



ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

COMMISSION SUR LA DIMENSION CIVILE DE LA SÉCURITÉ (CDS)

Sous-commission sur la gouvernance
démocratique (CDS DG)

LA PROTECTION CIVILE DANS LE GRAND NORD ET EN MÉDITERRANÉE

Rapport

par **Jane CORDY** (Canada)
Rapporteuse

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION – L’OTAN ET LA PROTECTION CIVILE.....	1
II.	LA PROTECTION CIVILE ET LES INTERVENTIONS D’URGENCE DANS LE GRAND NORD	2
A.	L’ARCTIQUE EN MUTATION.....	2
B.	SAR ET INTERVENTIONS D’URGENCE DANS LE GRAND NORD : DÉFIS ET CAPACITÉS	4
C.	CADRES DE COOPÉRATION MULTILATÉRALE DANS LE GRAND NORD.....	8
III.	RÉPONSE À LA CRISE HUMANITAIRE EN MÉDITERRANÉE	11
A.	LA MÉDITERRANÉE : ROUTE MARITIME LA PLUS MEURTRIÈRE AU MONDE POUR LES MIGRANTS ET LES RÉFUGIÉS.....	11
B.	LES CAPACITÉS SAR EN MÉDITERRANÉE.....	13
C.	LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS SAR SAUVE-T-IL DES VIES OU EST-IL CONTRE-PRODUCTIF ?.....	17
D.	CONDITIONS DE VIE APRÈS SAUVETAGE	17
IV.	CONCLUSIONS	20
	BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE.....	21

I. INTRODUCTION – L'OTAN ET LA PROTECTION CIVILE

1. L'implication de l'OTAN dans la protection civile, c'est-à-dire les politiques de protection des populations civiles contre les catastrophes et autres cas d'urgence, remonte aux années 1950 et à la création du haut comité pour l'étude des plans d'urgence dans le domaine civil de l'OTAN. La protection civile ne représente pas une tâche essentielle pour l'Alliance, mais elle occupe néanmoins une place importante dans son approche globale de la sécurité. Au fil des années, l'OTAN a élaboré des moyens d'aider les pays membres à se préparer et à réagir aux catastrophes d'origine naturelle ou humaine, ainsi qu'aux répercussions du terrorisme et du recours aux armes de destruction massive (ADM). La contribution à la protection civile est ainsi devenue un élément important de la « puissance douce » de l'Alliance, en particulier dans les relations avec ses partenaires.

2. La fin de la guerre froide et la focalisation accrue de l'OTAN sur les opérations hors zone ont permis à l'Alliance de mettre davantage l'accent sur les politiques de protection civile, notamment sur la réaction en cas de catastrophe. En 1998, à la suite d'une proposition russe soumise au Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA, ultérieurement Conseil de partenariat euro-atlantique ou CPEA), l'OTAN a créé le Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC), afin de coordonner les efforts de secours aux sinistrés dans les pays membres et partenaires de l'OTAN, ainsi que dans les pays où l'OTAN est engagée dans des opérations militaires. Ce centre est opérationnel toute l'année, 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. Il implique les 29 Alliés et tous les pays partenaires de l'OTAN. Depuis 2000, chaque année, l'EADRCC mène en moyenne un important exercice pratique de gestion des conséquences.

3. L'EADRCC n'entre cependant en scène que s'il est sollicité. Son rôle se limite à la coordination plutôt qu'à la gestion opérationnelle. Dans les situations d'urgence, les États membres et les organisations internationales compétentes, en particulier les Nations unies, ont un rôle de premier plan, à la différence de l'OTAN dont le rôle est secondaire. Des ressources militaires, telles que le système aéroporté de détection et de contrôle (AWACS), la force de réaction de l'OTAN (NRF) et le bataillon de CBRN (défense chimique, biologique, radiologique et nucléaire) sont également engagés lors de certaines urgences civiles. Parmi les exemples les plus marquants d'implication de l'OTAN en matière de réaction en cas de catastrophe, citons son intervention aux États-Unis après le passage de l'ouragan Katrina, en août 2005, et au Pakistan, après le tremblement de terre au Cachemire en octobre 2005. Il convient également de rappeler le rôle de l'EADRCC dans la coordination de l'aide humanitaire multinationale apportée aux réfugiés durant la guerre au Kosovo à la fin des années 1990.

4. En matière de recherche et de sauvetage (*Search and Rescue - SAR*), l'OTAN organise chaque année l'exercice *Dynamic Mercy*, en alternance dans l'océan Atlantique et la Baltique. Cet entraînement vise à développer la coopération et la coordination interrégionales entre les unités SAR civiles et militaires des Alliés et des pays partenaires. Cette coordination est cruciale pour sauver des vies en mer. L'OTAN développe par ailleurs des capacités de sauvetage des équipages de sous-marins. Elle mène régulièrement des exercices d'évacuation et de sauvetage des sous-marins (SMER) pour améliorer la coopération et l'interopérabilité au niveau international. Le plus récent exercice SMER – *Dynamic Monarch* – a eu lieu en 2017 en Méditerranée orientale. Il portait essentiellement sur le sauvetage de vies plutôt que sur la capacité de combat. Trois Alliés – Royaume-Uni, France et Norvège – ont en outre conçu conjointement le système de sauvetage des équipages de sous-marins (NSRS), qui se compose de plateformes de sauvetage sous-marin communes¹.

¹ Le NSRS comprend deux sous-systèmes qui peuvent être mobilisés indépendamment l'un de l'autre : 1) le véhicule d'intervention télécommandé (IROV), qui peut rapidement assister un sous-marin en difficulté afin d'y (ré)approvisionner les systèmes de survie et de préparer le site pour 2) le système de sauvetage, lequel se compose d'un submersible habité autonome, d'un portique de mise à l'eau et de récupération, d'un système de décompression et d'autres équipements de soutien. Le NSRS peut se déployer partout dans le monde et ses équipements sont conçus pour optimiser l'utilisation éventuelle

5. La commission sur la dimension civile de la sécurité de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN) s'intéresse de près à la protection civile. En 2006, elle a adopté un rapport détaillé, qui analyse le réseau complexe de politiques et d'instruments conférant un rôle à l'Alliance en matière d'urgences civiles. Mais plusieurs nouveaux défis sont apparus depuis, dont l'évolution de l'environnement géopolitique sur les flancs est, sud et nord de l'OTAN.

6. Le présent rapport se concentre sur deux régions où la question de la protection civile est particulièrement brûlante depuis quelques années : le Grand Nord et la Méditerranée. Bien que très différentes, ces régions présentent des défis considérables pour la protection civile. En raison du changement climatique, des progrès technologiques et de la concurrence réaffirmée entre les Alliés et la Russie, on constate des activités civiles, économiques et militaires croissantes dans le Grand Nord. Ces facteurs compliquent les efforts de protection des civils, de l'environnement et des infrastructures, déjà rendus difficiles par l'immensité du Grand Nord, la rigueur du climat et le manque d'infrastructures.

7. La région méditerranéenne est confrontée à un autre type de défi : la crise des réfugiés/migrants alimentée par les turbulences au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MOAN). Les pertes bouleversantes de vies humaines en mer pèsent sur les consciences, partout dans le monde mais plus particulièrement au sein de la communauté euro-atlantique.

8. Le présent rapport offre une évaluation plus poussée de ces défis, recense les capacités existantes en matière de protection civile – essentiellement SAR – dans ces régions et examine les moyens d'améliorer les réactions multilatérales à ces défis, dont le rôle potentiel de l'OTAN.

II. LA PROTECTION CIVILE ET LES INTERVENTIONS D'URGENCE DANS LE GRAND NORD

A. L'ARCTIQUE EN MUTATION

9. La région arctique² connaît une transformation accélérée sous l'effet du changement climatique. Au cours des 70 dernières années, l'effet d'amplification polaire a entraîné un réchauffement deux fois plus rapide de l'Arctique comparé aux autres régions du monde. Depuis 1979, la calotte glaciaire recule d'environ 13 % par décennie et la tendance s'accélère³. Parallèlement, l'épaisseur de la glace arctique a diminué de 65 % entre 1975 et 2012. La température du mois de janvier 2016 a été supérieure de 5°C à la moyenne de 1981-2010 pour la région. Si la tendance perdure, les experts estiment que l'Arctique sera libre de glace durant l'été dès 2040. Les glaces de mer sont de moins en moins épaisses et ont plus de chances de se rompre, en augmentant ainsi la mobilité. Cette mobilité accrue pourrait multiplier les risques posés par les glaces. Le pergélisol, en fondant, libère aussi du dioxyde de carbone et du méthane dans l'atmosphère, aggravant par là même l'effet de serre⁴. Par ailleurs, la fonte du pergélisol endommage beaucoup les routes, voies ferrées, pistes d'atterrissage et autres infrastructures. En outre, les écosystèmes de l'Arctique subissent un stress important et des perturbations considérables. Même

d'aéronefs et de navires - <https://www.royalnavy.mod.uk/The-Fleet/Submarines/~media/Files/Navy-PDFs/The-Fleet/Fighting-Units/Submarines/NSRS%20Factsheet.pdf>

² Dans ce rapport, les notions d'« Arctique » et de « Grand Nord » sont utilisées indifféremment ; elles désignent la région au nord du Cercle arctique (66°33'N).

³ Cette accélération est attribuée à la boucle de rétroaction : la contraction de la calotte glaciaire entraîne une diminution de la lumière qu'elle reflète et une augmentation de son absorption par l'eau. Le réchauffement de l'eau marine renforce la fonte des glaces.

⁴ Selon le Groupe de travail sur le Programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique (PSEA) du Conseil de l'Arctique, la surface du sol recouvrant le pergélisol s'est réchauffée de plus de 0,5°C depuis 2007-2009 et l'étendue du pergélisol devrait diminuer de 35 % d'ici au milieu du siècle. Il a été estimé que les sols de l'Arctique retiennent environ 50 % des gaz à effet de serre. Alors que la fonte du pergélisol devrait largement contribuer au réchauffement climatique, la quantité rejetée jusqu'à présent a été relativement faible.

si l'accord de Paris parvient à limiter l'élévation de la température terrestre au-dessous de 2°C par rapport au niveau préindustriel, on s'attend dans l'Arctique à des hivers de 5 à 9°C plus chauds que durant la période 1986-2005 (*The Economist*, 2017).

10. Ce réchauffement et les progrès technologiques rendent l'Arctique plus accessible durant des périodes plus longues de l'année, offrant ainsi de nouvelles possibilités pour l'activité humaine dans la région. De nouvelles **routes de navigation** stratégiques s'ouvrent graduellement dans le nord : la route maritime du Nord (NSR - *Northern Sea Route*), le long des côtes russes et norvégiennes, et le passage du Nord-Ouest (NWP - *Northwest Passage*), via plusieurs routes traversant l'archipel canadien et longeant les côtes septentrionales de l'Alaska. La NSR présente un intérêt économique particulier et la Russie impose des droits de transit élevés, alors que le NWP est libre de droits (Melia, Haines, et Hawkins, 2017). La NSR raccourcit d'environ un tiers le parcours habituel entre l'Asie et l'Europe occidentale. Consciente de l'intérêt croissant que cette route suscite, la Russie construit des centres urbains le long de son parcours. Avec le rétrécissement de la calotte glaciaire, la route maritime transpolaire (TSR - *Transpolar Sea Route*), au centre de l'océan Arctique, pourrait devenir une troisième option, plus intéressante encore que le NWP et la NSR.

11. Soixante et onze transits via la NSR ont été dénombrés en 2013, alors que quatre navires seulement avaient emprunté cette voie en 2010 (le nombre de transits est tombé à 19 en 2016, probablement en raison du regain de tensions entre la Russie et l'Occident). 33 navires ont emprunté le NWP en 2017, contre 5 seulement en 2007, dont, pour la deuxième fois, le *Crystal Serenity*, un bateau de croisière avec à son bord plus de 1 400 passagers et membres d'équipage (Headland, 2017).

12. La richesse en **ressources naturelles** de l'Arctique suscite également un intérêt commercial. Le bureau des études géologiques des États-Unis estime que la région renferme d'importantes réserves pouvant atteindre 90 milliards de barils de pétrole et 1 699 billions ft³ de gaz naturel. Les autorités états-uniennes et canadiennes interdisent les forages en mer dans l'Arctique⁵, mais les compagnies pétrolières et gazières nationales russes Rosneft et Gazprom y étendent leurs activités, tandis que les autorités norvégiennes commencent à délivrer des licences de prospection d'hydrocarbures. Certains observateurs prévoient que quelque 100 milliards de dollars seront investis dans la construction d'infrastructures et l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables de la région au cours de la prochaine décennie (Geiselhart, 2014).

13. Malgré l'interdiction des forages, le Canada et les États-Unis se joignent à la Russie pour l'exploitation d'autres ressources naturelles dans le nord, telles que le zinc, le fer et le nickel. Le Groenland discute également de l'opportunité d'exploiter ses considérables ressources en uranium à l'aide d'investissements australiens et chinois. Le réchauffement de l'eau offre de surcroît de nouvelles possibilités pour la pêche de certaines espèces, telles que le cabillaud, dans le nord.

14. Ceci étant, il convient de ne pas surestimer le potentiel offert par le raccourcissement des routes maritimes et l'exploitation des ressources naturelles. L'étendue de la couverture de glace marine demeure en grande partie imprévisible, ce qui limite le recours aux routes de l'Arctique par les compagnies maritimes. L'intérêt pour l'exploitation des ressources naturelles dans l'Arctique a en outre considérablement décru, en raison de la chute des cours mondiaux du pétrole et de l'effet des sanctions occidentales sur les compagnies russes⁶ (Zysk et Titley, 2015). Pour l'instant, l'activité commerciale dans la région ne devrait s'accroître que modestement.

⁵ D'après un récent rapport, le président Trump semble réévaluer cette interdiction : <https://www.cnbc.com/2018/01/04/trump-aims-to-open-arctic-pacific-and-atlantic-to-offshore-drilling-in-ambitious-new-plan.html>

⁶ En raison des sanctions occidentales, le trafic de transit via la NSR est passé de 1,18 million de tonnes en 2013 à 39 000 tonnes seulement en 2015 : <https://jamestown.org/program/russian-military-build-up-in-arctic-highlights-kremlins-militarized-mindset/>

B. SAR ET INTERVENTIONS D'URGENCE DANS LE GRAND NORD : DÉFIS ET CAPACITÉS

15. L'intensification de l'activité humaine dans le Grand Nord va de pair avec la probabilité d'incidents exigeant des opérations SAR. Les navires et les plateformes pétrolières et gazières offshore peuvent connaître des accidents, notamment la survenue de collisions avec des icebergs ou des incendies, susceptibles de menacer gravement non seulement l'environnement mais aussi des vies humaines. Cinquante-cinq accidents maritimes ont été recensés en 2016, contre 8 seulement en 2006. La présence accrue de grands bateaux de croisière transportant plus de 1 000 passagers est particulièrement inquiétante. L'évacuation d'urgence d'un navire de cette taille impliquerait une opération de sauvetage massive (MRO - *mass rescue operation*) qu'aucun pays de l'Arctique n'est actuellement capable de mener seul. À moindre échelle, hélicoptères, petits avions privés, skieurs et plaisanciers en mal d'aventure représentent un autre risque croissant de situations d'urgence (Ikonen, 2017).

16. La gestion des situations d'urgence dans l'Arctique est une entreprise complexe et risquée en raison des intempéries, de l'état aléatoire des glaces, des distances importantes et d'un environnement vulnérable. L'Arctique couvre 14,5 millions de km² pour une population de 4 millions d'habitants, alors que le continent européen tout entier ne couvre que 10 millions de km². Les températures hivernales moyennes peuvent descendre à -34 °C. Cet environnement hostile complique l'utilisation d'avions et d'hélicoptères, tandis que les navires sont confrontés à l'avancée des glaces, susceptible de les immobiliser. Les collisions avec des icebergs peuvent également créer des situations d'urgence, notamment l'abandon du navire. Pendant l'hiver arctique, les longues périodes d'obscurité et la visibilité réduite due à la météo compliquent encore la navigation. En raison de la dispersion de la population, des infrastructures telles que ports, pistes d'atterrissage et hôpitaux font défaut (Steinicke et Albrecht, 2012). Toute amélioration de ces facteurs ne peut être que marginale.

17. Lors de situations d'urgence d'ampleur plus restreinte, les autorités du Grand Nord s'appuient dans une large mesure sur des intervenants et volontaires locaux. Toutefois, comme la fréquence et l'ampleur des activités s'accroissent dans la région, il faut prévoir des capacités SAR perfectionnées pour faire face à des situations d'urgence plus complexes et de plus grande ampleur. Les autorités responsables de l'état de préparation aux situations d'urgence doivent prolonger leur présence (habituellement limitée aux mois d'été), ainsi que leurs capacités globales, leur connaissance situationnelle et leur coopération transfrontalière. La responsabilité de l'état de préparation aux situations d'urgence dans le Grand Nord échoit aux différentes autorités nationales, les principaux responsables de SAR étant civils (ex. : garde-côtes en Islande), ou militaires (ex. : marine danoise).

18. Dans certains pays comme le Canada, la responsabilité de la recherche et du sauvetage est partagée. En raison de l'immensité du territoire, de la diversité des types de terrain et de l'imprévisibilité des conditions météo, de nombreux partenaires et juridictions sont impliqués dans le programme national de recherche et de sauvetage : les garde-côtes civils pour les opérations SAR maritimes, l'aviation royale canadienne pour les opérations SAR aéronautiques, ainsi que les autorités provinciales et territoriales. Dans les zones éloignées du nord, les rangers canadiens – une force de quelque 5 000 réservistes provenant de plus de 200 communautés septentrionales – peuvent également apporter leur aide en matière de recherche et sauvetage au sol. Souvent surnommés « les yeux et les oreilles de l'armée dans le nord », de nombreux rangers canadiens sont des autochtones qui apportent une connaissance locale très précieuse lors d'opérations dans des zones isolées.

19. L'héliportage est extrêmement difficile en raison de l'immensité de l'Arctique et des infrastructures limitées. Investir dans de nouvelles bases d'hélicoptères s'avère difficile à justifier, vu que les activités maritimes sont encore limitées dans la région. À l'heure actuelle, le recours à d'autres moyens de sauvetage exige beaucoup de temps et ne permet guère la prise en charge d'un

grand nombre de survivants. Les **brise-glaces** sont particulièrement importants pour les opérations SAR. Les experts s'inquiètent néanmoins des lacunes des États arctiques, dont les flottes sont réduites et vieillissantes dans ce domaine. Les États-Unis ne disposent que de deux brise-glaces opérationnels (CRS, 2018). La construction d'un nouveau brise-glace est envisagée, mais il est peu probable que l'activité limitée dans la région puisse justifier un coût d'un milliard de dollars l'unité (Fountain, 2017). Les garde-côtes canadiens disposent de 15 brise-glaces dont deux lourds, mais ils atteignent la fin de leur durée de vie théorique. Le Canada étudie diverses options de remplacement. En juin 2018, le gouvernement canadien a annoncé qu'il ferait l'acquisition de trois navires de commerce convertis en brise-glaces pour appuyer la capacité brise-glace provisoire. Quoi qu'il en soit, sa flotte a du mal à répondre à la demande croissante d'aide (LeBlanc – Sénat du Canada, 2018). Seule la Russie, dont la flotte se compose de plus de 40 brise-glaces, dont six nucléaires polaires lourds, possède de solides capacités dans ce domaine (Charron, mars 2017).

20. Comme les satellites de télécommunications ne couvrent pas la totalité de l'Arctique, le recours aux **technologies de communication** est limité dans le Grand Nord. La mise en place d'infrastructures pour la technologie à haut débit est compliquée, car les périodes propices à la construction sont courtes et les conditions de maintenance difficiles. Depuis 1999, les navires de grande taille disposent de systèmes de communication, d'alarme et d'alerte reliés au Système mondial de détresse et de sécurité en mer (SMDSM), utilisant principalement le programme de satellites COSPAS-SARSAT⁷ mis en place par le Canada, la France, les États-Unis et l'ex-URSS en 1979. Toutefois, en raison de la mauvaise couverture satellitaire, les alertes ne peuvent être détectées au niveau mondial que jusqu'à environ 70-75° nord (Steinicke et Albrecht, 2012). Les responsables de SAR fondent de grands espoirs sur le nouveau système de satellites en orbite moyenne pour la recherche et le sauvetage (MEOSAR), qui constituera le principal segment spatial du système COSPAS-SARSAT. Les satellites MEOSAR capteront les signaux de détresse quasiment en temps réel et avec plus de précision que le système actuel (lequel peut prendre jusqu'à deux heures).

21. Les communications entre les différents intervenants SAR constituent un autre sujet de préoccupation. Les services de trafic maritime et aérien des pays arctiques s'appuient sur des systèmes différents (Ikonen, 2017). Les informations relatives aux unités militaires, qui constituent souvent les ressources les plus aisément disponibles pour les opérations SAR, peuvent être considérées comme sensibles par les autorités, ce qui complique encore la coopération transfrontalière. Et la barrière linguistique demeure une entrave aux communications (Sydnes et al., 2017).

22. La **Norvège** se distingue des autres pays de l'Arctique pour ce qui est du développement de capacités SAR adéquates dans le Grand Nord. En mai 2018, les membres de la sous-commission de l'AP-OTAN sur la gouvernance démocratique se sont rendus à Bodø (Norvège), où se trouve le Centre conjoint de coordination des opérations de sauvetage de la Norvège septentrionale (CCCOS, NS Bodø). Le directeur du CCCOS, NS Bodø, Bent-Ove Jamtli, a expliqué à la délégation que les services norvégiens de recherche et de sauvetage sont coordonnés par deux CCCOS - l'un situé à Sola (pour la Norvège méridionale) et l'autre à Bodø (pour la Norvège septentrionale). Les services SAR fonctionnent dans le cadre d'une coopération entre agences gouvernementales, organismes bénévoles et entreprises privées. Tous les services et institutions étatiques et municipaux compétents sont tenus d'y participer en mettant leurs différentes ressources à disposition si le CCCOS le leur demande. M. Jamtli a indiqué qu'en 2017, le CCCOS, NS Bodø, avait dû gérer près de 3 000 incidents, dont la plupart étaient survenus en mer, et que la tendance générale veut que le nombre d'accidents augmente légèrement chaque année. Les 12 hélicoptères *Sea King* d'intervention SAR, obsolètes, seront remplacés d'ici 2020 par 16 nouveaux hélicoptères AW-101, au rayon d'action plus long. Les capacités SAR de la Norvège comptent également un certain nombre d'autres moyens importants, tels que des hélicoptères NH-90 (version navale), un

⁷ COSPAS (КОСПАС) est l'acronyme russe de « Système spatial pour les recherches des navires en détresse », tandis que SARSAT est l'acronyme de « aide à la recherche et au sauvetage par satellite ».

brise-glace de la Garde côtière de Svalbard ainsi qu'un vaisseau d'expédition et de recherche M/S Polarsyssel. Le CCCOS, NS Bodø, coopère étroitement avec les forces armées norvégiennes, notamment en demandant ponctuellement l'aide des chasseurs F-16 de la base aérienne d'alerte de réaction rapide de l'OTAN de Bodø. Des organismes bénévoles comme, par exemple, les équipes norvégiennes de sauvetage alpin ou sur glacier, contribuent au succès des services SAR fournis par la Norvège. Il faut aussi souligner la bonne coopération qui existe en matière de protection des vies humaines et des infrastructures entre les services SAR norvégiens et russes, dans le cadre de l'accord de Barents.

23. Si l'on peut également dire de la Finlande et de la Suède qu'elles disposent de capacités SAR adéquates dans la partie du Grand Nord qu'elles occupent, elles n'ont pas accès à l'océan Arctique ; la zone qui relève de leur responsabilité est donc moins contraignante. En **Finlande**, les autorités responsables de SAR dans le Grand Nord sont les garde-frontières et les services de navigation aérienne finlandais. D'autres autorités et organismes participent aussi aux opérations SAR, comme l'administration des services d'intervention d'urgence, les forces armées finlandaises, le service du trafic maritime, la police et les douanes. Les garde-frontières finlandais procèdent à des exercices conjoints avec les garde-côtes suédois. En **Suède**, l'administration maritime suédoise (SMA) est responsable des opérations SAR maritimes et aéronautiques dans l'Arctique (Ikonen, 2017). Selon la SMA, son unité d'hélicoptères est « entièrement consacrée aux services aéroportés de recherche et de sauvetage sur le territoire national ». Son importante flotte d'hélicoptères AgustaWestland AW139 est stationnée dans les cinq bases suivantes : Umeå, Stockholm, Visby, Göteborg et Ronneby. Figurent également au nombre des acteurs qui participent aux opérations SAR dans l'Arctique, les pompiers et les garde-côtes suédois, une autorité civile qui supervise les sauvetages et fournit des services d'assistance en mer sur tout le littoral suédois 24 heures sur 24, 365 jours par an.

24. Les **États-Unis** stationnent la plupart de leurs ressources SAR dans le sud de l'Alaska, mais durant les mois d'été, les garde-côtes états-unis (USCG) ouvrent des bases d'opération avancées pour soutenir les activités économiques dans des régions plus éloignées. En termes de moyens aériens, les USCG s'appuient essentiellement sur les hélicoptères stationnés sur la base aérienne de Kodiak, qui restent en alerte, prêts à intervenir. Toutefois, soit ces hélicoptères n'ont pas de possibilités de ravitaillement soit ils ne disposent pas de moyens de dégivrage, ce qui limite leur champ d'intervention. Pour les interventions au-delà de 480 km, ils dépendent de l'aide que peuvent leur apporter les escadrons de SAR de la Garde nationale aérienne de l'Alaska. En termes de moyens maritimes, la flotte de navires des USCG fournit plateformes, infrastructures et ressources aux bâtiments en détresse et aux opérations SAR dans les zones les plus éloignées. Si les navires sont précieux dans le cadre des missions SAR, « le temps de réponse des garde-côtes dans l'Arctique est long » (Smith, 2017). D'autres partenaires peuvent aussi être appelés à participer aux missions SAR, surtout au-delà du cercle polaire arctique où les USCG et l'armée de l'air des États-Unis (USAF) ne sont pas présents en permanence. Figurent au nombre de ces partenaires les services de recherche et de sauvetage du *borough* de North Slope (auxquels incombe au premier chef « la prestation de services SAR aux populations autochtones de l'Alaska qui résident dans le *borough* ») et les opérateurs commerciaux du North Slope. Malgré leurs capacités limitées, leur présence dans le North Slope permet des temps de réponse courts et leur grande connaissance de la région est indispensable dans cette zone dangereuse. Il n'en reste pas moins que les problèmes de ravitaillement et d'approvisionnement ainsi que le manque d'infrastructures y compliquent souvent les interventions SAR, tant pour les aéronefs que pour les navires. La collaboration opérationnelle entre les différents acteurs représente aussi un défi.

25. Les garde-côtes **islandais** disposent de trois navires, de plusieurs hélicoptères de sauvetage et d'un avion de surveillance maritime pouvant opérer à partir de courtes pistes. À l'intérieur du pays, il existe une centaine d'équipes SAR composées de bénévoles qui s'emploient surtout à venir en aide aux touristes, dont le nombre est en rapide augmentation. Depuis 1985, l'Islande gère le Centre de formation à la sécurité maritime et à la survie en mer, qui dispense des formations à la sécurité et à la survie destinées aux marins. En vertu d'une loi nationale, tous les marins sont tenus d'y suivre

des cours. Il n'en reste pas moins qu'un pays de la taille de l'Islande a besoin d'un soutien international pour les interventions d'urgence majeures.

26. C'est au Canada et au Groenland danois que les défis SAR sont les plus importants en raison de l'étendue de la zone relevant de leur responsabilité par rapport à la taille des populations. Jusqu'à récemment, les experts estimaient que le **Canada** ne disposait que d'infrastructures limitées dans les Territoires du Nord et que « toute tentative d'organiser une opération même à petite échelle serait difficile », les installations SAR nationales les plus substantielles étant situées à des milliers de kilomètres, dans le sud (Steinicke et Albrecht, 2012). Le gouvernement actuel a cependant adopté d'importantes mesures pour améliorer la situation. En novembre 2017, Ottawa a lancé le Plan de protection des océans (valeur : 1,5 milliard de dollars) qui, en plus de fixer des objectifs environnementaux, prévoit de doter les garde-côtes de nouvelles capacités pour intervenir efficacement en cas d'incidents liés à la sécurité. Le ministère de la défense nationale et les forces armées canadiennes ont par ailleurs annoncé une nouvelle politique « Protection, sécurité, engagement » appelant à une augmentation de 70 % des dépenses militaires au cours de la prochaine décennie. La majeure partie du financement vise à améliorer les capacités SAR et la surveillance de l'Arctique. Le gouvernement a réaffirmé son engagement à développer et à placer en orbite polaire des satellites radars de nouvelle génération, la Constellation RADARSAT, qui permettra aux forces canadiennes de voir au travers de la couverture nuageuse pour suivre le déplacement des bateaux sur l'océan.

27. Le **Groenland**, la plus grande île au monde, a une population de 50 000 habitants. Les ressources SAR se limitent à un hélicoptère exploité par la compagnie aérienne *Air Greenland*. Il peut hélitreuiller des personnes en détresse sur des bateaux ou dans l'eau, telles que des pêcheurs sur des îlots de glace à la dérive. Le Groenland adopte une approche SAR impliquant toute la communauté : pêcheurs locaux et chasseurs, bateaux de plaisance et randonneurs. Le commandement arctique danois soutient les efforts locaux à l'aide d'une frégate de patrouille avec un hélicoptère embarqué, deux navires de patrouille en été et un seul navire en hiver. Les experts constatent qu'en cas d'opération de sauvetage massive, les ressources locales seraient dépassées, tandis que la distance retarderait l'arrivée rapide de secours internationaux (Steinicke & Albrecht, 2012). En octobre 2013, l'agence publique de contrôle danoise *Rigsrevisionen* a conclu que les forces danoises ne disposaient ni de fonds ni d'équipements suffisants pour accomplir pleinement leurs tâches, y compris les tâches SAR et de protection de l'environnement dans l'Arctique (Wezeman, 2016). La marine danoise conseille aux paquebots de croisière de naviguer en tandem dans les eaux groenlandaises, afin de disposer des capacités leur permettant de mettre à l'abri des centaines de personnes en cas d'urgence.

28. La **Russie** est source à la fois de problèmes et de possibilités pour la protection civile dans le Grand Nord. Comme nous l'avons dit, elle dispose de l'infrastructure la plus développée dans la région, en raison de l'importance économique⁸ et militaire que Moscou attache à l'Arctique. Dans le cadre d'un vaste programme de modernisation de l'armée, la Russie s'est lancée dans un renforcement massif de sa présence militaire dans le Grand Nord. En décembre 2014, Moscou a annoncé la création du commandement stratégique interarmées de la flotte du Nord, basé à Mourmansk. La Russie a en outre créé ou rouvert six installations militaires et déployé des troupes supplémentaires dans la région. En 2017, le président Poutine et le premier ministre Medvedev ont visité la base moderne de 14 000 m² dans l'archipel François-Joseph, réaffirmant ainsi la présence de la Russie dans l'Arctique. La flotte russe du nord a en outre consolidé ses capacités et accru le nombre et l'ampleur de ses exercices dans les eaux arctiques.

29. La Russie dispose d'un vaste réseau de centres urbains et d'infrastructures en bordure de sa longue côte arctique, qui lui permettent d'exploiter les ressources minérales et d'assurer les services nécessités par la NSR. En 2015, le gouvernement russe a fait part de son « plan de développement

⁸ D'après le conseil des relations étrangères (CFR) états-unien, 20 % du PIB de la Russie, dont 95 % de son gaz naturel et 75 % de son pétrole, proviennent de la région arctique.

intégré pour la route maritime arctique 2015-2030 ». Ce plan souligne l'importance d'assurer une navigation plus sûre et fiable le long de la NSR, ainsi que l'importance stratégique de celle-ci pour la sécurité nationale. La Russie dispose de cinq centres SAR le long de la NSR, auxquels sont affectés environ 280 militaires, et elle en construit quatre supplémentaires (LeBlanc, 2018). Les ressources militaires offrent une couverture SAR supplémentaire à la NSR.

30. Les installations russes dans la région sont cependant obsolètes et en mauvais état. Le pays manque d'infrastructures de soutien telles que chantiers de réparation, points de ravitaillement, systèmes de communication et plateformes de sauvetage (Dushkova et al., 2017).

31. Ce bref aperçu des capacités SAR dans le Grand Nord révèle leur quantité limitée et leur répartition irrégulière. Une coopération multilatérale est donc un préalable essentiel à la mise en place d'une protection civile adéquate dans la région.

C. CADRES DE COOPÉRATION MULTILATÉRALE DANS LE GRAND NORD

32. La gouvernance de l'Arctique est une mosaïque de législations nationales, de traités bilatéraux et d'accords internationaux. Outre les réglementations nationales⁹, les **conventions internationales** les plus pertinentes qui sont d'application dans l'Arctique sont : la Convention internationale sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS - 1974), la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (Convention SAR - 1979), la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM - 1982)¹⁰ et le recueil de règles obligatoires pour les navires exploités dans les eaux polaires (Code polaire - 2014).

33. Le Code polaire, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017, représente une avancée majeure en matière de directives liées au transport maritime arctique. Il établit des exigences de sécurité pour les navires empruntant les eaux arctiques et encourage la protection de l'environnement en interdisant tout rejet de déchets. Bien que ce code soit contraignant, son application dépend des États membres et aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect. Des discussions sur l'opportunité et la manière d'étendre le champ d'application du Code polaire sont en cours au niveau de l'Organisation maritime internationale.

34. En termes de **coopération interrégionale**, le **Conseil de l'Arctique** est une organisation clé qui implique les gouvernements du Canada, du Danemark (via le Groenland), de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège, de la Russie, de la Suède, des États-Unis et de six représentants des populations autochtones. Plusieurs pays sont reconnus comme observateurs, dont l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et le Royaume-Uni, tous membres de l'OTAN. Fondé en 1996, le Conseil de l'Arctique est devenu une organisation régionale qui fournit des analyses conjointes sur des questions liées à l'Arctique, dont les opérations SAR, et facilite des accords intergouvernementaux légalement contraignants. Le premier secrétariat permanent du Conseil de l'Arctique a été créé en 2013, à Tromsø, en Norvège. Le statut d'observateur a été accordé à des pays aussi lointains que la Chine et l'Inde, en raison de l'importance que revêt l'Arctique pour le monde entier. Les représentants des gouvernements des États membres se rencontrent deux fois par an, tandis que des sommets ministériels sont organisés tous les deux ans. En mai 2018, le Conseil de l'Arctique a créé un portail Internet des meilleures pratiques, destiné à faire connaître les dispositions du Code polaire et à faciliter l'échange d'informations entre toutes les personnes participant aux opérations maritimes dans l'Arctique ou pouvant être concernées.

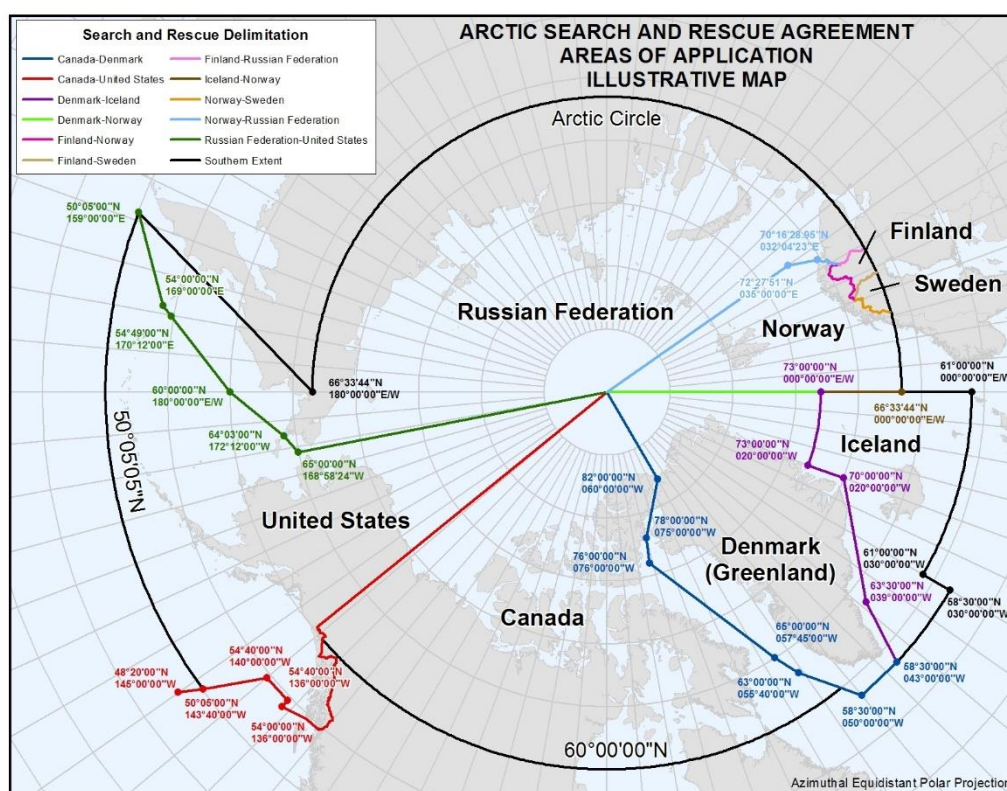
35. La coopération panrégionale en matière de SAR n'a été possible qu'après la fin de la guerre froide, lorsqu'en 1993, la Russie, les États-Unis et le Canada ont organisé le premier exercice de recherche et de sauvetage SAREX dans l'Arctique, en Sibérie, afin d'améliorer l'interopérabilité SAR

⁹ À la différence de l'Antarctique, le territoire de l'Arctique relève des juridictions des huit États du Grand Nord : États-Unis, Canada, Danemark (Groenland), Finlande, Islande, Norvège, Russie et Suède.

¹⁰ Les États-Unis n'ont pas officiellement ratifié la CNUDM, mais répondent à ses normes dans l'Arctique.

entre ces pays. Depuis lors, SAREX et d'autres exercices SAR bilatéraux et multilatéraux sont organisés régulièrement, tels que l'exercice *Arctic Chinook* en Alaska en 2016, simulant une MRO sur un navire de croisière avec 200 passagers.

36. La principale réalisation du Conseil arctique a été la signature, en 2011, de l'« Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes dans l'Arctique ». Également connu sous le nom d'**Accord SAR arctique**, c'est le premier document légalement contraignant de l'organisation, qui oblige les signataires à délimiter des zones de responsabilité SAR¹¹. Les huit pays ont décidé d'établir un centre de coordination des sauvetages aéronautiques et maritimes (RCC) sous un seul commandement et de supporter les coûts des capacités SAR dans leurs zones de responsabilité respectives. L'accord encourage toutes les parties à coopérer en partageant des informations et des infrastructures, en participant à des exercices et à des initiatives de recherche conjoints, ainsi qu'en organisant des visites réciproques d'experts SAR. Il est à noter que l'accord permet d'inclure des États non arctiques dans les opérations SAR. En 2011, le Canada a accueilli le premier exercice de simulation SAR dans le cadre de cet accord.



Zones d'application de l'accord SAR arctique – Carte illustrative

37. Il est sans doute trop tôt pour évaluer l'efficacité de l'Accord SAR arctique, mais certains experts font remarquer que la délimitation en zones de responsabilité nationale n'est pas un remède miracle. L'exercice SAREX 2013 a permis de conclure, entre autres, qu'une opération de sauvetage massive aurait nécessairement une dimension internationale, car aucun pays ne dispose de suffisamment de ressources pour la mener seul (Chambre des Lords du Royaume-Uni, 2015).

38. Outre l'Accord SAR arctique, le deuxième accomplissement majeur du Conseil de l'Arctique est l'accord de coopération de 2013 en matière de préparation et d'intervention en cas de **pollution marine par les hydrocarbures** dans l'Arctique (MOSPA). Il engage les signataires à surveiller les pollutions par hydrocarbures au sein de leur zone de responsabilité, à disposer d'équipements et de

¹¹ Il est important de noter que, d'après l'accord, « la délimitation des régions de recherche et de sauvetage est indépendante et sans préjudice des frontières entre les États et de la souveraineté, des droits souverains et de la juridiction ».

plans d'urgences appropriés pour réagir à de telles pollutions de façon efficace et en temps voulu, à avertir toutes les parties affectées en cas de pollution transfrontalière et à s'entraider si les capacités d'un signataire ne suffisent pas à faire face à un incident. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord en 2013, trois exercices conjoints ont été réalisés dans le cadre du MOSPA.

39. La Norvège a connu des accidents dévastateurs de plateformes pétrolières en 1977 et 1980¹². Elle a ensuite revu ses politiques afin de mettre l'accent sur la sécurité et les exigences environnementales et d'adopter un régime proactif fondé sur les risques, assorti d'exigences légales adaptées. La Russie est considérée par ses voisins arctiques comme l'acteur qui à la fois développe le plus ses activités d'extraction de pétrole et de gaz en mer et offre le moins de clarté au niveau de sa réglementation. Une pollution pétrolière dans l'Arctique serait particulièrement dommageable en raison de la fragilité de l'écosystème. C'est pourquoi le Canadien Michael Byers explique qu'il faut « développer rapidement la coopération en matière de normes régionales de prévention des pollutions pétrolières » (Bouffard, 2017).

40. Ces autres cadres régionaux importants sont :

- 1) Le groupe de travail du Conseil arctique sur la **préparation aux situations d'urgence, prévention et intervention** (EPPR). Il identifie les lacunes, collecte des informations, élabore des stratégies et facilite la coordination entre les autorités nationales de préparation aux situations d'urgence. Depuis 2015, son mandat inclut explicitement les questions SAR.
- 2) Le **Forum des gardes côtières de l'Arctique**. Créé en 2015, il se réunit deux fois par an pour promouvoir la coopération multilatérale en matière de SAR maritime. Officiellement indépendant du Conseil arctique, il rassemble néanmoins des officiers des garde-côtières des États membres. Il a été conçu pour coordonner la mise en commun des informations et ressources et partager les bonnes pratiques ; son premier exercice SAR conjoint a eu lieu en Islande en septembre 2017.
- 3) Les questions SAR sont également abordées lors des réunions régulières des responsables de la défense dans le cadre de la **table ronde sur les forces de sécurité de l'Arctique**. La Russie n'assiste plus à ces réunions depuis la dégradation de ses relations avec les pays occidentaux en 2014. Sa participation aux activités du Conseil arctique n'en est cependant pas affectée.
- 4) Rassemblant le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie, la Suède et la Commission européenne, le **Conseil euro-arctique de Barents** encourage la coopération dans la mer du même nom. L'un de ses groupes de travail traite des questions SAR. Le conseil a élaboré un outil opérationnel, le manuel de sauvetage conjoint de Barents et organise régulièrement des exercices conjoints Sauvetage Barents.
- 5) En 2011, le Canada, la Norvège et la Russie ont mis en place un système de diffusion conjoint **d'avertissements de navigation et météorologiques**.

41. Quatre des cinq États littoraux de l'Arctique et cinq des huit membres du Conseil arctique sont des Alliés, mais l'intervention de l'**OTAN** dans l'Arctique, y compris dans le domaine SAR, est limitée et ponctuelle. En 1996, dans le cadre du programme de Partenariat pour la paix, l'Alliance a parrainé un exercice SAREX, impliquant des unités militaires russes, canadiennes et états-uniennes, axé sur les procédures SAR communes et l'apport d'une aide humanitaire (Steinicke et Albrecht, 2012). Les exercices réguliers *Cold Response* de l'OTAN se concentrent sur l'amélioration des capacités de combat dans l'environnement spécifique de l'Arctique, mais impliquent également les populations et

¹² En 1980, l'effondrement d'une plateforme a causé la mort de 123 personnes sur les 212 présentes.

autorités civiles locales, telles les responsables de l'environnement. Le Commandement allié Transformation procède pour sa part à des examens scientifiques et technologiques dans la région, utilisant des véhicules sous-marins sans équipage et un navire de recherche pour étudier la prévisibilité des environnements océanique et acoustique. Comme nous l'avons dit, l'OTAN organise annuellement les exercices *Dynamic Mercy* dans les régions adjacentes au Grand Nord, dans l'océan Atlantique et dans la mer Baltique.

42. L'OTAN n'a pas de mandat officiel ni de présence dans l'Arctique et les vues divergent au sein de l'Alliance sur la question de savoir si elle devrait explicitement y intervenir. Depuis des années, l'engagement manifeste de l'OTAN dans l'Arctique n'est pas une option de prédilection pour certains Alliés. Le Canada, par exemple, considère souvent l'Arctique comme une zone de coopération et non de confrontation. Si, aux termes de sa nouvelle politique de défense « Protection, sécurité, engagement », il « [mène] des exercices conjoints avec [les] alliés et [les] partenaires de l'Arctique et [contribue] au renforcement de la connaissance de la situation et des moyens d'échange d'information dans la région, y compris avec l'OTAN », sa position consiste à accorder la priorité à une approche pacifique et coopérative vis-à-vis des préoccupations relatives à l'Arctique plutôt qu'à la militarisation.

43. Lors du Forum sur la sécurité internationale d'Halifax en 2017, le secrétaire général de l'OTAN Jens Stoltenberg a présenté les plans de l'Alliance pour la création d'un commandement de l'Atlantique couvrant l'Arctique, une initiative largement soutenue par les Alliés, dont les cinq membres OTAN du Grand Nord. En juin 2018, les ministres de la défense des pays membres de l'Alliance sont convenus de mettre sur pied le Commandement de forces interarmées (JFC) Arctique, qui sera basé à Norfolk (Virginie, États-Unis). Ce nouveau commandement veillera à ce que l'OTAN puisse mener à bien des opérations au nord de l'océan Atlantique.

III. RÉPONSE À LA CRISE HUMANITAIRE EN MÉDITERRANÉE

A. LA MÉDITERRANÉE : ROUTE MARITIME LA PLUS MEURTRIÈRE AU MONDE POUR LES MIGRANTS ET LES RÉFUGIÉS

44. À la différence de l'Arctique, la Méditerranée est l'un des principaux centres de l'activité maritime mondiale. L'intensité du trafic entraîne naturellement un risque d'accidents exigeant des opérations SAR. Les plus vulnérables sont les réfugiés et les migrants, qui entreprennent une périlleuse traversée dans l'espoir d'une vie meilleure et plus sûre en Europe. Les flux migratoires au travers de la Méditerranée ne sont certes pas nouveaux, mais ils connaissent une croissance explosive depuis cinq ans, générée par l'éclatement ou l'aggravation de conflits sur le flanc sud de l'Europe.

45. En 2015, l'Europe a connu le plus important afflux de réfugiés et de migrants depuis la deuxième guerre mondiale, avec plus d'un million d'arrivées via la Méditerranée, ce qui a provoqué une crise humanitaire et politique. Bien que le nombre d'arrivées par voie maritime ait considérablement diminué depuis lors, la Méditerranée demeure la route migratoire maritime la plus meurtrière au monde. En 2017, l'agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a recensé 172 301 migrants arrivés en Europe par voie maritime et 3 139 morts ou disparus avant d'atteindre la côte. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), la traversée de la Méditerranée a coûté la vie à 15 000 personnes depuis octobre 2013, lorsque la crise a commencé à faire la Une de l'actualité. Bien qu'extrêmement élevés, ces chiffres sous-estiment très probablement le nombre total d'arrivées et de victimes.

46. Les migrations clandestines via la Méditerranée empruntent trois routes principales : la route de la Méditerranée orientale de la Turquie vers la Grèce, la route de la Méditerranée centrale de la Libye vers l'Italie et la route de la Méditerranée occidentale, principalement du Maroc vers l'Espagne.

Ces routes varient considérablement à plusieurs égards : nombre de traversées, diversité des nationalités, durée et taux de mortalité.

47. Au début de la crise, la plupart des arrivées en provenance de pays du Moyen-Orient ravagés par la guerre s'effectuaient via la route de la **Méditerranée orientale**. En 2015, quelque 885 000 arrivées dans l'UE sur 1 million environ ont été recensées dans les îles grecques. Il s'agissait principalement de Syriens, suivis par des Afghans et des Somaliens. En dépit de la brièveté de la traversée – certaines îles grecques se trouvant à quelques kilomètres à peine de la côte turque – 804 migrants au moins ont perdu la vie en Méditerranée orientale cette année-là (OIM, 2018).

48. L'accord de 2016 entre l'UE et la Turquie a d'abord entraîné une recrudescence des traversées par la route de la Méditerranée orientale avant que leur nombre ne retombe tout aussi abruptement. Aux termes de l'accord, la Turquie s'est engagée à endiguer le flot de migrants s'embarquant à destination des îles grecques, l'UE devant en contrepartie accélérer le processus de libéralisation des visas pour les citoyens turcs et mobiliser des fonds pour soutenir l'accueil par la Turquie de quelque 3 millions de réfugiés syriens. L'accord permet en outre le renvoi en Turquie de tous les migrants sans papiers arrivant en Grèce. Pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE. Au cours des deux années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'accord, les migrations clandestines via la Méditerranée orientale ont chuté de 97 %. En 2017, les autorités grecques ont enregistré 42 319 arrivées de sans-papiers et 62 décès en mer. Malgré tout, le nombre des personnes arrivées en Grèce par la mer, depuis la Turquie, a augmenté depuis le début de l'année 2018.

49. La Turquie a fait preuve d'une grande générosité en accueillant plus de 3 millions de réfugiés en provenance de Syrie et d'ailleurs. L'accord a certes été salué pour avoir réduit les migrations clandestines et le nombre de morts en Méditerranée orientale, mais il a également suscité des critiques, surtout en raison du risque de violations des droits humains et du droit des réfugiés. Dans la plupart des cas, les migrants sans papiers font appel avec succès de la décision de les renvoyer en Turquie, en faisant valoir que ce pays n'est pas sûr. En date du 12 mars 2018, 12 489 réfugiés enregistrés en Turquie avaient été réinstallés dans l'UE, pour 2 264 migrants seulement renvoyés dans ce pays.

50. Suite à l'application de l'accord UE-Turquie, la **Méditerranée centrale** est devenue le principal point d'entrée par voie maritime de migrants sans papiers en Europe. Il a toujours été difficile de juguler les migrations clandestines à partir de la Libye. Alors que le Maroc, la Tunisie et l'Algérie ont adopté une législation punissant la sortie de migrants sans papiers ou son organisation, la Libye n'a pas suivi cette voie (Fargues, 2017). Après l'effondrement du régime en 2011, elle est devenue une plaque tournante majeure des migrations via la Méditerranée. Des Libyens et des migrants venus d'Afrique du Nord, du Sahel et d'Afrique sub-saharienne continuent à profiter de la porosité des frontières libyennes et de la faiblesse de l'autorité nationale pour se lancer dans de périlleuses traversées maritimes vers l'Europe.

51. La route entre l'Afrique du Nord et l'Italie est en outre la plus dangereuse car elle est nettement plus longue que celle qui traverse la Méditerranée orientale. En 2016, pas moins de 181 436 arrivées par la mer ont été recensées en Italie et 4 578 migrants ont perdu la vie. Malgré une forte diminution des départs depuis la Libye l'année dernière, les chiffres pour 2017 demeurent élevés, avec 119 369 arrivées en Italie et 2 873 morts en mer. Le 29 juin 2018, au moins 100 personnes ont trouvé la mort lors du naufrage, au large des côtes de la Libye, d'un bateau transportant environ 123 réfugiés et migrants.

52. Certains observateurs font valoir que l'accord UE-Turquie a entraîné un déplacement du flux migratoire de la Méditerranée orientale vers une route plus longue et plus périlleuse. Les départs depuis la Libye ont augmenté au printemps 2016, mais la composition des nationalités montre que les migrants arrivant en Europe via la Méditerranée centrale ne sont pas ceux qui sont arrêtés en

Turquie (Fargues, 2017). Même après la fermeture de la route allant de la Turquie vers la Grèce, la grande majorité des arrivées par voie de mer en Italie a continué à provenir d'Afrique sub-saharienne (HCR, 2017).

53. En ce qui concerne la **Méditerranée occidentale**, la traversée du détroit de Gibraltar représente le moyen le plus court de traverser la mer. Grâce à la coopération entre le Maroc et l'Espagne, le nombre d'arrivées est cependant relativement faible. Les flux migratoires se sont déplacés vers l'Atlantique, où les migrants se lancent dans de longues traversées extrêmement dangereuses de la Mauritanie ou du Sénégal vers les Canaries. Les migrations clandestines par les routes de la Méditerranée occidentale et de l'Atlantique sont récemment reparties à la hausse : les arrivées par mer en Espagne ont plus que doublé par rapport à 2016, atteignant 28 349 (Commission européenne, 2018). La similarité de la composition des nationalités entre les arrivées en Italie et en Espagne suggère que les efforts pour juguler les migrations clandestines par la Méditerranée centrale ont entraîné un déplacement vers l'ouest du flux migratoire.

B. LES CAPACITÉS SAR EN MÉDITERRANÉE

54. Récemment encore, les opérations SAR en Méditerranée étaient menées au cas par cas, principalement par des navires marchands et les garde-côtes des États littoraux. L'augmentation alarmante de traversées mortelles depuis quelques années a toutefois suscité la création d'un système proactif d'intervention en cas d'urgence dans la région, en particulier le long de la dangereuse route de la Méditerranée centrale. Plusieurs acteurs sont désormais impliqués dans la région – UE, OTAN, ONG, pays individuels et navires marchands –, mais leurs approches et zones d'opération sont souvent très différentes. Comme le droit international oblige les capitaines à prêter assistance à toute personne en détresse en mer, tous ces acteurs sont impliqués dans une certaine mesure dans des opérations de sauvetage, même s'ils n'interviennent pas toujours dans le cadre d'un mandat humanitaire axé sur les opérations SAR.

55. Le naufrage d'une embarcation de migrants au large de Lampedusa le 3 octobre 2013, qui a fait 366 morts ou disparus, a provoqué une modification radicale du système d'intervention d'urgence dans la région. Moins de deux semaines après ce drame, les autorités **italiennes** ont initié *Mare Nostrum*, une opération majeure de sauvetage et contrôle des frontières, placée sous l'autorité de la marine nationale. Disposant d'un important budget de 12 millions de dollars par mois, *Mare Nostrum* a entraîné le déploiement de ressources maritimes et aériennes le long du canal de Sicile, entre l'Italie et la Libye. Avant l'interruption de l'opération un an plus tard, quelque 150 000 personnes avaient été sauvées au cours de plus de 400 opérations SAR. L'importance des coûts opérationnels et la diminution du soutien de l'opinion ont toutefois conduit à la fin de l'opération le 31 octobre 2014.

56. Pour remplacer *Mare Nostrum*, **Frontex** (l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes) a lancé l'opération *Triton* en novembre 2014, répondant ainsi à une demande de partage des charges émanant de l'Italie. L'opération *Triton* s'est déroulée en parallèle à l'opération *Poséidon*, une initiative similaire de Frontex en mer Égée ayant débuté en 2011. Réagissant à l'afflux de migrants clandestins via la Méditerranée et à plusieurs événements de grande ampleur, l'UE a triplé les ressources consacrées à *Poséidon* et à *Triton* en 2015. Parallèlement, *Triton* a étendu sa zone opérationnelle de 30 à 138 miles nautiques au sud de la Sicile. Les mandats des deux opérations étaient axés sur le contrôle et la surveillance des frontières, mais les navires participants ont pris part à de nombreuses opérations SAR d'assistance à des migrants en détresse.

57. Le 1^{er} février 2018, Frontex a remplacé l'opération *Triton* par l'opération *Thémis*, là encore pour répondre à une demande de l'Italie de partage plus équitable des charges. Alors que *Triton* impliquait un transfert en Italie des personnes secourues, *Thémis* laisse cette décision au pays coordonnant le sauvetage. Toutefois, comme le centre de coordination des sauvetages en mer (à Rome) continue à traiter la grande majorité des opérations SAR en Méditerranée centrale, les modifications apportées par *Thémis* sont surtout un message politique adressé aux voisins

méditerranéens de l'Italie, selon lequel Rome adopte une attitude plus ferme face aux migrations irrégulières (Deutsche Welle, 2018).

58. Lors de la session de printemps de l'AP-OTAN à Varsovie, en mai 2018, Fabrice Leggeri, directeur exécutif de l'agence Frontex, a indiqué à la commission sur la dimension civile de la sécurité que Frontex était d'abord une agence chargée de l'application de la loi mais qu'elle assumait également d'autres responsabilités, telles que l'analyse des risques, l'assistance au renforcement des capacités et la recherche et le sauvetage. M. Leggeri a précisé que Frontex avait participé au sauvetage de plus de 34 000 personnes pendant la seule année 2017 et qu'au total, l'agence avait contribué à sauver plus de 280 000 vies depuis 2015. L'intervenant a expliqué que l'agence avait accès aux images satellite du Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE) et qu'elle entretenait des échanges réguliers d'information avec d'autres entités multinationales, dont Europol et le Commandement maritime allié de l'OTAN (MARCOM). M. Leggeri a fait observer que Frontex avait mis sur pied un mécanisme de réaction rapide dans le cadre duquel l'agence peut, à la demande d'un État membre en situation de crise, déployer une force de réaction rapide dans les cinq jours - force à laquelle chaque État membre doit contribuer de par la loi. L'intervenant a en outre fait savoir à la commission que Frontex était en passe de développer des capacités aériennes autonomes, qui permettront à l'agence de participer à des opérations SAR sans avoir à déployer de navires.

59. D'autres événements ont poussé l'UE à lancer l'EUNAVFOR MED opération *Sophia* en 2015. Son mandat initial se limitait à identifier, capturer et éliminer les embarcations et moyens utilisés pour le trafic d'êtres humains et la contrebande, mais elle a considérablement évolué depuis lors. Des obstacles juridiques et politiques ont empêché la pleine mise en œuvre de son mandat, prévoyant l'éventuelle expansion de ses opérations anticontrebande dans les eaux territoriales libyennes. Toutefois, aucun des groupes prétendant constituer le gouvernement légitime de Libye pas plus que le Conseil de sécurité de l'ONU n'ont octroyé à l'UE la permission de pénétrer dans les eaux libyennes (Tardy, 2017). Depuis l'amendement apporté à son mandat en 2016, l'opération peut assurer la formation et l'encadrement de membres de la marine et des garde-côtes libyens. Ce mandat a de nouveau été amendé en 2017 pour inclure des activités de surveillance des trafics illicites, les informations récoltées étant transmises aux autorités libyennes compétentes. Simultanément, étant confinées aux eaux internationales, les ressources maritimes et aériennes de l'opération *Sophia* participent en cas de besoin à des missions SAR. À ce jour, elles ont été impliquées dans le sauvetage de plus de 40 000 personnes.

60. Les États membres de l'UE œuvrent, dans des cadres bilatéraux et multilatéraux, à l'arrêt du passage de clandestins et de la traite d'êtres humains dans les pays d'origine et de transit, y compris la Libye, et ce malgré les difficultés qu'il y a à intervenir dans un environnement aussi instable. Dans le cadre de l'opération *Sophia*, l'UE a formé et encadré quelque 200 membres de la marine et des garde-côtes libyens en 2017, et elle prévoit d'en former 90 supplémentaires en 2018. Avec pour objectif global l'amélioration de la sécurité dans les eaux territoriales libyennes, ces programmes visent à renforcer la capacité à mener des opérations SAR et à entraver le trafic et la traite des êtres humains depuis et vers les côtes libyennes. Soutenue par un financement de l'UE, l'Italie prévoit la création d'un centre de sauvetage en mer à Tripoli en 2018 (Tardy, 2017). Si certains aspects de la coopération italienne et européenne avec la Libye restent préoccupants du point de vue des ONG de défense des droits humains, une baisse de l'entrée clandestine de migrants a été enregistrée. D'après l'Organisation internationale pour les migrations, les garde-côtes libyens ont secouru plus de 20 300 migrants en 2017. Les nouveaux efforts pour démanteler les réseaux de passeurs et porter un coup à la traite d'êtres humains devraient être axés sur le soutien et la protection à apporter aux migrants, aux réfugiés ainsi qu'aux personnes déplacées en Libye.

61. L'opération *Sea Guardian* de l'OTAN soutient activement les efforts de l'UE pour renforcer la sécurité maritime en Méditerranée en fournissant des informations et un soutien logistique à l'opération *Sophia*. Lancée en octobre 2016, *Sea Guardian* relève de MARCOM et couvre un large éventail de tâches, centrées notamment sur la connaissance situationnelle, la lutte contre le terrorisme et le renforcement de la capacité régionale. Depuis février 2016, les navires et les avions

de l'OTAN aident également les autorités de l'UE à endiguer les migrations et le trafic illégaux en mer Égée, en menant des opérations de reconnaissance, de suivi et de surveillance et en partageant toutes les informations pertinentes collectées dans ce cadre avec Frontex et les garde-côtes grecs et turcs. Si la recherche et le sauvetage ne sont pas la priorité des opérations et missions d'assistance de l'OTAN en Méditerranée au sens large, les navires de l'organisation ont bien évidemment le devoir d'apporter assistance à toutes les personnes en détresse à proximité.

62. Depuis 2014, un nombre croissant d'**ONG** qui mènent des opérations SAR en Méditerranée centrale œuvrent à la mise sur pied d'un système proactif d'intervention en cas d'urgence. La première ONG à mener des opérations de sauvetage a été *Migrant Offshore Aid Station* (MOAS) basée à Malte. Elle a été rejointe par d'autres organisations européennes, telles que Médecins Sans Frontières (MSF), *Sea-Watch*, SOS Méditerranée, Proactiva, *Sea-Eye*, *Jugend Rettet* et *Save the Children*. Certaines de ces ONG disposent de grands navires de surface, qui leur permettent d'assumer des opérations SAR complètes, du sauvetage des personnes en détresse à leur débarquement dans un port sûr. Les organisations aux capacités plus limitées se concentrent sur la fourniture de soins médicaux d'urgence, de gilets de sauvetage et d'eau dans l'attente de l'arrivée de navires de plus grande taille.

63. Ces opérations SAR des ONG en Méditerranée centrale suscitent des tensions parmi les différents acteurs impliqués. Les autorités italiennes accusent les ONG de collusion avec des réseaux de trafic et de traite des êtres humains. En juillet 2017, le ministère italien de l'intérieur a rédigé, en concertation avec la Commission européenne, un « code de conduite pour les ONG menant des opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée ». Entre autres, ce code interdit clairement aux ONG de pénétrer dans les eaux libyennes ou de transférer les personnes secourues sur d'autres navires. Il oblige en outre les ONG à permettre l'accès à bord à des représentants des forces de l'ordre italiennes. Certaines ONG ont d'abord refusé de signer le code, prétendant qu'il viole le droit maritime international et réduit la capacité de sauvetage. Les autorités italiennes ont toutefois clairement indiqué que tout refus de souscrire à ce code serait lourd de conséquences. C'est ainsi par exemple que les ONG *Jugend Rettet* et Proactiva ont vu leurs navires confisqués par les autorités italiennes et font désormais l'objet d'une enquête pour aide à l'immigration illégale. À l'exception de MSF, toutes les grandes ONG impliquées dans des opérations SAR en Méditerranée ont fini par signer le code après que des négociations avec le ministère de l'intérieur italien eurent amené celui-ci à faire des concessions.

64. Les autorités libyennes accusent en outre certaines ONG d'opérer trop près de leurs côtes, violant ainsi la souveraineté de leur pays. Depuis août 2017, la marine et les garde-côtes libyens ont commencé à réaffirmer leur autorité sur la zone SAR du pays, limitant l'accès des navires des ONG aux eaux territoriales et internationales au large de la Libye. Confrontées à une répression simultanée des autorités italiennes et libyennes, la plupart des ONG ont suspendu leurs opérations de sauvetage.

65. Des **navires marchands** participent également impliqués à des opérations SAR au cas par cas. Au plus fort de la crise des migrants et des réfugiés, la marine marchande s'est retrouvée en première ligne pour limiter les pertes en vies humaines en Méditerranée. En 2015, la Chambre internationale de la marine marchande (ICS) a appelé les États membres de l'UE à lancer une véritable mission SAR pour soulager les exploitants de navires de commerce. La mise en place du système SAR proactif décrit plus haut a entraîné une importante diminution des sauvetages par des navires marchands. Ceux-ci continuent toutefois à participer régulièrement à des opérations SAR s'ils sont sollicités par un centre de coordination des sauvetages. L'ICS s'inquiète du fait que de nombreux marins ne sont pas formés pour mener des opérations de sauvetage à grande échelle et sont parfois affectés psychologiquement par de telles expériences.

66. La complexité et le nombre croissants des acteurs impliqués dans la gestion des flux migratoires en Méditerranée ont incité l'UE à instaurer certains mécanismes de coordination. Sous les auspices de l'opération *Sophia*, le forum **SHADE MED** (*Shared Awareness and De-confliction in*

the Mediterranean) a été créé pour promouvoir le dialogue et apaiser les tensions entre les différents acteurs intervenant dans des opérations de sécurité maritime en Méditerranée. Il s'est tenu pour la 5^e fois en novembre 2017 et a attiré 156 participants de 94 organisations, dont l'OTAN et des ONG concernées.

67. Sous la pression croissante du gouvernement italien, qui voulait que soient prises des « mesures concrètes » en vue d'un partage plus équitable des charges, les dirigeants européens ont conclu un nouvel accord sur la question migratoire en juin 2018, lors du dernier Conseil européen. Ils sont convenus d'adopter une « approche globale en matière de migrations qui associe un contrôle véritablement effectif des frontières extérieures de l'UE, une action extérieure accrue et les aspects intérieurs, conformément à nos principes et valeurs. » Les dirigeants européens ont décidé de créer sur le territoire de l'UE « des centres contrôlés », c'est-à-dire des camps de réfugiés sécurisés financés et administrés par l'Union européenne. Ces centres auront pour but de fournir « un traitement rapide et sûr [qui] permettrait, (...), de distinguer les migrants en situation irrégulière, qui feront l'objet d'un retour, des personnes ayant besoin d'une protection internationale, auxquelles le principe de solidarité s'appliquerait ». Cela dit, les États membres sont libres de choisir s'ils veulent que de tels centres soient établis sur leur territoire. Qui plus est, ils sont convenus de renforcer le contrôle des frontières extérieures de l'UE en allouant davantage de fonds à l'agence Frontex, ainsi qu'à certains pays méditerranéens. Dans cette optique, ils ont décidé de lancer la deuxième tranche de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie et de transférer 500 millions d'euros vers [le fonds fiduciaire de l'UE pour] l'Afrique.

68. Le Conseil européen a également annoncé des plans visant à établir « des plateformes régionales de débarquement » dans des pays tiers, très probablement dans les pays d'Afrique du Nord, pour traiter les demandes d'asile des personnes secourues en mer hors de l'UE. L'idée consiste à opérer une distinction entre migrants économiques et réfugiés avant qu'ils n'embarquent pour l'Europe, afin de réduire le nombre de personnes tentant de rejoindre le territoire de l'UE. L'accord prévoit une collaboration avec l'OIM et le HCR sur cette question, mais sans plus de détails. Il prévoit en outre le renforcement du soutien de l'UE en faveur des garde-côtes libyens.

69. Les responsables des pays membres ont, dans l'ensemble, semblé satisfaits de cet accord. « L'Italie n'est plus seule », a fait valoir le premier ministre italien, Giuseppe Conte. L'accord a également été salué par les dirigeants britanniques, allemands et français, qui ont estimé qu'il représentait une « solution européenne » à ce qui, selon la chancelière allemande Angela Merkel, est peut-être actuellement « la question la plus délicate pour l'Union européenne ». À l'inverse, certains dirigeants, tels que le premier ministre autrichien Sebastian Kurz, sont restés prudents, tandis que les premiers ministres de la République tchèque et de la Slovaquie ont critiqué la décision de renforcer l'agence Frontex plutôt que d'accorder un appui plus soutenu aux garde-frontières des États membres. L'accord a par ailleurs été critiqué en raison de son manque de précision quant à ses mesures de mise en œuvre effective.

70. Enfin, l'accord sur la question migratoire a été critiqué par certaines ONG de défense des droits humains, telles que *Human Rights Watch*, qui font valoir que le renforcement des contrôles aux frontières ne fera qu'encourager la migration clandestine et qu'inciter les personnes qui fuient les violences et sont déterminées à rejoindre l'Europe, à emprunter des itinéraires plus périlleux. Ils font également valoir que la création de « centres contrôlés » est contraire au principe fondateur européen de solidarité et au devoir de respecter les droits humains, en particulier le droit des migrants et des réfugiés à la liberté. De surcroît, l'externalisation de la politique d'asile apparaît comme une manière de se défaire de ses responsabilités sur d'autres acteurs, en dehors de l'Europe. Le fait est que ces acteurs sont souvent loin, à bien des égards, de respecter les normes internationales en matière de droits humains. La rapporteure est convaincue que l'UE, tout en exécutant l'accord, doit insister pour que soient radicalement améliorées les conditions et la protection des droits humains dans les centres situés de l'autre côté de la Méditerranée.

C. LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS SAR SAUVE-T-IL DES VIES OU EST-IL CONTRE-PRODUCTIF ?

71. Bien plus que dans l'Arctique, les opérations SAR en Méditerranée sont fortement politisées en raison de leur lien avec la crise migratoire et des réfugiés. D'aucuns se demandent si les opérations SAR n'encouragent pas la multiplication des traversées plus risquées. Certains intervenants, dont des autorités de l'UE, affirment que l'augmentation des capacités SAR donne l'impression que les traversées sont plus sûres, et aide les réseaux de passeurs et les trafiquants à parvenir à leurs fins à moindre coût. Ces arguments ont des effets tangibles et ont poussé certains États membres à se retirer de missions impliquant des opérations SAR. Le Royaume-Uni par exemple a initialement refusé de participer aux opérations menées par Frontex en Méditerranée au motif qu'« elles génèrent une 'force d'attraction' indésirable qui encourage davantage de migrants à tenter la dangereuse traversée et entraînent ainsi plus de morts tragiques et inutiles » (Benton, 2014). Actuellement, pourtant, deux patrouilleurs appartenant aux garde-côtes britanniques sont déployés en appui aux opérations *Thémis* et *Poséidon* de Frontex. D'autres, à commencer par les ONG, estiment que les causes migratoires sont plus complexes et défendent une approche humanitaire qui se concentre sur le sauvetage des personnes en situation de détresse immédiate, quelles qu'en soient les conséquences (voir notamment MSF, 2017). Lors de son témoignage devant la commission sur la dimension civile de la sécurité, M. Leggeri, directeur exécutif de Frontex, a souligné que si l'agence a le devoir de secourir toute personne en situation de détresse en mer, il ne faut pas encourager les réseaux criminels cherchant à exploiter les capacités SAR.

72. Plusieurs études se sont penchées sur la relation entre les tentatives de traversée et les opérations de sauvetage sur la route la plus fréquentée de la Méditerranée centrale (Heller et Pezzani, 2017 ; Steinhilper et Gruijters, 2017). D'une manière générale, les analyses comparatives des tendances en matière de traversées entre des périodes de faibles et de fortes opérations SAR proactives ne confirment pas l'argument de corrélation entre opérations de sauvetage et augmentation des traversées. Les autorités italiennes ont par exemple enregistré légèrement moins d'arrivées par mer de novembre 2015 à mai 2016, période au cours de laquelle un nombre important d'acteurs institutionnels et non étatiques ont activement mené des opérations de sauvetage sur la route de la Méditerranée centrale, par rapport à la même période de l'année précédente, alors que l'opération *Triton* de Frontex était la seule mission SAR proactive et que son mandat n'avait pas encore été élargi (Steinhilper et Gruijters, 2017). Ce qui revient à dire qu'un nombre comparable de personnes a tenté de traverser la Méditerranée centrale indépendamment de l'ampleur des capacités SAR le long de cette route. Si ces analyses ne démontrent que des corrélations statistiques (ou plutôt leur absence), elles suggèrent de façon évidente que le renforcement des capacités SAR n'a que peu d'effet sur le nombre de tentatives de traversées.

73. Les tactiques des passeurs et les endroits qu'ils choisissent ont changé ces dernières années, entraînant des traversées plus risquées en Méditerranée centrale. Plus précisément, depuis la fin 2015, les passeurs ont tendance à demeurer dans les eaux libyennes, en utilisant des bateaux de pêche ou des canots pneumatiques plutôt que des voiliers (qui étaient le moyen de transport privilégié avant 2015), avec moins de carburant, d'eau et de nourriture à bord (Commission européenne, 2017 ; MSF, 2017). Deux facteurs peuvent expliquer ces changements. D'une part, les passeurs pourraient adopter des pratiques plus risquées en escomptant qu'une fois en haute mer les migrants soient recueillis et transportés en Europe dans le cadre d'opérations de sauvetage. D'autre part, il est possible que les passeurs préfèrent rester dans les eaux libyennes en raison du déploiement de l'opération *Sophia* et des forces de Frontex, dont la présence signifie qu'ils ne peuvent plus naviguer impunément dans les eaux internationales (Heller et Pezzani, 2017).

D. CONDITIONS DE VIE APRÈS SAUVETAGE

74. Les flux de migrants exercent de fortes pressions sur les camps de réfugiés en Grèce et en Italie, ainsi que sur les centres de détention en Libye. L'UE a instauré plusieurs « hotspots » en Grèce et en Italie pour accélérer l'enregistrement, l'identification et le débriefing des demandeurs

d'asile. Toutefois, chacun de ces hotspots excède actuellement sa capacité d'accueil d'au moins 2 000 personnes et cette surpopulation génère de grandes difficultés dans les camps. Les organisations internationales en charge des camps constatent des conditions déplorables – absence d'installations sanitaires, propagation de maladies et manque de sécurité pour les femmes et les enfants (HCR, 2018).

75. Les migrants se sentent en outre souvent incapables de s'orienter dans un système d'asile lent et surchargé par de trop nombreuses demandes. Le plan ambitieux de l'UE prévoyant de transférer les réfugiés et demandeurs d'asile des camps grecs et italiens vers d'autres pays de l'UE – pour autant qu'ils remplissent certaines conditions – n'a permis d'accueillir que 33 000 d'entre eux sur les 100 000 prévus à l'origine. L'Allemagne a accueilli un tiers de ces migrants, mais même le programme allemand est récemment arrivé à son terme, laissant des milliers de migrants bloqués dans des camps où les conditions de vie ne cessent de se détériorer.

76. En Libye, la situation est alarmante, car la réglementation relative aux camps ou à la détention de migrants sans papiers est beaucoup moins stricte que dans l'UE. De graves violations des droits humains dans les camps de migrants et les centres de détention ont été signalées par des ONG internationales. Certaines sources rapportent par exemple que les gardes des centres de détention vendent certains de ces migrants comme esclaves (BBC News, 2018). La haute-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme a jugé consternante la décision de l'UE d'aider les garde-côtes libyens à intercepter les migrants sans papiers, la Libye se révélant incapable de leur garantir des conditions décentes. L'UE a déclaré qu'il était entendu que sa collaboration avec les autorités libyennes pour l'interception des bateaux et l'organisation d'opérations de recherche dépendait du fait que la Libye respecterait les normes humanitaires internationales.

77. Si les conditions dans les camps ou les centres de détention sont difficiles pour tous, les observateurs considèrent toutefois que les plus vulnérables sont les femmes et les enfants. Les enfants, surtout ceux qui voyagent seuls, nécessitent davantage d'attention de la part des pays d'accueil, car ils courent un plus grand risque d'agression ou de violence sexuelle. De même, les femmes et les jeunes filles sont confrontées à diverses formes d'agressions sexospécifiques. Elles subissent par exemple des violences sexuelles infligées par des membres des garde-côtes, des autorités du pays hôte ou des hommes qui se trouvent dans le même camp qu'elles et font également l'objet de traite et d'exploitation sexuelle (Fry 2016, Shreeves, 2016).

78. La crise des réfugiés et des migrations révèle que le **Règlement de Dublin**, qui détermine quel État membre de l'UE est responsable de l'examen des demandes d'asile, nécessite un sérieux remaniement. La disposition qui stipule que les demandes d'asile doivent être traitées par le premier pays d'accueil fait peser un poids important sur les États du sud de l'Europe. L'Italie et la Grèce en particulier peinent à subvenir aux besoins de leurs demandeurs d'asile. Cette situation a conduit certains États membres à suspendre l'application du Règlement de Dublin. C'est ainsi que, périodiquement, les autorités allemandes s'abstiennent de renvoyer des demandeurs d'asile en Grèce et en Hongrie et qu'elles ont suspendu *de facto* le règlement pour les demandeurs syriens.

79. La Commission européenne a proposé des amendements que le Parlement européen a approuvés tout en en proposant d'autres. Les réformes essentielles incluent une responsabilité partagée de tous les pays de l'UE envers les demandeurs d'asile, de sorte que si la capacité d'accueil d'un pays est nettement dépassée, les demandes adressées à ce pays seront redirigées vers d'autres États membres. La proposition de réformes est critiquée – mais pour des raisons différentes – par l'Allemagne, la Hongrie et la République tchèque. Sans l'accord de tous les États membres, le Parlement européen ne pourra que difficilement obtenir la prise en compte de ces amendements.

IV. CONCLUSIONS

80. Dans l'environnement stratégique actuel qui se caractérise par un flou entre guerre et paix, il faut parvenir à une coopération entre militaires, civils et ONG pour assurer la protection des populations confrontées à des menaces anciennes et nouvelles. L'OTAN assure la protection civile depuis plus de 60 ans, mais ce rôle devient de plus en plus important pour l'Alliance car il recouvre une approche plus complète de la sécurité. L'OTAN s'est dotée de plusieurs domaines d'expertise très spécifiques – sécurité frontalière, surveillance, alerte précoce, aide humanitaire et SAR pour les sous-marins – susceptibles de contribuer dans une large mesure à la réponse mondiale aux crises humanitaires. Sa contribution dans ce domaine aide non seulement à sauver des vies, mais elle renforce également sa notoriété internationale et sa raison d'être.

81. L'OTAN et ses membres doivent fournir une réponse adéquate aux nouveaux défis auxquels les civils sont confrontés aux frontières méridionales et septentrionales de l'Alliance. Comme le mandat de base de celle-ci est la défense collective et que ses capacités sont limitées, son implication non militaire dans le Grand Nord et en Méditerranée demeurera complémentaire des efforts d'autres acteurs. Il existe cependant certains domaines où la contribution de l'OTAN et de ses membres peut être renforcée et étendue.

82. S'agissant du Grand Nord, la rapporteure suggère de :

- Veiller à ce que la structure réformée de commandement de l'Alliance ait la capacité de surveiller et évaluer les opérations navales et contribuer à l'amélioration de la connaissance situationnelle dans l'Arctique ;
- contribuer à l'interopérabilité des unités SAR dans la région, en organisant des exercices tels que *Dynamic Mercy* dans des conditions arctiques ;
- offrir un soutien aux Alliés de l'Arctique pour développer des ressources SAR adéquates, comme des technologies de couverture et de communication satellitaires et des drones de surveillance et de livraison dans les régions reculées de l'Arctique ;
- accueillir favorablement les initiatives d'établissement, dans les régions reculées, de bases SAR binationale ou multinationales détenues conjointement, où les pays concernés fourniront des capacités SAR par rotation ;
- Encourager le dialogue entre tous les pays du Grand Nord afin de clarifier le rôle des forces armées dans les opérations de secours et les opérations SAR, particulièrement lors d'opérations multilatérales ;
- exhorter tous les Alliés à veiller à la mise en œuvre intégrale et rigoureuse du Code polaire et demander l'élaboration de normes encore plus rigoureuses en matière de sécurité et de préservation de l'environnement ;
- promouvoir les bonnes pratiques, y compris l'obligation pour les navires de traverser en tandem les régions reculées ;
- la communauté euro-atlantique devrait continuer à jouer un rôle de premier plan dans les efforts internationaux visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. La mise en œuvre de l'Accord de Paris est primordiale pour stabiliser les effets du changement climatique sur l'environnement de l'Arctique.

83. En ce qui concerne la Méditerranée, le rapporteur souligne que :

- L'OTAN devrait continuer à fournir un soutien logistique et informationnel à l'UE, Frontex et les garde-côtes nationaux par le biais de ses opérations en mer Égée et de l'opération *Sea Guardian*, en étendant éventuellement la présence de ses moyens à la Méditerranée occidentale et en utilisant de nouvelles capacités telles que l'avion piloté à distance (RPA) *Global Hawk* basé en Sicile, dans le cadre de l'initiative de capacité alliée de Surveillance terrestre de l'Alliance (AGS) ;
- les Alliés devraient sérieusement envisager la tenue d'exercices du type *Dynamic Mercy* en Méditerranée ;
- la coordination de divers acteurs et opérations dans la région devrait encore être renforcée par le biais de SHADE MED ;
- l'OTAN devrait consentir davantage d'efforts pour aider les États nord-africains, en particulier la Libye, en formant leurs garde-côtes et en apportant à ces pays d'autres formes d'assistance, tout en exigeant des bénéficiaires de cette assistance qu'ils respectent les normes internationales relatives au traitement des réfugiés et des migrants et qu'ils offrent de meilleures conditions pour garantir à ces derniers protection et bien-être ;
- la nouvelle agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes devrait faire l'objet d'une dotation suffisante en matière de budget, de ressources humaines et de matériel, y compris des drones de surveillance ;
- les Alliés devraient remanier le Règlement de Dublin pour veiller à un partage équitable des charges et à une approche collective, plutôt que strictement nationale, des problèmes liés à l'afflux de migrants et de réfugiés.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- BBC News, “Migrant slavery in Libya: Nigerians tell of being used as slaves”, 2 January 2018, <http://www.bbc.com/news/world-africa-42492687>
- Benton, Jon, “Parliament round-up: UK withdrawal from EU Mediterranean rescue é”, 5 November 2014, <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/special-report/parliament-round-uk-withdrawal-eu-mediterranean-rescue-operation>
- Bouffard, T. (2017). Managing the Barents Sea: Comparing Norwegian & Russian Offshore Oil-Spill Prevention Policies. Arctic Yearbook: https://www.arcticyearbook.com/images/Articles_2017/scholarly-articles/16_Managing_the_Barents_Sea.pdf
- Charron, A. (2017, March 24). Canada, the US, Russia and the Arctic – A Pragmatic look. Retrieved from Centre for Security, Intelligence and Defence Studies: <https://carleton.ca/csids/2017/canada-the-us-russia-and-the-arctic-a-pragmatic-look/>
- Chambre des Lords du Royaume-Uni (2015, Février 27). Responding to a changing Arctic. Select Committee on the Arctic: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldarctic/118/118.pdf>
- CRS, “Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress”, Congressional Research Service, 4 January 2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41153.pdf>
- Deutsche Welle, “Frontex launches new EU border control mission Operation Themis”, 1 February 2018, <http://www.dw.com/en/frontex-launches-new-eu-border-control-mission-operation-themis/a-42417610>
- Dushkova, D., Krasovskaya, T., & Evseev, A. (2017). Environmental & Human Impact of the Northern Sea Route & Industrial Development in Russia’s Arctic Zone. Retrieved from Arctic Yearbook: https://www.arcticyearbook.com/images/Articles_2017/scholarly-articles/15_Environmental_&_Human_Impact.pdf
- Commission européenne, “Irregular Migration via the Central Mediterranean. From Emergency Responses to Systemic Solutions”, EPSC Strategic Notes, Issue 22, 2 février 2017, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_22_0.pdf
- Commission européenne, “Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration”, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, 14 mars 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/com_2018_250_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v10_p1_969116.pdf
- Fargues, Philippe, “Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe. A Review of the Evidence”, Organisation internationale pour les migrations (OIM), 2017, https://publications.iom.int/system/files/pdf/four_decades_of_cross_mediterranean.pdf
- Fountain, Henry, “With More Ships in the Arctic, Fears of Disaster Rise”, The New York Times, 23 July 2017.
- Fry, H. (2016, Juin). A Gender Sensitive Response to the Migrant and Refugee Influx in Europe is Needed. Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (AP-OSCE): <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/special-representatives/gender-issues/report-17/3382-2016-annual-session-report-by-the-special-representative-on-gender-issues/file>
- Geiselhart, Michel T., “The Course Forward for Arctic Governance”, Washington University Global Studies Law Review, vol. 13, no. 1, 2014.
- Headland, Robert K., “Transits of the Northwest Passage to End of the 2017 Navigation Season”, Scott Polar Research Institute, University of Cambridge, 14 December 2017, <https://www.spri.cam.ac.uk/resources/infosheets/northwestpassage.pdf>
- Heller, Charles; Pezzani, Lorenzo, “Blaming the Rescuers”, Forensic Architecture agency, Goldsmiths University of London, 2017, <https://blamingtherescuers.org>
- Ikonen, Emmi, “Arctic Search and Rescue Capabilities Survey”, Finish Border Guard/Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2017, https://www.raja.fi/download/73962_Arctic_Search_and_Rescue_Capabilities_Survey.pdf?861827138740d588

- LeBlanc – Sénat du Canada. (2018, Février 15). Testimony of Pierre LeBlanc, President, Arctic Security Consultants. Evidence to the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans. The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans: <https://sencanada.ca/en/Content/SEN/Committee/421/pofo/53827-e>
- L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HRC), “Desperate Journeys: Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes”, février 2017, <http://www.unhcr.org/58b449f54.pdf>
- L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HRC), “Refugee women and children face heightened risk of sexual violence amid tensions and overcrowding at reception facilities on Greek islands”, 9 février 2018, <https://data2.unhcr.org/en/news/20607>
- Melia, N., Haines, K., & Hawkins, E. (2017, July). Future of the Sea: Implications from Opening Arctic Sea Routes. UK Government Office for Science: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/634437/Future_of_the_sea_-_implications_from_opening_arctic_sea_routes_final.pdf
- Médecins Sans Frontières (MSF), “Humanitarian NGOs conducting Search and Rescue Operations at Sea: ‘A pull factor?’”, Issue Brief, août 2017, http://searchandrescue.msf.org/assets/uploads/files/170831_Analysis_SAR_Issue_Brief_Final.pdf
- Organisation Internationale pour les migrations (OIM), “Missing Migrants – Tracking Deaths Along Migratory Routes: Mediterranean”, 2018, <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>
- Smith, T. (2017). Search and Rescue in the Arctic: Is the U.S. Prepared? Retrieved from RAND: https://www.rand.org/pubs/rgs_dissertations/RGSD382.html
- Shreeves, R. (2016, Mars 4). Gender aspects of migration and asylum in the EU: An overview. Parlement Européen: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)579072](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)579072)
- Steinhilper, Elias; Gruijters, Rob, “Border Deaths in the Mediterranean: What We Can Learn from the Latest Data”, Border Criminologies, 8 March 2017, <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2017/03/border-deaths>
- Steinicke, S., et Albrecht, S. (2012, December). Search and Rescue in the Arctic. SWP: https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_FG2_2012_Steinicke_Albrecht.pdf
- Sydnes, Are Kristoffer; Sydnes, Maria; Antonsen, Yngve, “International Cooperation on Search and Rescue in the Arctic”, Arctic Review on Law and Politics, vol. 8, 2017.
- Tardy, Thierry, “Operation Sophia’s world. Changes and Challenges”, EUISS Brief, November 2017, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2032%20Operation%20Sophia_0.pdf
- The Economist. (2017, April 29). The Arctic as it is known today is almost certainly gone. The Economist: <https://www.economist.com/news/leaders/21721379-current-trends-arctic-will-be-ice-free-summer-2040-arctic-it-known-today>
- Wezeman, S. (2016, October). Military capabilities in the Arctic: a new Cold War in the High North? SIPRI: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Military-capabilities-in-the-Arctic.pdf>
- Zysk, Katarzyna; Titley, David, “Signals, Noise, and Swans in Today’s Arctic”, SAIS Review, vol. 35, no. 1, 2015.