

# NOTE D'ORIENTATION



rdsnaa.ca

18 NOVEMBRE 2019

## Perspectives européennes sur la sécurité arctique – Une analyse des énoncés de politique arctique de l'Allemagne, la France et l'Écosse

Mathieu Landriault

Titre: Chercheur postdoctoral RDSNAA, Université Trent

Les États européens non-arctiques constituent des cas intrigants en gouvernance arctique étant donné qu'ils sont représentés par un regroupement (l'Union Européenne, UE) et sur une base individuelle de par leurs implications diplomatiques, militaires et scientifiques dans la région.

Cette note d'orientation analyse les énoncés de politique arctique publiés par l'Allemagne, la France<sup>1</sup> et l'Écosse en 2019 et compare les différentes perspectives de ces gouvernements en ce qui a trait à la compétition et la coopération arctiques, les menaces perçues par chacun, et les solutions suggérées. Les perspectives françaises et allemandes, deux poids lourds de l'UE, pourraient avoir une influence certaine sur la stratégie arctique

de l'Union Européenne, qui est présentement en développement et est attendue pour 2020.

### Perspectives sur la compétition et la coopération

Le document français décrit une région arctique caractérisée par des tensions grandissantes et prompte à une confrontation future, causées principalement par l'ouverture de nouvelles routes de transport maritime et l'appétit grandissant pour les ressources<sup>2</sup>.

Ainsi, l'environnement stratégique arctique serait plus contesté et moins prévisible (Ministère des Armées, 2019; 3). Une évaluation similaire est

---

<sup>1</sup> IL faut souligner que le document de la France réitère davantage des positions déjà énoncées auparavant.

<sup>2</sup> Ironiquement, la France contribue à nourrir cet appétit pour les ressources arctiques avec la participation de la

compagnie Total dans un projet de gaz naturel se trouvant dans la péninsule du Yamal en Russie.

# NOTE D'ORIENTATION



effectuée par le gouvernement allemand, qui présente lui aussi les ressources et routes maritimes arctiques comme des causes de potentiels conflits. L'instabilité globale grandissante rend plus difficile la coopération arctique, « les standards et normes multilatéraux, les codes de conduite et les mécanismes de résolution des différends étant de plus en plus remis en question à travers la planète » (Gouvernement fédéral allemand, 2019; 23)<sup>3</sup>. Le droit d'exploiter les fonds marins arctiques et les statuts légaux des Passages du Nord-Ouest et du Nord-Est représentent aussi des sources de conflits potentiels et d'intérêts divergents. Pour ce qui est du statut des passages arctiques, la France et l'Allemagne insistent que la liberté de navigation doit prévaloir, ce qui constitue une réassertion d'une position traditionnelle et maintes fois répétée.

La coopération arctique, mentionnée à plusieurs reprises par la France, l'Allemagne et l'Écosse, prend la forme d'opportunités futures à saisir sur différents thèmes : innovation dans les technologies vertes, dans le développement de gisements de gaz naturel, la réduction de la pollution par le plastique et le développement de routes maritimes. Cependant, l'Allemagne et la France perçoivent la coopération comme étant ténue et fragile. Par exemple, le gouvernement allemand énonce le spectre d'une course à l'armement en Arctique et l'émergence d'un dilemme de sécurité si les États, surtout les États arctiques, ne sont pas suffisamment prudents.

Nous trouvons donc dans les différentes évaluations de ces gouvernements européens des éléments

similaires. Certaines inquiétudes présentes dans la région arctique souligneraient le besoin de voir ces États européens non-arctiques s'impliquer davantage et de militer pour la mise en œuvre de nouvelles règles ou normes pour la région (plus de détails sur ce point dans la section solutions). Cette posture permet à l'Allemagne de se présenter comme potentiel intermédiaire utile pouvant jouer un rôle significatif dans des médiations ou des initiatives de prévention des conflits dans de futures disputes arctiques (Gouvernement fédéral allemand, 2019; 24). L'Écosse abonde dans le même sens lorsque le gouvernement écossais suggère que les installations portuaires présentes sur son territoire, à Orkney, pourraient jouer le rôle de plaque tournante presque arctique pour le trafic maritime arctique (Gouvernement écossais, 2019; 38).

## Menaces sécuritaires arctiques

D'autre part, les menaces perçues par les gouvernements européens non-arctiques sont de nature diverse. Le Ministère des Armées de la France a été le plus direct en décrivant la nature de ces menaces : la Russie et la Chine sont clairement présentées comme les causes principales de l'insécurité arctique grandissante. Tel que décrit dans le document français, « l'intérêt suscité par les perspectives économiques de l'Arctique, la remilitarisation par la Russie de sa côte nord ainsi que la politique d'investissement menée par la Chine favorisent un mouvement d'affirmation de la souveraineté des États riverains » (Ministère des Armées, 2019; 4). Il est important de souligner que ces deux États sont vus comme responsables de

---

<sup>3</sup> Traduction libre de l'auteur.

# NOTE D'ORIENTATION



cette dynamique, comme l'ayant causée. L'Allemagne et la France s'entendent aussi pour considérer, bien que de manière implicite, que les États arctiques niant la liberté de navigation dans les routes maritimes arctiques soient aussi des menaces sécuritaires.

De plus, l'Allemagne réitère que les États actifs dans le renforcement de leur puissance militaire dans la région doivent être considérés comme des menaces à la stabilité de l'Arctique. Bien que le gouvernement allemand ne nomme pas de nom sur ce point, l'emphase mise sur les capacités à double usage et « des stratégies d'interférence externe » (Gouvernement fédéral allemand, 2019; 23) pointe invariablement en direction de la Russie. L'État allemand prêche plutôt l'adoption d'une posture militaire strictement défensive, soulevant que la poursuite d'une posture et de capacités offensives va déstabiliser la région. Cette préférence est en juste ligne avec la position de l'OTAN tel qu'exprimée à de maintes reprises pendant et après l'exercice militaire *Trident Juncture* tenue à l'automne 2018 en Norvège (Landriault et MacDonald, 2019).

Quoique la France et l'Allemagne aient dévoué une attention significative aux questions militaires, les gouvernements allemand et écossais se sont attardés bien davantage aux menaces environnementales. Le développement durable, les changements climatiques et la pollution ont pris la part du lion dans les énoncés allemand et écossais. Dans ces deux cas, la sécurité arctique se définit comme un ensemble de risques et de dangers environnementaux plutôt que militaires. Par exemple, le gouvernement allemand cadre les changements climatiques comme un risque pour le

gagne-pain, les traditions et la culture des résidents du Nord tandis que le gouvernement écossais réfère à l'enjeu climatique en tant qu'urgence. De plus, l'Écosse définit la pollution marine, surtout par le plastique, comme une menace pour les écosystèmes arctiques (Gouvernement écossais, 2019; 29).

Dans cette lignée, l'État allemand lie ces menaces environnementales à l'émergence de menaces plus traditionnelles. Les désastres environnementaux et les accidents sont présentés comme pouvant exacerber des tensions latentes entre acteurs arctiques, bien que ce lien ne soit pas clairement expliqué et démontré, et qu'une telle possibilité relève davantage de la politique-fiction.

## SOLUTIONS ET CONTRIBUTIONS

Tout bon énoncé de politique ne serait complet sans section présentant le rôle que le gouvernement en question entend jouer sur le dit enjeu.

Bien que le document français n'ait pas eu comme principal objectif de présenter une approche nouvelle, il n'en reste pas moins que l'État français réitère les rôles que la France entend jouer dans la région. L'armée française aurait pour tâches d'assurer des missions de recherche et sauvetage et de répondre à des accidents ayant des répercussions environnementales (pensons marée noire ici). La France affirme aussi qu'elle a le droit de sécuriser les routes d'approvisionnement énergétique en destination de l'Europe (Ministère des Armées, 2019; 9), principalement venant de l'Arctique russe.

Pour leur part, l'Allemagne et l'Écosse en appellent à une coopération renforcée, à des actions

# NOTE D'ORIENTATION



multilatérales et des partenariats bonifiés avec des acteurs arctiques. Le multilatéralisme est décrit comme essentiel pour s'attaquer à des défis environnementaux importants, tels que l'utilisation de carburants lourds, la pollution par le plastique et les polluants organiques persistents. En ce sens, l'énoncé allemande presse les États arctiques de bannir l'utilisation de carburants lourds pour les navires et de créer des aires marines protégées supplémentaires.

Cet appel à une action environnementale plus vigoureuse fut critiqué par plusieurs observateurs de la région arctique. Selon plusieurs d'entre eux, une protection environnementale accrue représenterait un obstacle potentiel pour les entreprises qui veulent faire des affaires dans la région (Dans Tømmerbakke, 6 septembre 2019). Ces derniers critiquent la vision allemande, jugeant que l'Arctique est présenté uniquement comme un espace naturel à préserver sans tenir compte de ceux qui habitent cette région.

Toutefois, il importe de souligner sur ce point que plusieurs idées avancées dans ces documents ont aussi été énoncées par des États arctiques. Par exemple, le tout récent cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord rédigé par le Gouvernement du Canada reprend plusieurs de ces propositions, entre autres sur la pollution par le plastique et les aires maritimes protégées. Le besoin de lier recherches scientifiques et initiatives de développement durable a aussi été souligné par les trois gouvernements européens, ce qui reste en juste ligne avec la politique de la plupart des États arctiques.

Sur le volet militaire, l'Allemagne en appelle à des actions renforcées de la part d'organisations déjà présentes dans la région, telles que l'Union Européenne et l'OTAN. L'OTAN est chargée par exemple d'entreprendre des exercices militaires supplémentaires dans la région arctique. Cet appel est intrigant car, bien que l'OTAN n'ait entrepris que des mesures défensives en Arctique (en Norvège notamment), ces exercices ont bien souvent été interprétés comme offensifs par la Russie, qui s'est sentie visée par ces préparatifs.

## Les conséquences sur le Canada?

En somme, la France, l'Allemagne et l'Écosse ont présenté leurs implications en Arctique à l'aure de la facilitation et d'un pragmatisme utile, capable de contribuer à la vie politique régionale. Cependant, ils ont aussi développé avec leurs énoncés des dernières années une position plus ambitieuse en regard de cette région, en appelant à l'établissement de règles supplémentaires pour mieux gérer l'Arctique. Ils penchent davantage du côté environnement dans l'équilibre nécessaire entre développement économique et protection environnementale.

Leurs évaluations de la région arctique sont évidemment centrées davantage sur une partie de la région arctique, l'Arctique européen. Ces documents ont été aussi fortement influencés par une Russie plus sûre d'elle et

# NOTE D'ORIENTATION



ambitieuse. Les propositions européennes quant à la sécurité militaire arctique sont formulées principalement pour répondre à un plus grand activisme militaire et économique russe en Arctique.

Quelles conclusions peut-on en tirer pour le Canada? Certes, ces trois pays ont des intérêts partagés avec le Canada quant à la protection environnementale, le développement durable, le développement économique des communautés rurales (avec l'Écosse), la recherche scientifique et la connectivité internet. Le Canada doit poursuivre la coopération avec ces États et exploiter les zones d'intérêts communs. Il y a aussi une convergence d'intérêts sur le rôle à confier à l'OTAN dans la région arctique.

D'un autre côté, le Canada ne partage l'opinion de la France et de l'Allemagne sur le statut des routes maritimes arctiques. Cependant, ces deux États européens n'ont pas suggéré d'actions offensives pour imposer leurs points de vue, ce qui ne laisse pas préjuger que la position canadienne sur le Passage du Nord-Ouest sera défiée par ces États dans un avenir rapproché.

## Références

Gouvernement fédéral allemand. 2019. Germany's Arctic Policy Guidelines. Disponible au <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2240002/eb0b681be9415118ca87bc8e215c0cf4/190821-arktisleitlinien-download-data.pdf>

Landriault, Mathieu et Adam MacDonald. 2019. Debating Arctic Security through a media lens – The case of NATO's Trident Juncture Operation. Arctic Yearbook.

Ministère des Armées. 2019. La France et les nouveaux enjeux stratégiques en Arctique. Disponible au <https://www.defense.gouv.fr/actualites/international/la-france-et-les-nouveaux-enjeux-strategiques-en-arctique>

Gouvernement écossais. 2019. Arctic Connections – Scotland's Arctic Policy Framework. Disponible au <https://www.gov.scot/publications/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/>

Tømmerbakke, Siri Gulliksen. Germany's Arctic Policy Calls for More Restrictions in the Arctic and Receives Mixed Reactions. High North News, 6 septembre 2019, disponible au <https://www.highnorthnews.com/en/germanys-arctic-policy-calls-more-restrictions-arctic-and-receives-mixed-reactions>