



## CLIMAT : VERS UN DÉRÈGLEMENT GÉOPOLITIQUE ?

### Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Rapport d'information n° 14 (2015-2016) de  
M. Cédric Perrin et Mme Leïla Aïchi, présidents, Mme Éliane Giraud, sénatrice

Dans la perspective de la COP 21, la mission du groupe de travail consiste à apprécier les conséquences géopolitiques du climat, d'une

part à travers les impacts de la montée du niveau de la mer et, d'autre part, pour la région Arctique.

### I. L'élévation du niveau de la mer : facteur de dérèglement géopolitique

#### I. Un phénomène inéluctable

Le cinquième rapport du GIEC (2013-2014) estime que **d'ici à 2100, la température pourrait augmenter de 5°C<sup>1</sup>** et confirme l'influence de l'Homme sur le climat.

Le niveau moyen de la mer **pourrait s'élever de 82 cm**, conséquence de la dilatation thermique des océans et de la fonte des glaciers (montagne, Groenland, Antarctique).

**Les prévisions les plus pessimistes du GIEC doivent être prises comme des hypothèses réalistes. Chaque rapport aggrave le constat des précédents.** Il se pourrait que le dernier rapport soit pour partie dépassé. Ce **phénomène durable s'étalera sur plusieurs siècles** en raison de son inertie. **Ces prévisions portent sur le niveau moyen. En termes de sécurité, il convient d'apprécier les extrêmes** en tenant compte des marées, de la houle et de l'augmentation probable en fréquence et en intensité des tempêtes et des ouragans.

#### II. Quels impacts et quels risques ?

**Outre les risques de submersion temporaire ou permanente, notamment dans les secteurs fragiles : côtes basses, deltas et îles coralliennes**, il faut tenir compte de l'érosion des côtes, de la salinisation des aquifères, des atteintes aux écosystèmes côtiers et des dommages causés aux infrastructures.

**Ces facteurs peuvent se combiner et accroître la vulnérabilité des territoires et**

**des populations**, particulièrement dans les régions subtropicales en Asie du Sud, dans le Pacifique, dans les Caraïbes et en Amérique centrale jusqu'aux côtes sud-est des États-Unis, mais aussi en Méditerranée.

**D'autant que population et activités se concentrent davantage sur les côtes. En 2035, 75% des habitants (6,5 milliards) vivront dans la zone côtière (à 150km des côtes).**

#### Dommmages aux personnes et aux biens

**Pour une hausse de 40 cm à l'horizon 2080, même en présence de protections, 93 millions de personnes seraient touchées annuellement par une inondation.**

Selon une étude réalisée pour l'OCDE sur les 136 plus grandes villes côtières, **à l'horizon 2050, les dommages seraient de 63 milliards de dollars par an. En l'absence de mesures d'adaptation, ils pourraient atteindre 1000 milliards.** Les villes très peuplées, en croissance rapide, pauvres, exposées à des tempêtes tropicales ou à des affaissements (delta) sont les plus vulnérables. L'étude estime à 50 milliards par an les dépenses à engager pour protéger ces villes.

L'analyse fait ressortir **la plus grande vulnérabilité des pays pauvres et au sein de ces pays des populations les plus pauvres.**

#### Les déplacements de population

**L'émigration a toujours été une stratégie de survie pour échapper aux situations désespérées. Les déplacements importants seront surtout internes, mais en fonction des capacités à revenir rapidement sur les lieux de vie ou des États à assurer une qualité de vie acceptable ou pas, ils peuvent se transformer en migrations internationales.**

<sup>1</sup> Augmentation des températures moyennes à la surface du globe pour la période 2081-2100, par rapport à la période 1986-2005, dans le scénario le plus défavorable.

Selon le GIEC, **une augmentation du niveau marin de 50 cm entraînerait le déplacement de 72 millions de personnes. L'ensemble des déplacés environnementaux, pourraient, atteindre 200 millions d'ici à 2050 selon l'OIM (250 selon le HCR).**

### Les risques d'instabilité et de conflits

Le changement climatique mettra sous tension nos systèmes économiques, sociaux et politiques. Il est « **l'ultime multiplicateur de menaces** ». Là où les gouvernements sont incapables d'apaiser ces tensions ou d'amortir les chocs, l'instabilité augmentera.

Les pays en développement risquent de devenir plus dépendants des importations pour leur sécurité alimentaire. Les catastrophes pourraient avoir des conséquences lourdes en termes d'approvisionnement et de désorganisation pour les économies développées. Des États stables pourraient être fragilisés si la pression est forte ou les chocs trop importants pour être résolus pacifiquement. Enfin, entre pays du Nord et victimes du Sud se renforcera le sentiment d'injustice.

**Le risque accru de conflictualité ne peut être écarté même si le facteur climatique n'est qu'un des facteurs.**

**Il existe aussi des raisons d'espérer : la lutte contre le changement climatique et ses conséquences fournissent des occasions de coopération internationale.**

### III. Peut-on réduire ou atténuer ces risques ?

Ces risques sont réductibles si des décisions ambitieuses en matière d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre sont prises. C'est l'enjeu de la COP 21. **Ses objectifs sont un minimum, il faudra être attentif à leur mise en œuvre effective.**

**Des mesures de protection des populations** devront être mises en place : infrastructures en se défiant des maladaptations, mécanismes de gestion de crise et politiques de prévention y compris le cas échéant des relocalisations.

**Nombre de pays n'auront pas les capacités nécessaires, il faudra qu'ils bénéficient de transferts de technologies et de l'aide internationale.**

**La communauté internationale ne pourra éluder longtemps la question des déplacements de populations.** Elle aurait donc intérêt à **anticiper ce risque** afin de limiter ces phénomènes en développant la résilience, en intervenant au plus tôt et au plus près en cas de crises pour secourir, rétablir les

services et reconstruire, pour aider à la réinstallation en priorité dans le pays d'origine, et si c'est impossible, temporairement dans les pays frontaliers ou dans d'autres pays en mettant en œuvre des mécanismes de répartition équitable entre les États et en organisant ces déplacements en sécurité et dans la dignité.

### IV. Contributions et propositions

#### Soutenir l'atténuation

- Se fixer un objectif de **suppression par les bailleurs nationaux ou internationaux des aides à l'exportation et au développement pour des projets concernant les produits carbonés et de réorientation vers les énergies nouvelles, l'efficacité énergétique, et les projets susceptibles d'accroître la résilience des territoires et de populations.**
- **Au niveau européen, soutenir les politiques d'atténuation** par la normalisation, le contrôle et la répression des fraudes, mais aussi par des incitations, développer la recherche, l'innovation et un secteur économique sur la base de ces technologies.

#### Soutenir l'adaptation

- **Mettre en place au niveau international ou régional adéquat des structures permettant l'intervention et le secours aux populations mais aussi la gestion de la crise dans la durée.**
- **Renforcer la coopération européenne en matière de sécurité civile.**
- Soutenir la recherche et l'innovation et se donner les moyens de développer un secteur économique dans le domaine de l'alerte de la gestion de crise et la reconstruction.
- En France, renforcer les politiques de prévention, la recherche et la formation en matière de technologies innovantes de protection du littoral ainsi que l'expertise internationale dans ces domaines.

#### Anticiper les déplacements de population

- Promouvoir un **système de prévention et de régulation des déplacements reposant sur l'accroissement de la résilience, les secours et la reconstruction ainsi qu'un mécanisme de répartition équitable.** Au niveau européen, planifier et se préparer pour contribuer aux efforts de la communauté internationale.

#### Défense

- S'agissant de l'Union européenne et de l'OTAN, développer la réflexion sur les conséquences du changement climatique en matière de sécurité et de défense
- **Au niveau national, aborder de façon approfondie cette question dans les**

### travaux du prochain Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

- Conduire une analyse des vulnérabilités pouvant affecter les installations de la défense et des opérateurs d'importance

vitale et une réflexion sur la répartition des compétences et des moyens entre les différentes forces (sécurité civile, sécurité intérieure et armées) en réponse aux risques de catastrophes en métropole, outremer et à l'étranger, comprenant l'utilisation des réserves.

## II. Géopolitique de l'Arctique, sentinelle avancée du dérèglement climatique



### I. Le dérèglement arctique, un enjeu global

#### Le dérèglement climatique en Arctique

- Depuis 1875, l'Arctique s'est réchauffé approximativement **deux fois plus rapidement** que la moyenne globale. Sur l'archipel du Svalbard, visité par les rapporteurs de la mission, les modifications de l'environnement sont considérables, du fait d'un recul important des glaciers et de la banquise, qui met en danger tout l'écosystème de cette région.

- La **fonte des glaciers** du Groenland représenterait, à elle seule, sur plusieurs siècles, une hausse moyenne du niveau des mers de 7 mètres.

- La **disparition de la banquise**, si elle n'entraîne pas d'augmentation du niveau de la mer, amplifie le réchauffement en réduisant la réflexion de l'énergie solaire par les surfaces blanches, qui sont remplacées par des surfaces sombres. Or il est probable que, d'ici à 2050, l'océan arctique sera libre de glace à la fin de l'été et ce, pour la première fois depuis 125 000 ans.

- La **fonte du pergélisol**, qui représente aujourd'hui 25 % des terres émergées de l'hémisphère nord, pourrait avoir des effets dramatiques en libérant dans l'atmosphère des quantités importantes de carbone, jusqu'à 1 700 milliards de tonnes, alors que pour atteindre l'objectif de +2°C, les émissions

globales cumulées ne devront pas dépasser une fourchette de 1 000 à 1500 milliards de tonnes de carbone d'ici à 2100. L'effet d'emballage créé par la fonte du pergélisol est mal pris en compte par les modèles climatiques.

#### Périphérie ou nouvelle frontière ?

- Le réchauffement de l'Arctique pourrait **ouvrir les « routes du Nord »**, permettant de nouveaux passages entre l'Europe, l'Amérique et l'Asie avec des trajets ainsi réduits d'environ 7000 km.

- **L'extension des terres arables** pourrait susciter l'intérêt de pays en manque de terres cultivables (Chine).

- La **pêche**, de même que **l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures**, deviendraient plus attractives. L'Arctique pourrait receler 22 % des réserves de gaz et de pétrole restant à découvrir. Des obstacles importants demeurent toutefois. Shell a récemment renoncé aux permis qui lui avaient été accordés par le gouvernement américain *offshore* au large de l'Alaska. Les coûts d'extraction demeurent très élevés, à plus de 100 \$ le baril. En fonction de l'évolution des conditions économiques, technologiques et climatiques, des entreprises pourraient néanmoins être encouragées, à l'avenir, à se lancer dans des projets arctiques, alors que **la sécurité de ces projets pour l'homme et pour l'environnement est très incertaine.**

### II. L'Arctique entre tensions et dialogues

#### Espaces nationaux, enjeux internationaux

Le réchauffement entraîne un regain d'intérêt mondial pour l'Arctique, avec le risque de remettre en cause les équilibres géopolitiques existant dans cette région.

- L'Arctique n'est pas, contrairement à l'Antarctique, régi par un traité international spécifique, à l'exception de l'archipel du Svalbard (Norvège). Le **statut des passages maritimes du Nord** est contesté. Des **différends sur les délimitations des plateaux continentaux** demeurent.

- Plusieurs grandes puissances coexistent en Arctique. Cette région subit donc logiquement les effets du contexte international. **Des tensions sont possibles avec la Russie**, dont l'Arctique serait la cause ou le prétexte. La Russie revendique une large partie de l'Arctique et met en œuvre un important programme d'aménagement du territoire arctique, incluant l'installation de bases militaires, la construction d'équipements dont des brise-glaces et la mise en exploitation de gisements d'hydrocarbures.

- Par ailleurs, **l'intérêt des pays asiatiques pour l'Arctique** est manifeste. La Chine, le Japon et l'Inde ont notamment été admis en 2013 comme observateurs au Conseil arctique. La Chine a, en particulier, une véritable stratégie pour cette région, cohérente avec sa politique d'investissement sur tous les continents, et avec sa volonté de s'impliquer dans l'ensemble des grands enjeux internationaux. La recherche polaire chinoise est très active, et la Chine, qui dispose déjà d'un brise-glace, projette la construction d'un second brise-glace.

- **L'indépendance du Groenland** est un enjeu probablement sous-estimé. L'emplacement et les richesses de ce territoire sont stratégiques. Le Groenland s'est retiré de l'Union européenne en 1985 et pourrait, s'il devait quitter le Danemark, se détourner encore un peu plus de l'Europe, pour orienter ses intérêts vers l'Amérique et vers l'Asie.

- Dans ce contexte, **la France et l'Union européenne doivent affirmer très clairement leurs politiques arctiques**. Pour l'UE en particulier, dont 10 États sont membres ou observateurs du Conseil arctique, c'est un enjeu majeur de cohésion.

#### Une gouvernance régionale souple

- Dans ce contexte d'enjeux globaux, l'instance de gouvernance qu'est le **Conseil arctique** a un rôle limité. Créé en 1996, le conseil arctique est un forum de huit pays voisins, qui se concentre sur deux priorités : la protection de l'environnement et celle des peuples autochtones. Contrairement aux pays asiatiques, **l'UE n'a pas été admise comme observatrice permanente**, en raison d'un

contentieux existant sur le commerce de produits issus du phoque, malgré la présence en son sein de trois pays arctiques et sa contribution significative à la recherche polaire et au développement du Grand Nord.

- Le Conseil arctique a permis des avancées. Il a fortement appuyé les négociations auprès de l'Organisation maritime internationale (OMI), en vue de la définition d'un **Code polaire pour la navigation**. Il a permis la signature de deux traités, l'un sur la **coordination des responsabilités en matière de recherche et de sauvetage** (2011), et l'autre sur les **mesures de lutte antipollution en cas de marée noire** (2013). En revanche, **les aspects militaires ne sont jamais abordés** dans le cadre du Conseil arctique.

#### III. Orientations pour l'Arctique

- **Associer pleinement l'Arctique aux enjeux de la COP 21**, en affirmant la volonté de la communauté internationale de préserver cette région et de consolider son statut juridique, qui devra probablement s'appuyer sur des instruments sectoriels divers, à défaut de traité unique tel que celui qui régit l'Antarctique. La COP 21 doit permettre de **donner de l'écho aux objectifs français pour l'Arctique, qui doivent être très rapidement et clairement affirmés**.

- Encourager le **règlement des différends selon les règles du droit international de la mer**, parvenir à une **régulation internationale de la pêche** dans l'océan arctique central et œuvrer pour une **interdiction de l'exploitation des ressources en hydrocarbures** de l'Arctique, de même que pour une **interdiction de transport** de certaines matières dangereuses.

- **Relancer l'effort scientifique polaire français** en consolidant le « chantier arctique ».

- **Dans le prochain Livre blanc**, développer l'analyse des **intérêts économiques et stratégiques de la France** en Arctique. Maintenir et développer, en conséquence, une **capacité d'action maritime et aérienne** dans cette région, dans le cadre de coopérations avec les pays de la zone.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées  
Document à consulter en ligne : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-014-notice.html>



M. Cédric PERRIN -  
Sénateur du Territoire de Belfort  
(Les Républicains)



Mme Leïla AÏCHI -  
Sénatrice de Paris  
(EELV)



Mme Eliane GIRAUD -  
Sénatrice de l'Isère  
(SOC)