait s'est fait dans le silence des conférences à ce sujet, qui préférèrent se concentrer sur les éléments « positifs » et de coopération fonctionnelle dans la région pour en démontrer l'unité. Ainsi, l'océan Arctique central est devenu un lieu d'exemplarité de coopération, avec la Russie et l'UE. Par ailleurs, une autre échelle de la gouvernance arctique est apparue : le niveau de coopération local, avec la création de l'Arctic Mayors' Forum. L'échelon local était présent dans le BEAC notamment mais non à l'échelle circumpolaire [Winther, 2024]. Dans ce nouveau découpage géographique et scalaire de la gouvernance arctique, l'UE a un rôle à jouer et semble acceptée. L'UE est partie au CAOFA et a créé la Coopération urbaine-régionale arctique (AURC), lancée en janvier 2024 à Arctic Frontiers.

Enfin, on peut noter un décalage vers l'ouest et le Groenland de l'Arctique européen. Dans la politique de 2021, un tournant vers l'Europe du Nord-Ouest et de l'Atlantique nord s'était déjà dessiné alors que les relations avec la Russie se dégradaient et les initiatives d'européanisation au travers de programmes comme la Dimension Septentrionale ou le BEAC échouaient. Il est tout à fait notable que à la fois une édition *ad hoc* d'Arctic Circle en 2022 et du EU Arctic Forum de 2023 aient eu lieu à Nuuk (Groenland). Cela coïncidait avec l'ouverture d'un bureau de la Commission européenne à Nuuk. Alors que le Premier ministre groenlandais Múte B. Egede déclarait lors d'Arctic Circle : « l'Arctique c'est le Groenland, le Groenland c'est l'Arctique¹¹ », Ursula von der Leyen déclarait, elle, lors de l'ouverture du bureau de la Commission en mai 2024 que « le Groenland appartient à la famille européenne et partage nos valeurs¹² ». Pour rappel, les Groenlandais ont quitté l'Union en 1985 et ont le statut de pays et territoire d'outre-mer.

10. *High North News*, 21 novembre 2024, <<https://www.highnorthnews.com/en/finland-withdraws-barents-euro-arctic-council>>.

11. Discours disponible ici : <<https://www.arcticcircle.org/journal/opening-speech-at-the-arctic-circle-greenland-forum>>.

12. Conférence de presse : <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/state-ment_24_1502>.

Conclusion : les conférences arctiques comme lieu d'expression de rivalités géopolitiques entre l'Europe et l'Arctique

L'étude des relations entre l'UE et la gouvernance arctique par le prisme de leurs interactions durant les conférences arctiques révèle la complexité de ces liens et la difficulté de séparer deux régions nettement dans l'Arctique européen. L'étude montre les liens entre les deux régions et renforce la place importante des pays nordiques entre les deux. Cela met en valeur un aspect fondamental mais jamais mentionné de l'UE en Arctique : son fondement géopolitique et l'ambiguïté de la réponse des États nordiques. Si l'Europe et l'Arctique et leurs institutions politiques sont de natures différentes, elles sont néanmoins liées par des enjeux et des configurations institutionnelles et matérielles variées sur le terrain. Les changements de statut et de nom de l'Arctique européen sont révélateurs du fait que cette région se trouve à la croisée de deux modèles différents d'intégration régionale aux dynamiques complexes. C'est cette question de la définition de la région et des relations de pouvoir qu'elle incarne qui fait que l'UE est perçue comme un « danger » pour la construction arctique. Alors que la présence de conférences arctiques à Bruxelles participe à accroître la légitimité de l'UE comme acteur politique et démocratique en Arctique, se pose la question de l'imbrication, peut-être nécessaire, des institutions de gouvernance pour les populations locales. Plus qu'une bataille sur la politique européenne, c'est également une question de construction d'identité régionale et des régions comme entités (géo)politiques représentatives pour les populations qui est en jeu entre l'UE et l'Arctique et tous les acteurs et territoires à la jonction. Toute tentative de naturaliser l'Arctique ou l'Europe par la géographie ou les valeurs participent de la même volonté d'asseoir un ordre protégeant des relations de pouvoir avantageuses pour les acteurs étatiques. Les relations UE-Arctique soulèvent la question de l'unité géopolitique de l'UE et de la fragilité de la construction arctique.

Cela est d'autant plus marquant dans le contexte géopolitique incertain actuel et des nouvelles lignes de fracture qui s'ouvrent au sein du CA. L'unité géopolitique des deux régions est en jeu, en particulier après la réélection de Donald Trump comme président des États-Unis. Depuis son investiture en janvier 2025, ce dernier redessine, par ses velléités d'achat du Groenland et sa guerre commerciale avec le Canada¹³, une région arctique divisée. Dans ce contexte, et avec la prochaine présidence du CA par le royaume du Danemark avec le Groenland en chef de file, quelle sera la place pour l'UE ? Un récent sondage révèle que 60 % des Groenlandais pourraient

13. *Euronews*, 7 janvier 2024 : <<https://www.euronews.com/2025/01/07/trump-repeats-musings-about-taking-control-of-canada-and-greenland>>.

être favorables à une adhésion à l'UE, compte tenu du contexte actuel, alors qu'ils n'étaient que 40 % en 2021 [Ackrén et Leander Nielsen, 2024]. Toutefois, cette ouverture vers l'UE ne remet pas en cause leur volonté de jouer un rôle de premier plan dans l'Arctique au sein du royaume du Danemark. Une autre possible évolution serait un renforcement de la coopération nordique en Arctique. En 2024, 6 pays nordiques ont signé un accord pour la protection des infrastructures sous-marines en mer du Nord et le Conseil nordique a également récemment renforcé son programme arctique pour la période 2025-2027¹⁴. La dimension extérieure de la politique arctique de l'UE sera donc nécessairement un compromis et la marge de manœuvre de l'UE pour renforcer son rôle géopolitique dans l'Arctique reste étroite.

Bibliographie

- ACKREN M. et LEANDER NIELSEN R. (2024), « The Second Foreign and Security Policy Opinion Poll in Greenland », Ilisimatussafik & Konrad Adenauer Stiftung.
- BARNES J. et LACKENBAUER W. (2024), « The Arctic Council and Regional Governance: Canadian and Norwegian Reflections », NAADSN.
- BUSCH A. (2023), « Role Spillover: Roles' Impacts across Contexts and the EU's Struggle for Arctic Council Observer Status », *Foreign Policy Analysis*, n° 19, Oxford, ISA.
- CALMES-BRUNET S., LEBON L. et RICHARD Y. (dir.) (2019), *Prolifération des territoires et représentations territoriales de l'Union européenne*, Rouen, PURH.
- CANOVA E. (2020), « Pour une prise en compte de la géographie dans la politique arctique de l'Union européenne », *Études internationales*, n° 51, Québec, PSEI.
- (2024), « Emergent regions? A historical perspective on Arctic-Europe relations (1970s-2008) », *The Arctic Yearbook 2024*, Akureyri, Arctic Portal.
- COMMISSION EUROPÉENNE et SEAE (2021), « Communication conjointe sur un engagement renforcé de l'UE en faveur d'une région arctique pacifique, durable et prospère », Bruxelles.
- ESCODÉ C. et CANOVA E. (2024), « Diplomatie », in VUILLERME M. et DELAUNAY M. (dir.), *L'Année arctique 2024*, OPSA.
- FOUCHER M. (2000), *La République européenne*, Paris, Belin.
- GÖTZE J. et NYSTØ KESTITALO A-M. (2023), « How to streamline Sami rights into Policy-Making in the European Union? », The Arctic Institute.
- KESKITALO C. (2004), *Negotiating the Arctic: the construction of an international region*, New York, Routledge.
- KOIVUROVA T., HOEL A. H., HUMPERT M. et al., (dir.) (2021), *Overview of EU Actions in the Arctic and their impacts*, Kielce, EPRD.

14. AP News, 3 avril 2024 : <<https://apnews.com/article/north-sea-infrastructure-threats-denmark-a97a3e7837c4bafd0fd1a4c85f559056>>.

HÉRODOTE

- MCCONNELL F. (2019), « Rethinking the Geographies of Diplomacy », *Diplomatica* n° 1, Leyde, Brill.
- MEDBY I. (2025), *Arctic State Identity. Geography, history and geopolitical relations*, Manchester, Manchester University Press.
- RASPOTNIK A (2018), *The European Union and the Geopolitics of the Arctic*, Londres, Edward Edgar Publishing.
- STEINVEG B. (2023), *Arctic Governance Through Conferencing: Actors, Agendas and Arenas*, Cham, Springer International Publishing.
- WINTHER I. (2024), « Arctic Mayors' Forum: A New Seat at the Arctic Governance Table? », The Arctic Institute.
- YOUNG O. (2005), « Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation », *Global Governance*, n° 11, Leyde, Brill.