

L'ANNÉE ARCTIQUE 2020

Revue annuelle

OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE (OPSA)



OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE
ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE



CIRRICQ

Centre interuniversitaire de recherche
sur les relations internationales du
Canada et du Québec



RDSNAA

Réseau sur la défense et la sécurité
nord-américaines et arctiques

Université d'Ottawa

CÉPI

Centre d'études
**EN POLITIQUES
INTERNATIONALES**



University of Ottawa

CIPS

Centre for
**INTERNATIONAL
POLICY STUDIES**

L'année arctique 2020

Ce rapport est publié en accès libre sous la licence de *Creative Commons* CC-BY-NC. Le titulaire de droits peut autoriser tous les types d'utilisation ou au contraire restreindre aux utilisations non commerciales (les utilisations commerciales restant soumises à son autorisation). Elle autorise à reproduire, diffuser, et à modifier une œuvre, tant que l'utilisation n'est pas commerciale.

L'œuvre peut être librement utilisée, à la condition de l'attribuer à l'auteur en citant son nom. Cela ne signifie pas que l'auteur est en accord avec l'utilisation qui est fait de ses œuvres.

L'OPSA tient à reconnaître l'appui financier du Ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Gouvernement du Québec.



L'ANNÉE ARCTIQUE 2020

04

Mot de la direction

05

Ressources naturelles
Par Frédéric Lasserre et Pauline
Pic

14

Connectivité
Par Michael Delaunay

23

Navigation
Par Frédéric Lasserre

34

Sécurité humaine
Par Magali Vullierme

44

Diplomatie
Par Mathieu Landriault

51

Opérations et acquisitions
militaires
Par Thomas Hughes et Adam
MacDonald

61

Défense nord-américaine
Par P. Whitney Lackenbauer,
Troy Bouffard et Nancy Teeple

Mot de la direction



MATHIEU LANDRIAULT

DIRECTEUR, OPSA

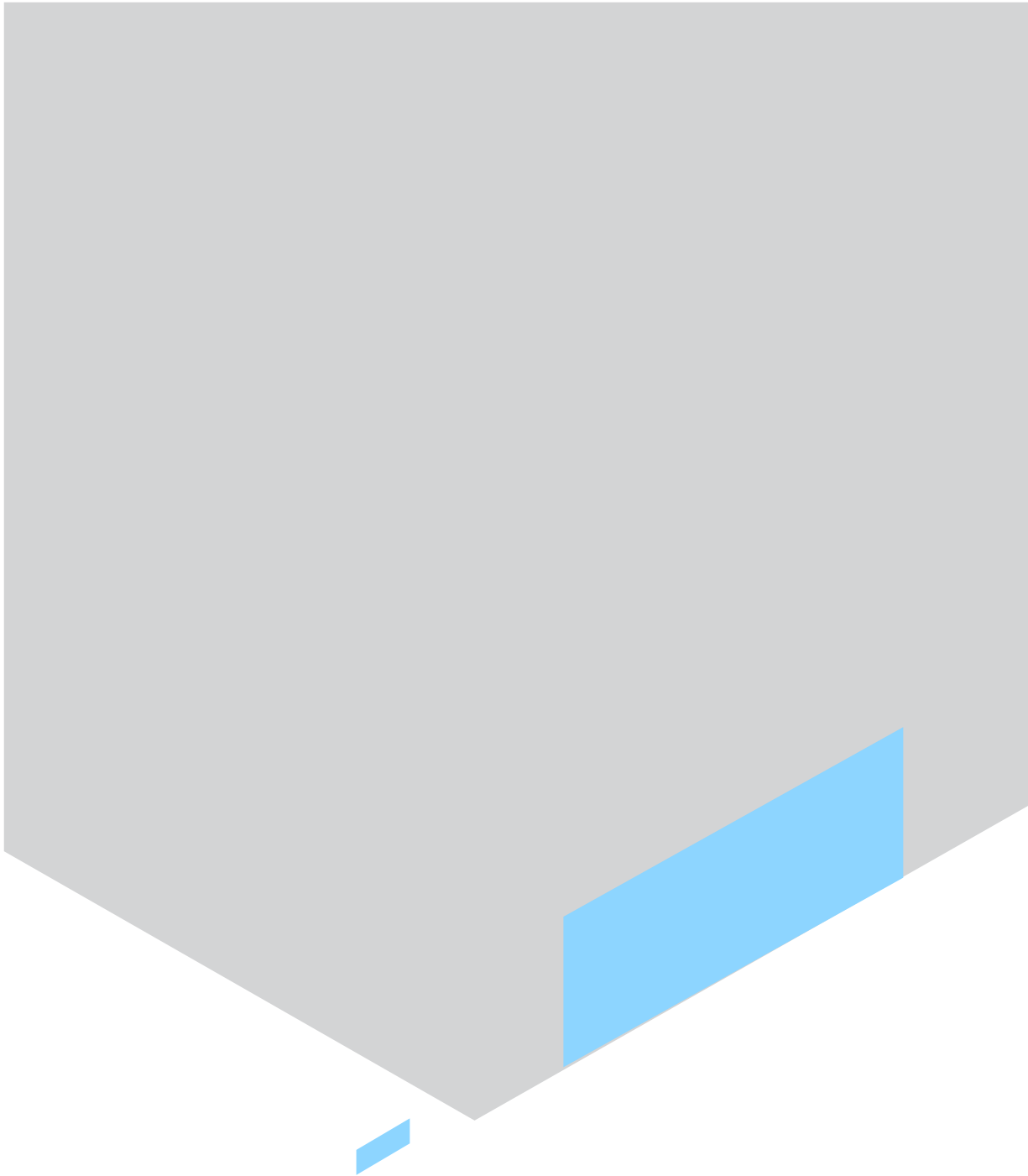
L'année 2020 en a été une de profonds bouleversements partout sur la planète. La propagation de la COVID-19 a exposé toutes les sociétés à un cycle constant de restrictions et d'ajustements, mettant à l'épreuve la résilience des communautés. Plusieurs communautés arctiques ont connu une prévalence faible de cas, en raison de mesures rapides et d'un isolement géographique limitant les déplacements.

Par contre, la COVID-19 a aussi exposé des failles sociales, économiques et technologiques déjà présentes. Ce phénomène a été observé dans la région arctique. Un déficit déjà existant dans les infrastructures et les services sociaux (voir les contributions sur la connectivité et la sécurité humaine par exemples) a fait envisager le pire quant aux conséquences de la pandémie sur les communautés locales. Ces lacunes ont aussi limité le champ des possibles quant aux solutions à apporter pour éviter la contagion.

Cette crise sanitaire ne doit pas nous détourner d'une autre crise, d'autant plus urgente : l'Arctique fond et rapidement. L'étendue du couvert glacier arctique est le deuxième plus bas enregistré par la NASA depuis que cette donnée est systématiquement mesurée (1979). L'Arctique russe a été particulièrement touché par le réchauffement. De larges pans de l'Arctique russe, par exemple dans la mer de Kara et la mer de Laptev, est resté libre de glace jusqu'à tard à l'automne. Les bouleversements apportés par la COVID-19 vont s'amoinrir : ceux de la crise climatique, pour leur part, vont s'inscrire dans le temps.

Cette année, ces deux crises ont accéléré des dynamiques déjà bien en place pour la région, que ce soit en lien avec la sécurité humaine, la connectivité, la diplomatie, les opérations militaires, l'économie ou les ressources naturelles.

Sur ce, je vous souhaite une bonne lecture!



RESSOURCES NATURELLES

UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE FACE AUX FORTES CONTRAINTES DU MARCHÉ MONDIAL



FRÉDÉRIC LASSERRE
PROFESSEUR TITULAIRE,
DÉPARTEMENT DE GÉOGRAPHIE
UNIVERSITÉ LAVAL



PAULINE PIC
CANDIDATE AU DOCTORAT,
DÉPARTEMENT DE GÉOGRAPHIE
UNIVERSITÉ LAVAL

L'exploitation des ressources en Arctique pour l'année 2020 a été marquée par la pandémie bien sûr, par la grande variation des cours mondiaux, mais aussi par des problématiques de politique locale et internationale. Les grandes tendances qui se dessinent depuis déjà plusieurs années se confirment : les coûts d'exploitation demeurent élevés, posant de vraies questions de rentabilité. La dépendance vis-à-vis des cours mondiaux se confirme, marqueur important de l'intégration de l'Arctique et de ses ressources dans l'économie globale. Enfin, la dimension politique de l'exploitation de ces ressources demeure forte. Au total, on constate encore une fois que l'image résiliente d'un eldorado de ressources, qui demeure, doit être largement nuancée.

Une industrie minière en butte à de fortes contraintes de rentabilité

Un ralentissement de certains grands projets en lien avec la pandémie

L'exploitation minière fait face à d'importantes contraintes : coûts d'exploitation élevés, rentabilité déclinante... à cela s'ajoute le contexte particulier de 2020 alors que les mines

se révèlent être des *hotspots* où se propage le virus (Leahy, 2020).

En Norvège, le gisement de Bjørnevatn, exploité depuis 1910 via le port de Kirkenes, a cessé son activité en 1997. La mine devait rouvrir en septembre 2008, mais la baisse des cours du fer a conduit au report du projet. Rachetée par la compagnie Tschudi, la mine a obtenu un nouveau permis au printemps 2019 et affirmait que l'exploitation devrait reprendre en 2020. Les conséquences de la crise sanitaire ont cependant impliqué un nouveau report de la reprise des activités, désormais prévue pour 2021 (Sydvaranger, 2020). La mine de Nussir dans la municipalité de Kvalsund, au nord de la Norvège, a aussi connu des problèmes en lien avec la pandémie (Tsiouvalas, 2020). Le permis d'exploitation a été délivré en 2019, rapidement contesté par le parlement Sami pour conflit d'usage par ailleurs. Alors que les opérations devaient commencer durant le premier trimestre 2020, la chute des cours du cuivre a retardé la mise en opération du site. Le directeur de Nussir ASA demeure cependant confiant concernant une reprise d'activité rapide, alors que les cours

du cuivre ont rapidement remonté la pente (Danilov, 2020).

Des leviers politiques soutiennent ou contraignent l'activité extractive

Les difficultés auxquelles se heurtent les prospecteurs miniers en Scandinavie soulignent la forte dimension de géopolitique locale de l'extraction des ressources : des usages peu compatibles du territoire suscitent tensions voire conflits, ici entre compagnies minières et éleveurs qui craignent pour leurs troupeaux et la protection de l'environnement. Avec l'essor des énergies renouvelables et des politiques de transition énergétique, une demande plus soutenue se fait jour pour des ressources spécifiques, terres rares, métaux comme le palladium, le lithium, le cobalt, le nickel, utilisés pour produire des équipements de meilleure efficacité énergétique. La prospection est ainsi plus active en Finlande, en Norvège et en Suède (Nilsen, 2020a) où des tensions émergent avec les éleveurs Sámi; il s'agit certainement d'une tendance à suivre pour les années à venir. Il faut néanmoins se garder d'équations réductrices : les peuples autochtones ne sont pas toujours hostiles à l'exploitation. Au Nunavut, la mine de fer de Mary River a été acceptée par le gouvernement territorial, en échange de la promesse d'impacts contrôlés et de retombées socio-économiques positives, mais l'activité continue de susciter un vif débat au sein de la communauté de Pond Inlet (Roulx, Lasserre, & Rodon, 2019).

Au Groenland, l'extraction des ressources est perçue par le gouvernement autonome comme la clé de l'accès à l'indépendance depuis l'accord de 2008. Il y avait seulement deux mines en activité en 2020 au Groenland, la mine de rubis d'Aappalutoq et la mine d'anorthosite de Qaqortorsuaq de la compagnie minière canadienne Hudson Resources; quatre projets sont à suivre pour 2021.

L'actualité politico-minière 2020 a aussi été marquée par l'offre de rachat du gisement d'or de Hope Bay au Nunavut par la compagnie chinoise, Shandong Gold, suscitant une vive réaction au Canada (Monga, 2020). Même si, selon toute vraisemblance, la transaction est

purement commerciale (George, 2020), une évaluation de sécurité est en cours (Lewis, 2020). La compagnie Shandong Gold a annoncé à la fin du mois de novembre avoir été notifiée par les autorités canadiennes d'une extension du délai d'évaluation de sécurité de 45 jours au moins (Reuters, 2020), et on voit ici un élément supplémentaire illustrant l'aspect géopolitique de l'exploitation des ressources dans le Nord.

Dans un autre registre, le développement de l'industrie extractive est un impératif politique majeur en Russie. La Russie a ainsi récemment annoncé la mise en exploitation de nouveaux gisements en Sibérie, zinc au site de Pavlovskoye dans l'archipel de Nouvelle-Zemble (Nilsen, 2020c), diamants en Sibérie orientale, charbon sur la péninsule de Taymyr. Le projet de Severnaya Zvezda prévoit une production d'un million de tonnes (Mt) d'antracite en 2023 et de 5 Mt en 2025, soit moins que les 30 Mt initialement prévus. Ainsi, en Russie comme au Groenland, l'activité minière comporte une forte dimension politique. Il en est de même en Europe notamment avec l'accroissement de l'effort de prospection pour les métaux rares.

Hydrocarbures : un bilan très contrasté

La déconfiture est réelle au Groenland : en 2020, toute activité de prospection a cessé après le départ des entreprises, déçues des très faibles gisements découverts dans un contexte de déclin des cours (McGwin, 2020). En mer de Beaufort et en mer des Tchouktches, dans un contexte de déclin de la production pétrolière en Alaska, la plupart des compagnies sont parties, et le nombre de baux actifs est passé de 694 en 2008 à 11 en 2020 (Stein, 2020). Pourtant, des estimations et découvertes plus récentes laissent entendre que les réserves probables en Alaska demeurent élevées : en 2020, les découvertes confirmées se sont élevées à 3,15 milliards de barils (Rosen, 2020b), un bilan suffisamment attractif pour que Shell annonce un retour (Humpert, 2020). D'autre part, l'administration Trump s'est efforcée, non seulement de lever le moratoire sur la prospection en mer, mais également de promouvoir la prospection

terrestre, notamment dans la réserve naturelle de l'Arctic National Wildlife Refuge (ANWR) (Rosen, 2020a). Le 3 décembre, l'administration a annoncé la mise en vente de baux pétroliers et gaziers dans ladite réserve juste avant la fin de son mandat, le 6 janvier 2021 (Arctic Today, 2020).

Dans les mers arctiques, côté norvégien, le gouvernement s'efforce d'attirer de nouveaux investisseurs (Nilsen, 2020b). Tout comme en Alaska, la révision des estimations de réserves est plutôt favorable : le gouvernement estimait les réserves de pétrole du secteur norvégien de la mer de Barents à 17,61 milliards de barils équivalent pétrole (bep), un chiffre revu à 19,37 milliards de bep en 2019 (Norwegian Petroleum Directorate, 2019).

En Russie également, de nouvelles découvertes

sont venues étoffer les réserves pétrolières arctiques : le gisement de Payakha, dans la presqu'île de Taymyr, pourrait contenir jusqu'à 1,2 milliards de tonnes de pétrole (Staalesen, 2019). Ce nouveau gisement s'inscrit dans un ensemble de projets pétroliers de la presqu'île, notamment le projet *Vostok Oil* et les gisements de Vankor. Le projet de Vostok Oil doit assurer une production de 500 000 b/j en 2024; de 1 M b/j en 2027, puis de 2,3 M b/j en 2030 selon Rosneft (Murphy, 2020). En 2030, selon les projections du président de Rosneft, 730 millions de barils (100 Mt) devraient ainsi être acheminés vers le terminal via un oléoduc (en projet) puis exportés par navire (Staalesen, 2020c), alimentant l'essor du trafic le long de la RMN (voir le chapitre sur la navigation).

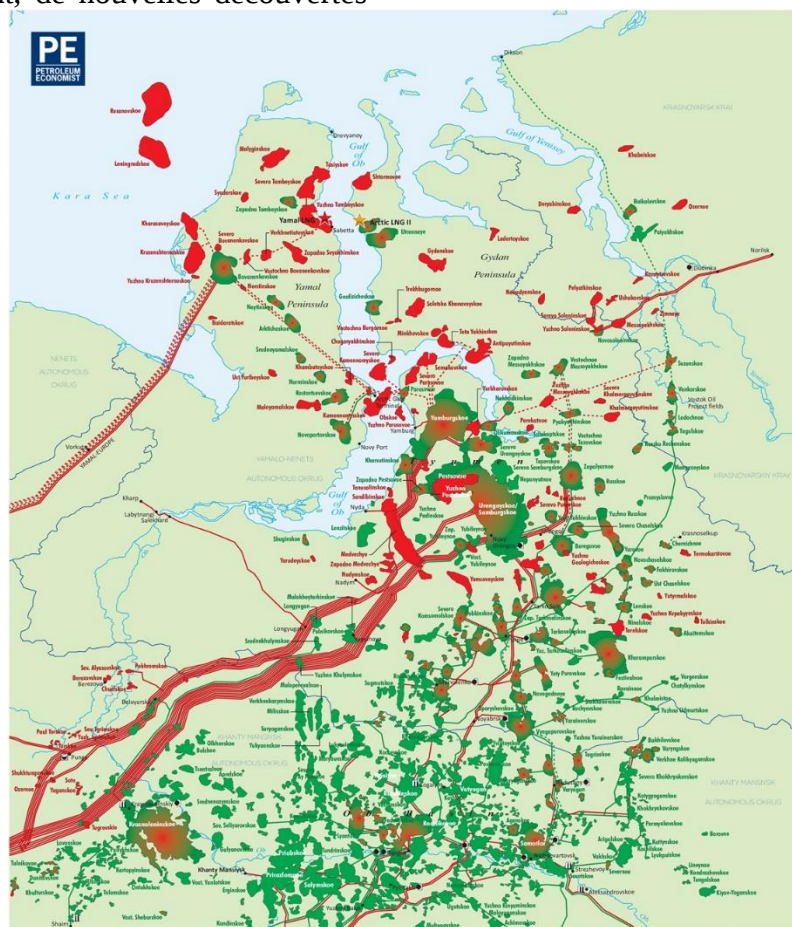


Fig. 1. Mise en valeur des gisements de gaz et de pétrole de la région du golfe de l'Ob et de la péninsule de Yamal. Gaz (en rouge) et pétrole (en vert). Les volumes des réserves n'apparaissent pas sur cette carte. Source : (Foley, 2020)

Si la Chine est déjà active sur plusieurs projets gaziers russes dans l'Arctique (Alexeeva & Lasserre, 2020), elle demeurera sans doute longtemps un acheteur prépondérant avec le projet de gazoduc *Power of Siberia 2* de l'entreprise Gazprom, venant se connecter à *Power of Siberia 1* reliant la Yakoutie (gisement de Kovykta) à la Chine (Staalesen, 2020a). Des entreprises indiennes sont par ailleurs désireuses elles aussi, tout comme pour le charbon, de sécuriser leur accès à une énergie dont l'Inde a besoin pour maintenir sa forte croissance (Staalesen, 2020b), tout en s'efforçant de ne pas laisser toute latitude aux concurrents chinois, illustrant ici encore les dimensions politiques de l'intérêt pour les ressources arctiques.

L'Arctique a vu son importance croître rapidement dans le bilan de production en hydrocarbures de la Russie, un poste d'exportation important pour l'économie russe, la balance des paiements et le budget fédéral. La région voit sa part de la production nationale d'hydrocarbures croître chaque année, au fur et à mesure que s'épuisent les gisements plus au sud et à l'ouest. La Stratégie énergétique 2035 prévoit le triplement de la production de GNL d'ici 2024 pour atteindre 91 Mt, et un effort actif d'exportation via la Route maritime du Nord. Il s'agit également d'accroître la production de pétrole arctique, pour faire passer sa part dans la production nationale de 11,3% en 2007 à 17,3% en 2018, puis 20% en 2024, 23% en 2030 puis 26% en 2035 (Griffin, 2020a, 2020b).

Une double contrainte : le transport et les cours mondiaux

Les projets miniers et d'hydrocarbures, au Canada comme en Russie, reposent sur la construction d'infrastructures de transport pour acheminer la production vers les marchés. Si l'accessibilité aux zones maritimes s'est globalement améliorée avec la fonte de la banquise, celle des régions continentales s'est dégradée avec la fonte du pergélisol qui transforme le sol en marécages et rend la construction de routes et de voies ferrées fort coûteuse. Plusieurs projets miniers dépendent ainsi de solutions en matière de transport. En Russie, le gouvernement fédéral appuie fortement la poursuite de la construction de voies ferrées en Sibérie ; au Canada, en Alaska et en Finlande, ces grands projets se heurtent à l'opposition des peuples autochtones et à leur faible rentabilité au vu des coûts importants et de la volatilité des cours des matières premières.

En effet, le problème des cours mondiaux est crucial : le coût moyen de production du pétrole russe arctique, par exemple, est d'environ 50\$ par baril (Polovtseva, 2020). Des cours inférieurs rendent impossible tout profit. Dans d'autres régions du monde, les coûts de revient de l'extraction sont plus élevés : le *Stockholm Environment Institute* estimait en 2016 ces coûts à 150\$/baril (Snyder, 2016); d'autres les estimaient à 78\$ en 2014 (Rystad Energy, 2014), soit bien davantage que les cours mondiaux depuis plusieurs années.



Fig. 2. Évolution des cours mondiaux du pétrole, du gaz et du charbon, 1990-2020

Source : données colligées par le FMI, Primary Commodity Price System, <https://data.imf.org/?sk=471DDDF8-D8A7-499A-81BA-5B332C01F8B9>

Pétrole : indice APSP crude oil(\$/bbl), pétrole brut, 2016 = 100, moyenne de trois prix spot; Dated Brent, West Texas Intermediate, et Dubai Fateh; Charbon : Australie fob Newcastle; Gaz naturel : marché européen.

Complicquant davantage l'équation économique, de nombreuses banques d'affaires ont annoncé qu'elles n'accepteraient plus de financer des projets d'exploration ou d'exploitation d'hydrocarbures en Arctique. Plusieurs institutions financières internationales ont ainsi suspendu le financement de projets pétroliers en mer ou dans l'ensemble de l'Arctique¹. Témoignant de la gravité de cette réduction de disponibilité des fonds nécessaires à l'exploitation, l'administration Trump s'est efforcée, dans ses derniers jours d'activité, de trouver des règles administratives afin de forcer les banques à revenir sur leur décision (Rosen, 2020c).

En Russie, le gouvernement se trouve ainsi face à une quadrature du cercle : il importe de mettre en valeur les ressources arctiques pour soutenir une économie peu diversifiée et trouver les

rentées fiscales nécessaires au budget fédéral, car les redevances sur les hydrocarbures représentent près de 50% des recettes fiscales (Polovtseva, 2020). Mais les coûts élevés de l'exploitation arctique, les cours mondiaux déprimés du fait de la pandémie, du ralentissement économique chinois et d'une demande comprimée par les politiques de transition énergétique, conjugués à la guerre des prix livrée avec l'OPEP contribuent à rendre l'exploitation de ces ressources peu attractives pour les investisseurs. Cette situation force Moscou à consentir à des subventions ou à des réductions d'impôts pour rendre les projets arctiques plus attractifs et financièrement soutenables, ce qui laisse entier le problème de l'équilibre budgétaire fédéral (Foley, 2020).

Conclusion

Le bilan est donc contrasté pour l'année 2020. Si certaines découvertes sont plutôt prometteuses, en Alaska ou en Russie par exemple, le développement et l'exploitation de ces projets

¹ Au 26 novembre 2020, 27 grandes banques internationales avaient établi des restrictions à l'endroit du financement de projets en hydrocarbures en Arctique (BankTrack, nd).

demeurent incertains D’abord, parce que les coûts d’exploitation sont élevés, mais aussi parce que la région est bien intégrée dans l’économie mondiale et donc très dépendante des cours mondiaux. La forte volatilité qui a marqué cette année, entre pandémie et guerre des prix, a donc eu un impact certain sur les projets en cours, et il reste à voir quel sera l’impact au long terme.

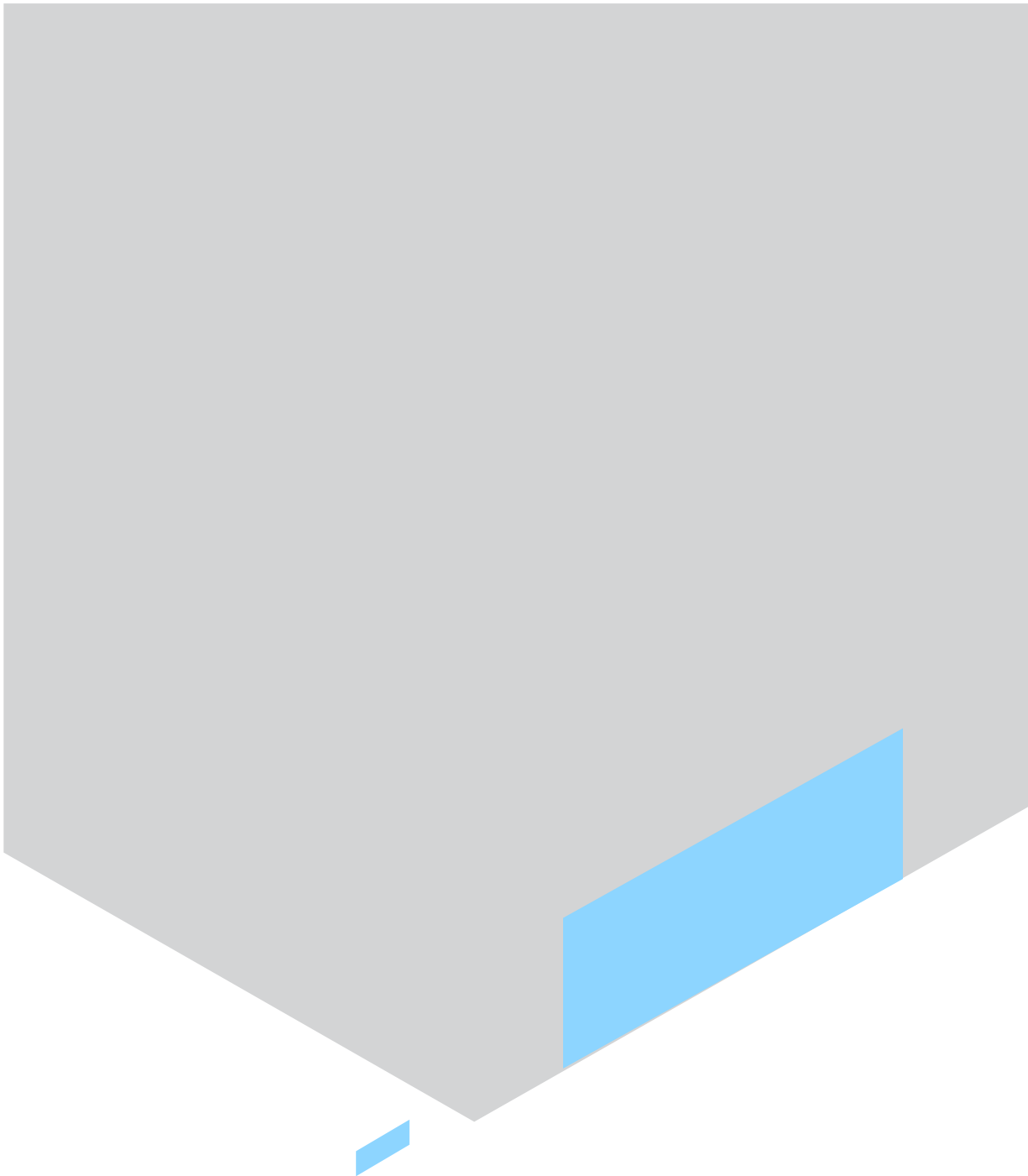
Références

- Alexeeva, O., & Lasserre, F. (2020). La Russie, la Chine et la route de la soie polaire *Diplomatie*(102), 53-56.
- Arctic Today. (2020, 3 décembre). Trump administration plans for early January sale of Arctic refuge oil leases. *Arctic Today*.
<https://www.arctictoday.com/trump-administration-plans-for-early-january-sale-of-arctic-refuge-oil-leases/>
- BankTrack. (nd). Banks and Arctic Oil and Gas.
https://www.banktrack.org/page/banks_and_arctic_oil_and_gas
- Danilov, P. B. (2020, 9 juin). Nussir Hopes to Commence Mining in 2020. *High North News*.
<https://www.highnorthnews.com/en/nussir-hopes-commence-mining-2020>
- Foley, R. (2020, 18 juin). Russia remains warm on Arctic projects. *Petroleum Economist*.
<https://www.petroleum-economist.com/articles/midstream-downstream/lng/2020/russia-remains-warm-on-arctic-projects>
- George, J. (2020, 13 mai). China’s interest in western Nunavut gold mine is commercial: legal expert. *Nunatsiaq News*.
<https://nunatsiaq.com/stories/article/chinas-interest-in-western-nunavut-gold-mine-is-commercial-legal-expert/>
- Griffin, R. (2020a, 3 septembre). Insight from Moscow: Russian Arctic oil and gas development continues despite climate concern. *S & P Global*.
<https://www.spglobal.com/platts/en/mark-et-insights/blogs/oil/090320-insight-from-moscow-russian-arctic-oil-and-gas-development-continues-despite-climate-concerns>
- Griffin, R. (2020b, 27 octobre). Russia approves Arctic strategy up to 2035.
<https://tinyurl.com/Russia-Arctic-2035>
- Humpert, M. (2020, 23 septembre). Shell plans to resume offshore oil and gas exploration in Arctic Alaska. *High North News*.
<https://tinyurl.com/Shell-return-Alaska>
- Leahy, S. (2020, 5 juin). Mines are hotspots for spread of Covid-19, study finds. *The Guardian*.
<https://www.theguardian.com/environment/2020/jun/05/mines-coronavirus-hotspots-report-us-canada>
- Lewis, J. (2020, 15 octobre). Canada orders security review of Shandong bid for Arctic gold mine. *Reuters*.
<https://www.reuters.com/article/us-canada-mining-tmac/canada-orders-security-review-of-shandong-bid-for-arctic-gold-mine-idINKBN2702D3>
- McGwin, K. (2020, 14 février). Greenland turns to ‘higher intensity’ marketing to re-energize oil exploration. *Arctic Today*.
<https://www.arctictoday.com/greenland-turns-to-higher-intensity-marketing-to-re-energize-oil-exploration/>
- Monga, V. (2020, 26 juillet). China’s Move to Buy Arctic Gold Mine Draws Fire in Canada. *The Wall Street Journal*.
<https://www.wsj.com/articles/chinas-move-to-buy-arctic-gold-mine-draws-fire-in-canada-11595764801>
- Murphy, J. (2020, 13 août). Rosneft strikes again in the Arctic. *Petroleum Economist*.
<https://www.petroleum-economist.com/articles/upstream/exploration-production/2020/rosneft-strikes-again-in-the-arctic>
- Nilsen, T. (2020a, 9 juillet). Miners hunting for metals to battery cars threaten Sami reindeer herders’ homeland. *The Barents Observer*.
<https://thebarentsobserver.com/en/node/7082>

- Nilsen, T. (2020b, 24 juin). Norway proposes to open 125 new oil exploration blocks in the Barents Sea. *The Barents Observer*. <https://tinyurl.com/NorwayBlocks>
- Nilsen, T. (2020c, 13 mai). Processing plant for Novaya Zemlya mine to be built on a huge barge. *The Barents Observer*. <https://thebarentsobserver.com/en/industry-and-energy/2020/05/processing-plant-novaya-zemlya-mine-be-built-huge-barge>
- Norwegian Petroleum Directorate. (2019). *Resource Accounts as of 31 December 2019*. Oslo: <https://tinyurl.com/NPDno>
- Polovtseva, M. (2020, 30 juin). Never too late: Russian Hydrocarbon development in the Arctic. *The Arctic Institute*. <https://tinyurl.com/Russia-Arctic-Polovtseva>
- Reuters. (2020). China's Shandong Gold says Canada extends review of its bid for Arctic mine [Press release]. <https://www.reuters.com/article/us-canada-mining-shandong-gold/chinas-shandong-gold-says-canada-extends-review-of-its-bid-for-arctic-mine-idUSKBN2871L4>
- Rosen, Y. (2020a, 26 juin). An aggressive new Trump administration plan opens more of Arctic Alaska to oil development. *Arctic Today*. <https://www.arctictoday.com/an-aggressive-new-trump-administration-plan-opens-more-of-arctic-alaska-to-oil-development/>
- Rosen, Y. (2020b, 27 janvier). Alaska's North Slope has plenty of undeveloped oil left, a new estimate finds. *Arctic Today*. <https://tinyurl.com/Rosen-Alaska-Oil>
- Rosen, Y. (2020c, 24 novembre). Trump administration seeks last-minute rule blocking banks' policies against financing Arctic oil. *Arctic Today*. <https://www.arctictoday.com/trump-administration-seeks-last-minute-rule-blocking-banks-policies-against-arctic-oil-financing/>
- Roulx, N., Lasserre, F., & Rodon, T. (2019). *This is only the Beginning: Géopolitique des Intérêts, Capacités et Stratégies de Pond Inlet face au mégaprojet minier de Mary River, Nunavut*. Communication, colloque 2019 du Centre d'Études Nordiques, Université Laval.
- Rystad Energy. (2014). Global liquids cost curve: shale is pushing out oil sands and Arctic, offshore is still in the race [Press release]. <https://www.rystadenergy.com/newsevents/news/press-releases/global-liquids-cost-curve>
- Snyder, J. (2016, 21 décembre). Long before Ottawa ban, the Arctic's US\$150 per barrel breakeven costs had kept oil firms at bay. *Financial Post*. <https://financialpost.com/commodities/energy/long-before-ottawa-ban-the-arctics-us150-per-barrel-breakeven-costs-had-kept-oil-firms-at-bay>
- Staalesen, A. (2019, 8 mai). Arctic oil field could be Russia's biggest discovery in 30 years. *The Barents Observer*. <https://thebarentsobserver.com/en/industry-and-energy/2019/05/arctic-oil-field-could-be-russias-biggest-discovery-30-years>
- Staalesen, A. (2020a, 21 juin). Arctic gas finds new way from Yamal to China. *The Barents Observer*. <https://tinyurl.com/PowerSiberia2>
- Staalesen, A. (2020b, 16 janvier). New Delhi confirms Indian stake in Rosneft's new Arctic oil project. *The Barents Observer*. <https://tinyurl.com/NewDelhiArctic-oil>
- Staalesen, A. (2020c, 11 février). Rosneft tells Putin its new Arctic project will be biggest in global oil. *The Barents Observer*. <https://thebarentsobserver.com/en/2020/02/rosneft-tells-putin-its-new-arctic-project-will-be-biggest-global-oil>
- Stein, E. (2020). *Crude Intentions: Evaluating the Growing Risks of Arctic Alaskan Oil Production*. https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/3285/
- Sydvaranger. (2020). Sydvaranger. <https://www.sydvaranger.com/home-eng>

Tsiouvalas, A. (2020, 17 septembre). How will COVID-19 impact the future of Norway's Nussir mine? *The Arctic Institute*.

<https://www.thearcticinstitute.org/covid-19-impact-future-norway-nussir-mine/>



CONNECTIVITÉ

INTERNET, PLUS QUE JAMAIS VITAL DANS L'ARCTIQUE EN 2020



MICHAEL DELAUNAY

**DOCTORANT-CHERCHEUR, SCIENCES
POLITIQUES, UNIVERSITÉ DE
VERSAILLES SAINT-QUENTIN-EN-
YVELINES**

Au niveau mondial, la pandémie de la COVID 19 a démontré encore une fois s'il en était besoin, qu'internet est devenu un élément vital du quotidien pour une majorité de la population, permettant de continuer à faire fonctionner de nombreux secteurs.

Un temps, la crainte de la surcharge du réseau mondial internet a été évoquée, les autorités de certains pays enjoignant les fournisseurs de contenus tels que Netflix et Youtube de réduire leur consommation de bande passante (Alexander, 20 mars 2020; Florance, 21 mars 2020; Manenti, 23 mars 2020), dont les vidéos pèsent pour près de 60% du trafic internet mondial (Gold, 20 mars 2020).

La capacité du réseau mondial de câbles sous-marins de fibre optique disposait avant la crise d'une réserve de capacité importante (Mauldin, 21 juin 2020; 29 mars 2020) qui a permis d'absorber l'augmentation du trafic. Le transfert des activités de loisirs, d'éducation et économiques sur internet s'est traduit par une augmentation de l'utilisation d'internet jusqu'à +70% (Beech, 25 mars 2020) dans certaines régions du monde, pour une moyenne mondiale de +48% (Brotsky, 27 août 2020).

1. Le rôle d'internet durant la crise sanitaire dans l'Arctique

La tendance s'est confirmée également dans l'Arctique, au gré des confinements et de la mise en place du télétravail et de l'école à distance entre autres. Cela a obligé les opérateurs à s'adapter, certains ont élevé gratuitement les maximums mensuels d'utilisation de données de leurs clients (Ice Wireless, Bell, Northwestel à condition de maintenir leurs subventions et Tamaani, voir par exemple Bell 21 mars 2020; 24 mars 2020). Toutefois, la peur de voir le réseau complètement saturé a été forte dans les zones les moins bien desservies et notamment dans l'Arctique, comme au Nunavut, dont les capacités satellitaires sont limitées et déjà utilisées au maximum lors des heures de grande affluence. SSI Micro a appelé les utilisateurs du réseau Qiniq à modérer leur consommation de bande passante (Bell, 24 mars 2020), alors que dans le même temps le territoire renvoyait en télétravail ses employés et fermait les écoles. C'est aussi le cas au Nunavik, où la connexion semble faire défaut régulièrement (Rogers, 7 octobre 2020), alors que la capacité est utilisée quasiment à son maximum (Rogers, 29 octobre 2020) et que le gouvernement local demande à

ses administrés d'utiliser avec parcimonie la bande passante (Rogers, 25 novembre 2020).

Ces capacités limitées semblent empêcher une partie des écoliers au Nunavut, mais aussi au Nunavik, de pouvoir avoir accès aux cours en ligne. Une situation dénoncée par une étudiante Inuk dans une lettre ouverte adressée au Premier ministre québécois (Brazeau, 4 novembre 2020: CBC News, 7 novembre 2020), mettant ici encore une fois en lumière les lacunes de l'infrastructure disponible dans le Nord.

D'autres territoires mieux lotis, comme le Yukon, ont pu mettre en place des cours à distance dans la nouvelle Université du Yukon située à Whitehorse (Howells, 1 septembre 2020). Aux Territoires du Nord-Ouest (TNO), le gouvernement territorial a alloué des fonds pour l'achat de matériel informatique à destination des élèves afin de permettre l'école à distance (CBC News, 1 octobre 2020).

Le report des achats des magasins physiques vers les plateformes en ligne, constaté un peu partout dans le monde, a été constaté également au Nunavut, avec une augmentation du volume de courrier et de colis traité de +64% à +78% selon les mois à la poste d'Iqaluit (Patar, 4 août 2020), la plupart des colis provenant d'Amazon. Cette dernière offrant la livraison gratuite, ce qui permet à de nombreuses familles d'acheter en ligne des produits de première nécessité, y compris de la nourriture, moins chers (Nardi, 8 octobre 2020).

Les opérateurs en Alaska ont, semble-t-il, fait également des gestes envers leurs abonnés, ayant annoncé avoir augmenté gratuitement les plafonds maximums d'utilisation de données et de ne pas faire payer les dépassements (en théorie... voir Katak Lukin, 11 novembre 2020). Les différents campus de l'Université d'Alaska Fairbanks ont aussi privilégié les cours en ligne. Ces mesures ont contribué à l'augmentation de trafic constaté dans cet État, allant de +31 à +52% (Cohen, 11 septembre 2020; GCI, 18 septembre 2020).

Les pays nordiques ont également privilégié les cours en ligne tout comme les grandes conférences qui devaient se tenir dans ces pays, tel qu'*Arctic Circle* qui va se dérouler en ligne.

2. Les projets en cours et les annonces de projets dans l'Arctique

Un des effets notoires de la crise fut le placement de l'entreprise OneWeb sous le statut de faillite, après avoir perdu son principal investisseur dès le début de la crise sanitaire. OneWeb a pour objectif de mettre en orbite une constellation de satellite LEO donnant un accès à internet dans le monde entier et qui doit desservir l'Arctique en premier dès 2021. L'entreprise a finalement été rachetée en partie par l'État britannique, qui cherchait un moyen d'avoir accès à un système de navigation par satellites (McGwin, 7 juillet 2020 ; Reuters, 24 novembre 2020), sauvant ainsi le projet.

Au Canada, le Premier ministre canadien Justin Trudeau a revu les objectifs de sa politique de déploiement d'internet en annonçant une enveloppe de 1,75 milliard de dollars à destination du Fonds pour la large bande universelle, accompagné d'une amélioration des objectifs (Gouvernement du Canada, 17 novembre 2020). Toutefois, sur ce budget de 1,75 milliard, 1 milliard de dollars avaient déjà été annoncés dans le budget 2019 (The Canadian Press, 9 novembre 2020).

Au-delà des effets de la pandémie sur le secteur des télécommunications et des conséquences sur le quotidien des habitants du Nord, plusieurs annonces sont à noter. Le câble terrestre de fibre optique Alaska Canada Overland Network (AlCan ONE) de l'entreprise MTA est opérationnel depuis mai 2020, représentant le premier câble terrestre à connecter l'Alaska avec le reste des États-Unis (Hardy, 28 mai 2020). Toujours en Alaska, le réseau 5G de GCI, en partenariat avec Ericsson, est opérationnel depuis avril 2020 à Anchorage (Ericsson, 20 avril 2020).

Au Canada, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a attribué 72 millions de dollars à Northwestel pour améliorer la connexion internet dans 51 communautés du Nord, hors Nunavut, aux TNO et au Yukon. Cet argent devrait servir à financer en partie le projet de câble Dempster Highway Fiber (Parent, 20 octobre 2020).

Toujours au Canada, le CRTC a accepté la demande de licence de Starlink, cette constellation de satellites LEO, dont les premiers tests font état de vitesse de connexion de 100 Mbps, pour une latence annoncée inférieure à 30 millisecondes. Toutefois, il semblerait que les grands opérateurs de télécoms canadiens soient opposés à l'arrivée d'un tel concurrent (Parent, 20 octobre 2020).

Telesat, le champion canadien du satellite a lui reçu 600 millions de dollars du gouvernement fédéral pour soutenir sa constellation LEO, dont la connexion en Arctique ne devrait pas être opérationnelle avant 2022, alors que Northwestel aurait déjà signé un protocole d'accord avec Telesat pour apporter la connexion dans le Nord (Williams, 9 novembre 2020).

Cette actualité dans le secteur de la connectivité dans le Nord canadien est également marquée par les appels de SSI Canada qui a alerté le gouvernement fédéral sur la fin de ses subventions pour permettre un accès moins onéreux à internet au Nunavut avec l'entreprise QINIQ, qui connecte le Nunavut par satellite. Les subventions allouées à Qiniq sont arrivées à leur terme en juillet 2020 et n'ont pas été renouvelées, ce qui va faire augmenter significativement les prix payés par les clients (Bell, 6 novembre 2020). Cet appel a d'ailleurs été relayé par le sénateur Dennis Patterson (Deuling, 30 octobre 2020).

Ensuite, certains clients d'Xplornet vont être impactés par la mise hors-service d'un satellite non remplacé (Deuling, 30 octobre 2020), notamment à Rankin Inlet, et les communautés situées le long de la Baie d'Hudson: celles-ci n'auront plus accès à internet dès 2021 avec Xplornet (Rohner, 14 août 2020).

Enfin, le câble Mackenzie Valley Fibre Line, financé par le Gouvernement des TNO (GTNO) et opéré par Northwestel, semble ne pas favoriser l'éclosion d'opérateurs locaux et donc de la concurrence. Cela s'explique par les coûts élevés nécessaires pour de possibles nouveaux opérateurs locaux devant se charger de tirer le câble dit du dernier kilomètre jusqu'aux communautés, un coût bien trop élevé pour ces derniers. La ministre des Finances du GTNO,

Caroline Wawzonek, a d'ailleurs rappelé que cette tâche incombe aux fournisseurs d'accès, tel que Northwestel, seul fournisseur d'accès sur ce câble à l'heure actuelle. Un rapport du GTNO, publié en juin dernier, pointe d'ailleurs le manque de stratégie pour connecter les communautés qui ne se trouvent pas directement sur le chemin du câble (Desmarais, 25 juin 2020). Seules 5 communautés y sont reliées car se trouvant à proximité du câble principal.

D'autres projets semblent aller de l'avant, comme le projet de câble sous-marin de fibre optique pour le Nunavik, Eastern Arctic Undersea Fiber Optic Network (EAUFON), porté par l'administration régionale de Kativik. Le contrat de fourniture et de pose du futur câble a été attribué à l'entreprise française, Alcatel Submarine Network (ASN). Le câble de 1 200 Km devrait être opérationnel fin 2021 (Submarine Telecoms Forum, 19 octobre 2020). ASN dispose d'un savoir-faire de pose en Arctique, après avoir posé le câble Quintillion en Alaska. L'entreprise Quintillion mise d'ailleurs sur le volet sécuritaire (Quintillion, 22 juillet 2020) et donc sur l'attribution de fonds gouvernementaux provenant notamment du ministère de la défense américain pour financer les autres phases de son projet. Ce changement de stratégie peut se voir à travers le recrutement de deux généraux américains à la retraite, dont un ayant commandé le NORAD, (Quintillion, 16 septembre 2020; 17 août 2020; 22 juillet 2020), qui par ailleurs mettent en avant dans les médias le besoin de télécommunications sécurisées dans la zone (Jacoby et Tronsrue, 28 août 2020). De plus, Quintillion a (re)publié une nouvelle carte du tracé de l'extension de son câble, faisant figurer un branchement en direction de la base militaire américaine de Thulé au Groenland (Quintillion, 2020).

Ce tournant sécuritaire fait écho au climat géopolitique de la région, alors que l'Armée de l'Air et de l'Espace américaine a publié pour la première fois en 2020 sa stratégie arctique qui repose sur quatre piliers (U.S. Air Force, 21 juillet 2020), dont l'un met l'accent sur la connectivité (Insinna, 21 juillet 2020).

En Russie, une base militaire située sur l'île de la Nouvelle-Zemble, berceau des essais nucléaires soviétiques, va d'ailleurs voir son accès à internet amélioré grâce à une nouvelle connexion satellitaire (Staalesen, 26 octobre 2020), ceci en attendant l'arrivée des câbles de fibre optique militaire et civil.

L'un de ces câbles étant le projet de câble sous-marin *Arctic Connect* qui semble aussi aller de l'avant, avec une première campagne de sondage des fonds marins lancée à l'été 2020 et qui doit se terminer l'été prochain (Qiu, 26 août 2020). Par ailleurs, plusieurs partenaires commerciaux (Japonais, Norvégiens et Finlandais) ont annoncé avoir rejoint le projet dirigé par l'entreprise finlandaise Cinia et l'opérateur russe Megafon, réunis sous une coentreprise (Telecom Paper, 15 janvier 2020). Les coûts estimés du projet, qui sont entre 800 millions et 1,2 milliard d'euros, devraient être couverts par des investisseurs norvégiens, allemands et japonais selon Gevork Vermishyam, le dirigeant de Megafon (Staalesen, 11 août 2020). Alors qu'initialement la Chine s'était montrée très intéressée pour participer au projet, aucune entreprise ou investisseur chinois ne semble faire partie du projet à ce stade.

Conclusion

On le voit, les pays de l'Arctique ont dû se reposer sur internet pour continuer à faire fonctionner certaines activités à distance, notamment les écoles, avec toutefois des succès disparates selon les performances permises par les réseaux en place, reflétant ainsi les inégalités d'accès persistantes dans la région. Cette crise sanitaire remet à nouveau en haut de la liste de certains gouvernements, des priorités liées à la santé et à la question de l'accès à internet haut-débit abordable et fiable. Toutefois, les budgets alloués, notamment au Canada, semblent encore insuffisants et le retard à rattraper important afin de pouvoir offrir les mêmes services disponibles dans les grandes métropoles du Sud des pays arctiques.

On le voit avec le rôle d'Amazon notamment, internet est plus que jamais un outil vital au quotidien des populations (Sweeney, 18

septembre 2020) qui se reposent sur le commerce en ligne pour les produits de première nécessité tout comme pour les cours en ligne, le télétravail, la santé à distance mais aussi pour leurs loisirs. Toutefois, les capacités de certains réseaux reposant uniquement sur le satellite limitent les usages possibles encore à l'heure actuelle. Il apparaît encore une fois comme nécessaire que les pouvoirs publics financent en tout ou une partie de la mise à niveau des réseaux en l'absence de retombées économiques suffisantes pour les entreprises privées pour apporter une connexion internet abordable, performante et fiable aux populations de l'Arctique. Le manque de financements privés, ainsi que les déclarations d'intention d'investissements dans le secteur provenant des autorités militaires américaines, ont sûrement poussé Quintillion à mettre l'accent sur le volet sécuritaire de son projet.

Malgré la crise, certains projets avancent, mais le haut-débit reste encore l'exception dans l'Arctique, limitant les possibilités offertes aux populations arctiques. Un fait encore plus mis en lumière lors de cette crise sanitaire, qui a fait porter le poids des activités économiques, de loisir, d'éducation et d'information sur l'internet mondial, apparaissant ainsi encore plus vital à cette occasion.

Références

- Alexander, Julia. 20 mars 2020. Amazon and Apple are reducing streaming quality to lessen broadband strain in Europe. *The Verge*, disponible au : <https://www.theverge.com/2020/3/20/21188072/amazon-prime-video-reduce-stream-quality-broadband-netflix-youtube-coronavirus>
- Beech, Mark. 25 mars 2020. COVID-19 Pushes Up Internet Use 70% And Streaming More Than 12%, First Figures Reveal. *Forbes*, disponible au : <https://www.forbes.com/sites/markbeech/2020/03/25/COVID-19-pushes-up-internet-use-70-streaming-more-than-12-first-figures-reveal/?sh=281321573104>

- Bell, Jim. 6 novembre 2020. Due to funding woes, Nunavut internet provider faces “serious risk”. *Nunatsiaq News*, disponible au: <https://nunatsiaq.com/stories/article/due-to-funding-woes-nunavut-internet-provider-faces-serious-risk/>
- Bell, Jim. 24 mars 2020. Nunavut’s telecom network may face a meltdown from overuse, ISP warns. *Nunatsiaq News*, disponible au: <https://nunatsiaq.com/stories/article/nunavuts-telecom-network-may-face-a-meltdown-from-overuse-isp-warns/>
- Bell, Jim. 21 mars 2020. Not so fast, CRTC tells Northwestel. *Nunatsiaq News*, disponible au: <https://nunatsiaq.com/stories/article/not-so-fast-crtc-tells-northwestel/>
- Brazeau, Andrea. 04 novembre 2020. Nunavik university student says slow internet prevents her from studying at home during pandemic. *Nunatsiaq News*, disponible au: <https://nunatsiaq.com/stories/article/nunavik-university-student-says-slow-internet-prevents-her-from-studying-at-home-during-pandemic/>
- Brodsky, Paul. 27 août 2020. Internet Traffic and Capacity in COVID-Adjusted Terms. Blog Telegeography, disponible au: <https://blog.telegeography.com/internet-traffic-and-capacity-in-COVID-adjusted-terms>
- CBC News. 07 novembre 2020. McGill student calls for internet upgrade for Nunavik as pandemic moves work, school online. *CBC News*, disponible au: https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/COVID-online-class-nunavik-internet-speed-1.5794016?fbclid=IwAR1BD6mZdZWlq5K2E2l_aouVvXfh1UjBEE9xpy3hmBpUzmFZOghKm9vwU3E
- CBC News. 01 Octobre 2020. N.W.T. schools to get \$12M for more teachers, laptops, at-home internet access. *CBC News*, disponible au: <https://www.cbc.ca/news/canada/north/n-w-t-schools-get-12m-from-territory-for-COVID-19-costs-1.5746241>
- Cohen, Jason. 11 September 2020. These States Have Seen the Biggest Decreases in Internet Speed During COVID-19. *PC Mag*, disponible au: <https://www.pcmag.com/news/these-states-have-seen-the-biggest-decreases-in-internet-speed-during-COVID>
- Desmarais, Anna. 25 juin 2020. N.W.T.’s Mackenzie Valley fibre line not living up to expectations, experts say. *CBC News*, disponible au: <https://www.cbc.ca/news/canada/north/mackenzie-valley-fibre-line-last-mile-1.5625828>
- Deuling, Meagan. 30 octobre 2020. Nunavut needs federal broadband internet funding, says senator. *Nunatsiaq News*, disponible au: <https://nunatsiaq.com/stories/article/nunavummiut-at-risk-of-losing-access-to-internet-connectivity/>
- Ericsson. 20 Avril 2020. GCI partners with Ericsson to turn up 5G sites in Alaska. Disponible au: <https://www.ericsson.com/en/press-releases/6/2020/gci-partners-with-ericsson-to-turn-up-5g-sites-in-alaska>
- Florance, Ken. 21 mars 2020. Reducing Netflix traffic where it’s needed while maintaining the member experience. *Netflix*, disponible au: <https://about.netflix.com/en/news/reducing-netflix-traffic-where-its-needed>
- GCI. 18 September 2020. Connectivity during COVID-19: PCMag shines spotlight on Alaska internet speeds. *GCI*, disponible au: <https://www.gci.com/about/newsreleases/alaska-internet-speeds-during-COVID>
- Gold, Hadas. 20 mars 2020. Netflix and YouTube are slowing down in Europe to keep the internet from breaking. *CNN*, disponible au: <https://edition.cnn.com/2020/03/19/tech/netflix-internet-overload-eu/index.html>

- Gouvernement du Canada. 17 novembre 2020. Accès Internet haute vitesse dans tout le Canada. Disponible au: <https://www.ic.gc.ca/eic/site/139.nsf/fra/accueil>
- Hardy, Stephen. 28 mai 2020. AlCan ONE fiber network deployment completed. *LightWave*, disponible au: <https://www.lightwaveonline.com/network-design/high-speed-networks/article/14176824/alcan-one-fiber-network-deployment-completed>
- Howells, Laura. 01 septembre 2020. La première rentrée à l'Université du Yukon se fait en ligne. *Radio Canada*, disponible au: <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1730745/yukon-universite-pandemie-COVID-rentree>
- Insinna, Valerie. 21 juillet 2020. Armed with a new Arctic strategy, the Air Force seeks increased connectivity in the region. *Defense News*, disponible au: <https://www.defensenews.com/air/2020/07/21/armed-with-a-new-arctic-strategy-the-air-force-seeks-increased-connectivity-in-the-region/>
- Jacoby Charles H. et Tronsrue III, Georges. 28 août 2020. US must invest to close security gaps in Arctic. *Stars and Stripes*, disponible au: <https://www.stripes.com/opinion/us-must-invest-to-close-security-gaps-in-arctic-1.642980>
- Katak Lukin, Maija. 11 novembre 2020. Presentation at the Arctic Resilience Forum - Broadband Connectivity. Conseil de l'Arctique, disponible au: https://www.youtube.com/watch?v=RTkL9mOL_5Q
- Manenti, Boris. 23 mars 2020m Disney + reporté en France : un risque de surcharge du web ou une histoire de gros sous ?. *Le Nouvel Obs*, disponible au: <https://www.nouvelobs.com/economie/20200323.OBS26477/disney-reporte-en-france-un-risque-de-surcharge-du-web-ou-une-histoire-de-gros-sous.amp>
- Mauldin, Alan. 21 juin 2017. What's the Difference Between Lit Capacity and Potential Capacity?. *Blog Telegeography*, disponible au: <https://blog.telegeography.com/whats-the-difference-between-lit-capacity-and-potential-capacity> ;
- Mauldin, Alan. 29 mars 2020. The COVID-19 Impact on the Submarine Cable Industry. *Blog Telegeography*, disponible au: <https://blog.telegeography.com/COVID-19-impact-on-the-submarine-cable-industry>
- McGwin, Kevin. 07 Juillet 2020. How Brexit could help keep a high-speed Arctic internet plan aloft. *Arctic Today*, disponible au: <https://www.arctictoday.com/how-brexit-could-help-keep-a-high-speed-arctic-internet-plan-aloft/>
- Nardi, Christopher. 08 octobre 2020. 'An overwhelming situation': Canada Post begs Iqaluit residents to pick up their parcels. *National Post*, disponible au: <https://nationalpost.com/news/canada/an-overwhelming-situation-canada-post-begs-iqaluit-residents-to-pick-up-overflowing-numbers-of-parcels>
- Parent, Stéphane. 20 octobre 2020. Internet rapide en région rurale: Starlink franchit un tout petit pas au Canada. *Radio Canada International*, disponible au: <https://www.rcinet.ca/fr/2020/10/20/internet-rapide-en-region-rurale-starlink-franchit-un-tout-petit-pas-au-canada/>
- Patar, Dustin. 04 août 2020. Volume of packages increased at Iqaluit post office. *Nunatsiaq News*, disponible au: <https://nunatsiaq.com/stories/article/iqaluit-post-office-processed-64-per-cent-more-packages-in-june-compared-to-the-same-time-last-year/>
- Qiu, Winston. 26 août 2020. MegaFon Begins Offshore Survey for the Arctic Connect Subsea Cable Project, Submarine Cable Networks. Disponible au: <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/asia-europe-africa/arctic->

- [connect/megafon-begins-offshore-survey-for-the-arctic-connect-subsea-cable-project](#)
- Quintillion. 2020. System Specifications. Disponible au: <https://qexpressnet.com/system/>
- Quintillion. 16 septembre 2020. Quintillion Names Lance Dubsy Chief Security Officer. Disponible au: <http://qexpressnet.com/wp-content/uploads/2020/09/Lance-Dubsky-Press-Release.pdf>
- Quintillion. 17 août 2020. General John F. Campbell Joins Quintillion as Leadership Team Expands. Disponible au: <http://qexpressnet.com/wp-content/uploads/2020/08/General-John-F.-Campbell-Joins-Quintillion-as-Leadership-Team-Expands.pdf>
- Quintillion. 22 juillet 2020. Quintillion Stands Ready to Close the Arctic Security Gap. Disponible au: <https://www.prnewswire.com/news-releases/quintillion-stands-ready-to-close-the-arctic-security-gap-301098089.html>
- Reuters. 24 novembre 2020. British satellite firm OneWeb emerges from bankruptcy. *Arctic Today*, disponible au: <https://www.arctictoday.com/british-satellite-firm-oneweb-emerges-from-bankruptcy/>
- Rogers, Sarah. 25 novembre 2020. Watch your internet usage, Nunavik residents told. *Nunatsiaq News*, disponible au: https://nunatsiaq.com/stories/article/watch-your-internet-usage-nunavik-residents-told/?fbclid=IwAR0tynmm0pia1gPZBnhxBygwRb83gpDWg10eTzCoir_HG0nltdhm11JVHAc#.X76mTVIdzP4.facebook
- Rogers, Sarah. 29 Octobre 2020. Tamaani tackling Nunavik bandwidth woes, but needs government support. *Nunatsiaq News*, disponible au: <https://nunatsiaq.com/stories/article/tamaani-tackling-nunavik-bandwidth-woes-but-needs-government-support/>
- Rogers, Sarah. 7 octobre 2020. Nunavik's main internet provider says it's looking to solve outages. *Nunatsiaq News*, disponible au: <https://nunatsiaq.com/stories/article/nunaviks-main-internet-provider-says-its-looking-to-solve-outages/>
- Rohner, Thomas. 14 août 2020. Some Xplornet customers to lose service in 2021. *CBC News*, disponible au: <https://www.cbc.ca/news/canada/north/xplornet-customers-lose-service-2021-1.5685435>
- Staalesen, Atle. 26 Octobre 2020. Quicker internet comes to Novaya Zemlya. *The Barents Observer*, disponible au: <https://thebarentsobserver.com/en/security/2020/10/quick-internet-comes-novaya-zemly>
- Staalesen, Atle. 11 août 2020. Survey ship sets out from Kirkenes with mission to find underwater route for trans-arctic fiber cable. *The Barents Observer*, disponible au: <https://thebarentsobserver.com/en/industry-and-energy/2020/08/survey-ship-set-out-kirkenes-mission-find-underwater-route-trans-arctic>
- Submarine Telecoms Forum. 19 octobre 2020. ASN Announces It Has Been Awarded the Eastern Arctic Undersea Fiber Optic Network (EAUFON) Contract. Disponible au: <https://subtelforum.com/eaufon-submarine-cable-contract-awarded-to-asn/>
- Sweeney, Tara Katuk. 18 Septembre 2020. Finding solutions to bring connectivity to Alaska, Indian Country. *Cherokee Phoenix*, disponible au: https://www.cherokeephoenix.org/Article/Index/165296?fbclid=IwAR2VjnOwnB_Ys014FzMhhLfH2bhB-sg_Ez300GNbuWHJZh0Pwm02Sauex7A
- Telecom Paper. 15 Janvier 2020. Megafon registers subsidiary for deployment of sub-sea link in Arctic. Disponible au:

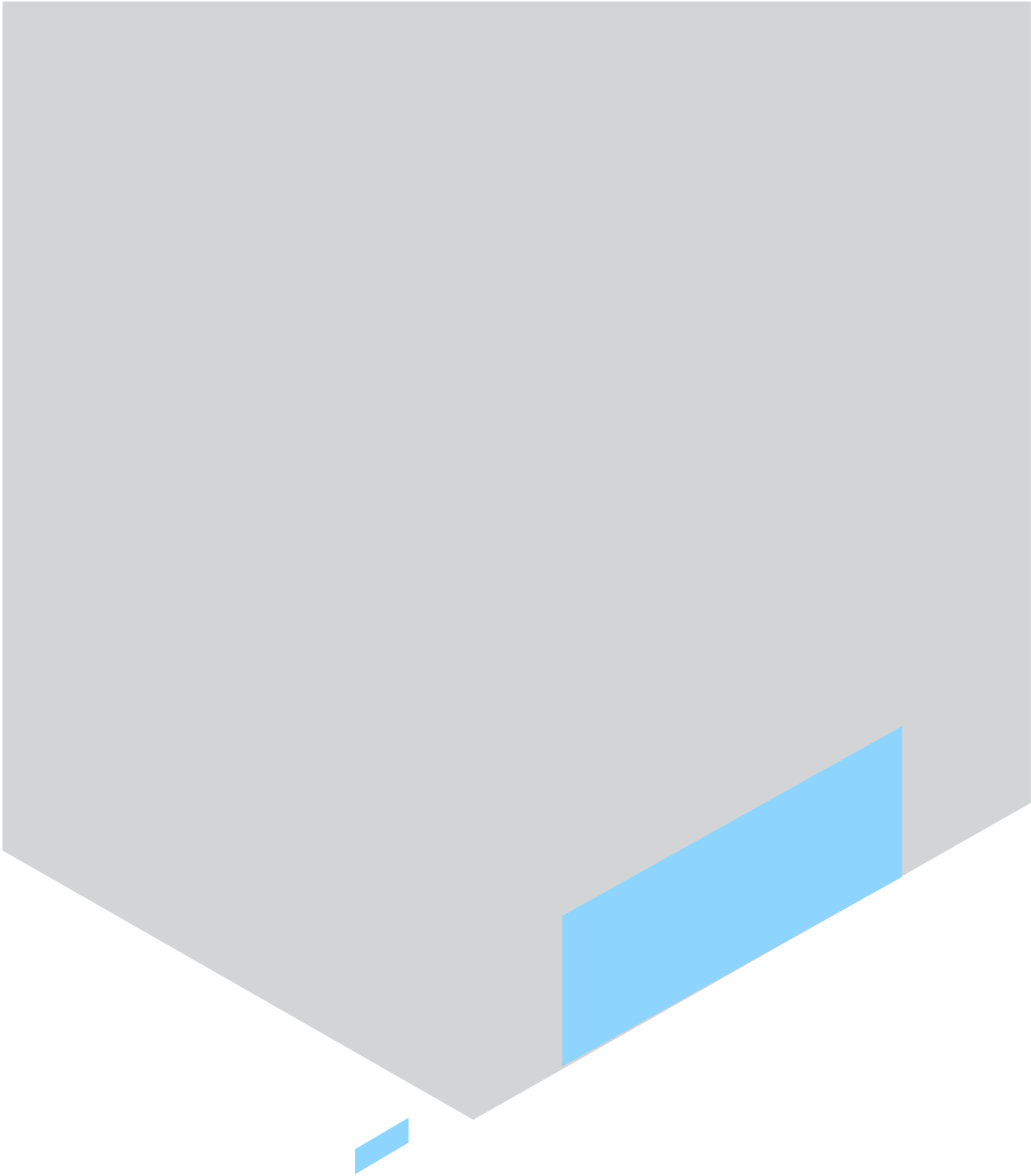
<https://www.telecompaper.com/news/megacon-registers-subsidiary-for-deployment-of-sub-sea-link-in-arctic--1322683>

The Canadian Press. 09 novembre 2020.

Trudeau pledges \$1.75B to build high speed internet infrastructure in remote areas. Disponible au: <https://www.onsitemag.com/infrastructure/trudeau-pledges-1-75b-to-build-high-speed-internet-infrastructure-in-remote-areas/1003970763/>

U.S. Air Force. 2020. Arctic Strategy - Ensuring a stable Arctic through vigilance, power projection, cooperation and preparation. 21 juillet 2020, disponible au: <https://www.af.mil/Portals/1/documents/2020SAF/July/ArcticStrategy.pdf>

Williams, Ollie. 09 novembre 2020. Canada signs \$600M deal for Telesat internet in remote areas. *Cabin Radio*, disponible au: <https://cabinradio.ca/49247/news/economy/canada-signs-600m-deal-for-telesat-internet-in-remote-areas/>



NAVIGATION

NAVIGATION ARCTIQUE : RENFORCEMENT DU TRAFIC DE DESTINATION



FRÉDÉRIC LASSERRE

**PROFESSEUR TITULAIRE,
DÉPARTEMENT DE GÉOGRAPHIE,
UNIVERSITÉ LAVAL**

Depuis que l'impact du changement climatique sur la banquise arctique a commencé à être discuté dans les forums internationaux, au tournant du 21^e siècle, plusieurs commentaires ont été publiés selon lesquels cela se traduirait rapidement par le développement de routes de transit massives à travers le passage du Nord-Ouest (PNO), la route maritime du Nord (RMN) et le pont arctique reliant Churchill, sur les rives de la baie d'Hudson, à Mourmansk. Vingt ans plus tard, le transport maritime dans l'Arctique s'est en effet considérablement développé, mais l'image réelle est très différente de celle sur laquelle les analystes ont misé. Le trafic au niveau national semble être le moteur de l'expansion du transport maritime dans l'Arctique, tandis que le transit demeure marginal. Quelles sont les principales caractéristiques de la navigation dans l'Arctique à l'heure actuelle et comment l'industrie s'est-elle adaptée, selon la région? Les résultats montrent des évolutions contrastées le long de la RMN, dans l'Arctique canadien et dans les eaux groenlandaises.

1. Un accroissement réel de la navigation dans l'Arctique

Les chiffres soulignent que les mouvements de navires sont en nette augmentation dans l'Arctique. De 2009 à 2019, le trafic a été multiplié par 1,92 dans l'Arctique canadien; de 1,97 dans les eaux groenlandaises; de 1,58 entre 2016 et 2019 dans les eaux de la Route maritime du Nord¹. Dans l'Arctique canadien, 2020 est marquée par une baisse du trafic, largement imputable à la chute du trafic de plaisanciers et de navires de croisière, interdits d'entrée pour cause de pandémie de COVID-19. Le nombre de navires marchands a diminué, mais le tonnage total a augmenté, indice de la venue de plus gros navires pour la desserte des sites minier principalement.

¹ La route maritime du Nord (RMN) comprend les eaux de l'Arctique russe entre le détroit de Kara et le détroit de Béring. Ainsi, le trafic en mer de Barents n'est pas inclus dans les chiffres de la RMN, ni le trafic dans les eaux du Pacifique arctique de la Russie. Inversement, des navires qui vont de Mourmansk à Petropavlovsk au Kamtchatka, sont considérés comme en transit alors même que leur origine est un port arctique russe.

	2009	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Tonnage des navires, million de tonnes	1.02	1.28	1.39	1.43	1.8	2.79	3.54	4.38	5.16	7.6
Nombre de voyages	225	319	348	302	315	347	416	408	431	333
dont:										
Navires de pêche	65	136	137	119	129	131	138	139	137	122
Cargo ou barges	109	126	127	108	120	147	188	197	223	184
dont:										
Marchandises générales	23	38	35	32	34	36	50	48	59	41
Tanker	23	30	28	25	27	23	24	29	28	30
Vraquier	27	23	27	33	36	53	72	89	106	93
Remorqueurs et barges	36	33	36	18	23	35	42	31	30	20
Bateaux de plaisance	12	15	32	30	23	22	32	17	19	2
Navires de croisière	11	11	17	11	18	20	19	21	24	0
Navires gouvernementaux (militaire, garde-côte, brise-glace)	21	20	17	23	16	20	22	18	20	21
Navires de recherche	7	11	20	10	9	6	13	13	8	4
Autres					3	3	6	3		

Tableau 1. Mouvement des navires dans l'Arctique canadien, nombre de voyages, zone NORDREG.

Source: chiffres compilés par l'auteur à partir des données fournies par NORDREG, Iqaluit. * Données de 2020 jusqu'au 20 novembre.

	2009	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Conteneur, marchandises générales	159	184	141	155	135	150	151	113	146
Croisière, passager	96	113	130	122	105	222	249	372	241
Vraquiers	12	0	0	2	1	88	132	155	188
Tankers	57	60	24	29	22	20	31	36	40
Navires de pêche	54	145	124	120	123	144	142	168	149
Navires de recherche	62	44	20	31	24	32	33	20	10
Autres	59	73	48	88	122	131	143	209	228
Exploration offshore	0	61	6	0	0	0	0	0	4
Navires gouvernementaux	12	17	12	13	13	13	19	5	3
Total	511	697	507	559	564	800	900	1078	1009

Tableau 2. Voyages vers et en provenance des eaux du Groenland
Source: Joint Arctic Command, Nuuk.

	2016	2017	2018	2019	2020*
Volume transporté, million de tonnes	7,265	10,713	20,18	31,53	23
Voyages dans les eaux de la RMN	1 705	1 908	2 022	2 694	2 177
dont:					
Tanker	477	653	686	799	
Méthanier		13	225	507	
Marchandises générales	519	515	422	546	
Porte-conteneurs	169	156	150	171	
Brise-glace	58	101	232	231	
Ravitaillement		57	104	169	
Recherche	91	87	85	93	

Tableau 3. Mouvements de navires dans les eaux de la RMN, nombre de voyages
Source: Center for High North Logistics, CHNL.

*Données au 1er octobre.

Ce phénomène est également illustré par cette carte de la densité du trafic maritime, qui souligne des zones de fort trafic, mer de Barents, mer de Kara jusqu'au golfe de l'Ob, côte ouest du Groenland, mais aussi les zones dénuées de trafic, océan Arctique centrale bien sûr, mais aussi mer de Beaufort, archipel arctique canadien, mers de Laptev, de Sibérie orientale, des Tchouktches (Fig. 1).

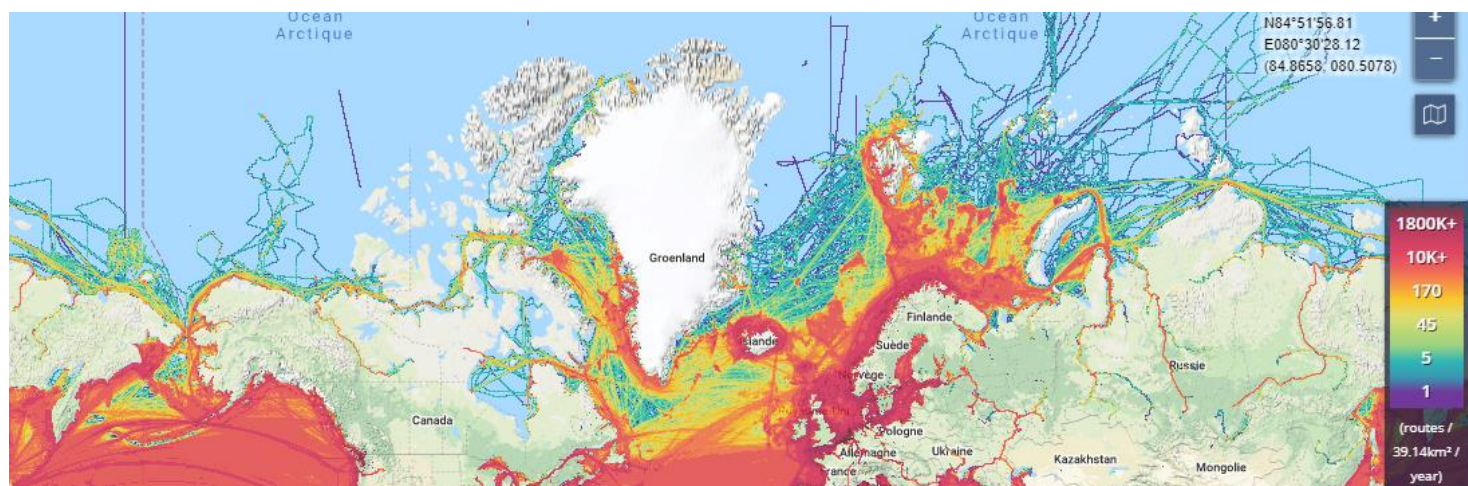


Fig. 1. Densité du trafic maritime dans l'Arctique, 2019.
Source : Marine Traffic.

Au sein de l'augmentation générale et substantielle du trafic maritime dans ces trois zones, on peut observer des tendances contrastées à partir de ces chiffres.

Dans l'Arctique canadien, la croissance du trafic a été principalement tirée par les navires de pêche (+ 106,2% entre 2009 et 2019) et les navires marchands (+ 122%), dont le vrac sec a connu l'expansion la plus rapide (+ 288,9%), tirée par l'activité minière, et le trafic de marchandises diverses (+ 156,5%), tirée par la desserte des communautés.

Le trafic de vrac a bénéficié de l'exploitation de mines arctiques ou subarctiques comme Voisey's Bay (Labrador), Raglan (Québec) et Mary River (île de Baffin, Nunavut). Ce trafic a largement compensé l'assèchement du trafic à destination et en provenance de Churchill depuis la fermeture du port en 2016 avant sa réouverture en 2019. Par exemple, Baffinland Iron Mines a expédié 920 000 tonnes de minerai de sa mine de Mary River via son port de Milne Inlet la première année d'activité en 2015, puis 4,1 millions de tonnes en 2017 (Maritime Magazine, 2018) et 5,1 millions de tonnes en 2018 (Debicki, 2019). L'entreprise entend à terme atteindre un volume annuel de 12 millions de tonnes.

Au Groenland, le trafic de croisière (+ 151%), la pêche (+ 176%) et le trafic de vrac (+ 1467%) ont largement contribué à l'expansion du trafic de 2011 à 2019, tandis que les conteneurs et les marchandises générales ont stagné, et que le trafic des navires de recherche a diminué de 83,9% et celui des navires *offshore* de 93,4 %, illustrant la disparition de l'intérêt pour la prospection pétrolière et gazière offshore dans les eaux groenlandaises.

En Russie, le trafic des pétroliers a augmenté de 67,5% entre 2016 et 2019, les méthaniers sont passés de zéro à 507 voyages et les voyages de brise-glace ont augmenté de 238%. Le trafic des pétroliers et des méthaniers connaît une croissance soutenue avec les développements pétroliers et gaziers en mer de Kara (terminaux pétroliers de Prirazlomoye et Varandey) (Agarcov et al 2020) et sur la péninsule de Yamal et Ob Bay, avec les principaux terminaux de Sabetta et Novy Port et l'ouverture imminente du terminal Arctic LNG 2 (Staalesen, 2018; Katysheva, 2020). Avec l'ouverture programmée de mines de charbon, de plomb et de zinc, le trafic de vrac devrait également connaître une croissance rapide dans l'Arctique russe, alors que la pêche, substantielle mais concentrée dans les mers de Barents et de Béring, n'apparaît pas dans ces statistiques.

Il apparaît ainsi que le principal moteur de l'expansion de la navigation dans les trois régions est l'exploitation des ressources naturelles : exploitation minière, des hydrocarbures et de la pêche. L'approvisionnement des collectivités dans les eaux canadiennes et le trafic de croisière au Groenland ont également connu une croissance soutenue. Cependant, contrairement à la croyance populaire et aux

annonces des médias, le trafic de transit demeure très limité le long des passages arctiques canadiens et russes.

2. Le trafic de transit demeure très limité

Malgré la poursuite du déclin de la banquise, le trafic de transit reste plutôt limité le long du passage du Nord-Ouest et de la Route maritime du Nord, même si on observe des situations contrastées.³

Type de navire	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2016	2017	2018	2019
Brise-glace	2	1	2	2	2	2	4	3	2	2	1
Croisière	2	2	4	2	2	4	2	3	3		5
Bateau de plaisance		7	12	13	22	14	10	15	22	2	13
Remorqueur	1		1		2				3	1	1
Navire marchand		1		1	1	1	1	1	2		5
Recherche	1	1		1	1	1			1		
Autre								1	4		
Total	6	12	19	18	30	22	17	23	33	5	25

Tableau 4. Trafic de transit à travers le passage du Nord-ouest, 2006-2019.

Source: chiffres compilés par l'auteur à partir des données fournies par NORDREG, Iqaluit.

Pas de donnée préliminaire compilée pour 2020 au 1^{er} déc. 2020.

³ Une note méthodologique s'impose ici. Le terme transit est interprété différemment par les différentes administrations qui colligent et publient des chiffres décrivant le transit le long des passages arctiques.

Au Canada, les chiffres sont recueillis par le service de la Garde côtière canadienne responsable de l'application du Règlement sur la zone de services de trafic maritime du Nord canadien (NORDREG). La définition utilisée par NORDREG pour le transit est un mouvement entre la baie de Baffin et la mer de Beaufort. Robert Headland et son équipe du Scott Polar Research Institute (SPRI) utilisent une définition selon laquelle les transits sont comptés entre la mer du Labrador et le détroit de Béring. Cette différence a un impact sur les chiffres puisqu'un navire desservant la communauté d'Inuvik à partir de Montréal sera compté comme un transit par NORDREG, mais pas par le Scott Polar Research Institute. C'est pourquoi par exemple le SPRI compte 32 transits en 2017 (33 pour NORDREG), et 3 en 2018 (5 pour NORDREG) par exemple.

En Russie, les chiffres sont collectés par l'Administration de la Route Maritime du Nord (Northern Sea Route Administration, NSRA), puis formatés et publiés par le Center for High North Logistics (CHNL), une association privée et donc pas une administration officielle russe. CHNL fonde ses chiffres sur la définition du transit de la NSRA, à savoir un voyage entre le détroit de Béring et le détroit de Kara. Ainsi, un navire allant du Kamtchatka à Mourmansk sera compté comme un transit par CHNL malgré le fait que le navire se trouve toujours dans les eaux arctiques russes. D'autres voyages, comme ceux effectués en 2009 par les navires de transport lourd *Beluga Foresight* et *Beluga Fraternity* en 2009, sont comptés comme des transits par CHNL malgré le fait que, en provenance de Corée du Sud, ils ont déchargé leur cargaison à Yamburg, avant de se rendre en Allemagne, faisant ainsi de leur déplacement, un voyage de destination. Sur ces questions méthodologiques, voir Lasserre et Alexeeva (2015), Lasserre et al (2019). Pour cet article, j'ai décidé de travailler avec des chiffres officiels de NORDREG et semi-officiels du CHNL.

	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Brise-glace				2	3	2	2	1	2		1		
Navire gouvernemental				1	0	1	1	3	1				
Croisière			1	1	0	1	3	1	1				
Remorqueur, navire logistique,		1	4	4	5	1	1	4	4	1	2		
Navire marchand		2	6	31	38	64	24	15	11	24	23	32	
Recherche			2	2	0	2	0	0				2	
Pêche										2	1	3	
Total, transit officiel	0	3	13	41	46	71	31	18	19	27	27	37	60
Volume en transit, millions de tonnes (Mt)			0,11	0,82	1,26	1,18	0,27	0,04	0,21	0,19	0,490	0,697	
Volume transporté dans la RMN, Mt		2,219	2,085	3,225	3,75	3,914	3,982	5,432	7,265	10,73	20,18	31,53	

Tableau 5. Trafic de transit le long de la RMN, 2006-2019.

Le volume transporté correspond à l'ensemble des marchandises en circulation, dont le trafic de destination.

Source: CHNL, données compilées par l'auteur.

*Données jusqu'au 1^{er} novembre 2020.

Dans les deux cas, on observe une tendance nette à l'expansion du trafic, mais avec des épisodes différenciés. Le transit à travers le passage du Nord-Ouest s'est élevé à des chiffres plus élevés au début de la période, a connu une croissance jusqu'en 2012, puis une baisse modérée, a augmenté à nouveau jusqu'en 2017 puis s'est effondré en 2018 pour se redresser en 2019. C'est la conjoncture de la COVID-19 qui explique la baisse significative observable en 2020, avec l'interdiction des croisières et des visites de navires de plaisance.

Les données montrent que tant en termes de voyages que de tonnage, le transit représente une très faible part du trafic total le long de la RMN, malgré l'augmentation récente du tonnage en 2018 et 2019. Pour les 9 premiers mois de l'année 2020, les chiffres semblent indiquer un accroissement modéré du tonnage total, 23 Mt (+1,5% par rapport à 2019), mais significatif pour le transit avec 580 000 t (+67%). Le trafic de transit a été initialement très modéré, puis a augmenté jusqu'à 71 transits en 2012, puis s'est effondré à 18 en 2014 pour remonter progressivement à 37 en 2019 et 60 jusqu'au 1^{er} novembre 2020. Cette baisse du trafic de transit le long de la RMN, puis stagnation à bas niveau et remontée récente, est clairement en décalage avec les prévisions médiatiques annonçant l'avènement d'un trafic intense le long des routes arctiques. Cela est dû à plusieurs facteurs (Balmasov, 2016; Doyon et al.2017):

- La baisse des prix du pétrole et des carburants, qui rend la recherche d'éventuelles réductions des coûts de transit moins pertinente pour les compagnies maritimes.
- La baisse des prix des matières premières, qui rend les ressources arctiques moins attractives, tant pour l'exploitation que pour l'investissement initial pour le transport avec des navires spécialisés. Le poids de cet élément pourrait diminuer à mesure que de nouveaux sites pétroliers, gaziers et miniers ouvriront le long de la côte arctique de la Sibérie.
- La baisse mondiale continue des tarifs de fret en vrac et en conteneurs, qui décourage les compagnies maritimes confrontées à une surcapacité d'investir dans de nouveaux navires à capacité de glace, investissements obligatoires désormais selon le Code polaire et préconisé par les assureurs.
- Le déploiement prioritaire des brise-glaces russes dans les projets d'infrastructure, notamment les terminaux liés aux projets pétroliers et gaziers sur la péninsule de Yamal ou le golfe de l'Ob. La moindre disponibilité des brise-glaces a dissuadé certains transporteurs d'affréter leurs navires faute d'escorte garantie.
- Une grille tarifaire pour les services de la RMN, parfois considérée comme opaque par les transporteurs maritimes.

La composition de ce trafic est également très contrastée. Les navires marchands représentent la plus grande part du trafic de transit le long de la RMN; alors que le transit est largement constitué de bateaux de plaisance le long du PNO, avec des navires marchands comprenant entre zéro et deux unités, sauf 5 en 2019. Parmi les éléments qui expliquent ce très faible intérêt pour le trafic de transit le long du PNO, mentionnons une concentration de glace plus élevée en été (NSIDC, 2019), l'absence de promotion du PNO par le gouvernement canadien, par opposition à une position très proactive en Russie, et un niveau d'équipement plus élevé le long de la RMN, avec des ports pouvant accueillir des navires en cas de dommages, et un appui à la navigation grâce aux brise-glaces. Le Canada ne compte que 9 brise-glaces capables de naviguer dans l'Arctique, par opposition aux 5 brise-glaces nucléaires et aux 37 brise-glaces diesel de la Russie.

Cette comparaison entre le trafic total et le trafic de transit souligne le fait que le trafic de destination - les navires qui se rendent dans l'Arctique, s'y arrêtent pour effectuer une tâche économique puis repartent, par opposition au trafic de transit où les navires ne font que passer - reste le moteur de la navigation dans l'Arctique. Ce trafic de destination est alimenté par la desserte des communautés locales, l'exploration des ressources naturelles puis l'exploitation minière et des hydrocarbures, et la pêche.

Une autre caractéristique du trafic arctique est la saisonnalité récurrente. L'essentiel du trafic a lieu entre juin et octobre inclus.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RMN				69,8	68,7	64,1	61,2
Arctique canadien	86,5	88,7	86,7	87,1	88,5	89,2	88,2
Groenland	77,7	77,5	80,7	84,5	71,5	86,6	87,5

Tableau 6. Part des voyages annuels effectués entre juin et octobre compris, en %.

Source: compile par l'auteur à partir de données de NORDREG, de CHNL et du JAC.

La saisonnalité est moins prononcée et en baisse le long de la RMN, en grande partie parce que plusieurs projets pétroliers et gaziers comprenaient des investissements dans des navires de forte classe de glace capables de naviguer toute l'année dans les eaux arctiques, en particulier depuis le terminal pétrolier de Varandey et le port de Sabetta. En 2019, 1 245 voyages sur 2 694 (46,2%) ont été réalisés dans la RMN par des navires de classe de glace Arc 6 ou plus (Classe polaire 5), dont 1 032 par des navires commerciaux et 214 par des brise-glaces (CHNL, 2020). Parmi ces voyages, 866 ont été effectués par des

pétroliers ou des méthaniers. Cela souligne clairement le modèle commercial reposant sur une navigation à l'année longue développée par l'industrie pétrolière et gazière pour la valorisation commerciale des hydrocarbures arctiques. Cependant, pour l'instant, les autres segments de l'industrie du transport maritime n'ont pas vraiment développé d'activité toute l'année dans les eaux de la RMN et conservent donc une approche saisonnière, comme c'est également le cas dans les eaux du Groenland et de l'Arctique canadien.

3. Vers un nouveau modèle d'affaires ?

La littérature regorge d'analyses de coûts qui affirment que le transport de transit commercial dans l'Arctique est rentable - bien que plusieurs autres articles affirment le contraire (Theocaris, 2018, 2019; Lasserre, 2019). L'écart croissant entre la recherche universitaire, l'accent mis sur l'analyse du transport de transit et la réalité dans laquelle le transport de destination est en hausse mais où le transit demeure très faible, a conduit certains auteurs à souligner que les compagnies maritimes n'analysent pas le marché sur la base du coût de revient d'un seul voyage. Cela ne devrait pas surprendre, car c'est un principe de base de la gestion d'entreprise que l'analyse stratégique ne repose pas seulement sur une analyse des coûts (Porter 1991; Lorange 2009; Stopford 2009). Des auteurs (Buixadé Farré et al 2014; Lee et Kim 2015; Lasserre 2019; Lasserre et al, 2011, 2016; Sarrazé et al, 2014) ont souligné que les compagnies maritimes prennent en compte des éléments commerciaux stratégiques comme :

- Le risque financier élevé pour les compagnies de vrac, travaillant sur la base du *tramp*, résultant de la difficulté à obtenir des contrats de long terme pour amortir les coûts de construction et d'exploitation plus élevés de navires à capacité de glace ;
- Le risque commercial élevé pour le transport maritime fonctionnant avec des horaires (*liner shipping*, conteneurs, rouliers, marchandises diverses) de développer des routes saisonnières et sujettes aux aléas de la glace, compte tenu de leur grande contrainte commerciale du juste à temps ;
- Les barrières non tarifaires à l'entrée imposées par les compagnies d'assurance concernant l'équipement des navires, les classes de glace, l'expérience de l'équipage, contraintes désormais inscrites dans le Code polaire.

Un moyen de mitiger ces contraintes commerciales serait de construire des *hubs*, des ports de transbordement aux deux points d'entrée des passages arctiques, où la cargaison pourrait être chargée sur des navires réguliers, tout en permettant aux compagnies maritimes exploitant les routes arctiques d'envisager d'investir dans des navires de classe de glace plus élevée, dédiés à la navette arctique, afin de développer un service de navigation toute l'année. En effet, une contrainte technique pour la navigation dans l'Arctique est que les navires de classe de glace élevée sont plus chers à construire et à exploiter, mais aussi souvent moins efficaces dans les eaux ouvertes et agitées (Baudu, 2019), ce qui rend leur exploitation dans les eaux non arctiques moins attrayante. La mise en œuvre de ce système de transbordement permettrait, selon ses promoteurs, d'éliminer ces obstacles techniques et commerciaux à la croissance de la navigation commerciale dans l'Arctique.

Plusieurs sites portuaires ont ainsi été envisagés pour le développement de pôles de transbordement, avec divers avantages et faiblesses. Pour la RMN, Mourmansk joue déjà ce rôle de plaque tournante à l'entrée ouest; le port norvégien de Kirkenes rêve d'une telle possibilité, surtout si le chemin de fer Kirkenes-Helsinki est finalement construit (Lasserre et Têtu 2020). À l'entrée est de la RMN, Zarubino dans la province de Primorie ou le port de Petropavlovsk, au Kamtchatka et donc plus au nord, sont des options. Ces deux possibilités de développement de *hubs* portuaires liées à la RMN sont les plus sérieuses puisqu'elles sont activement soutenues par les compagnies maritimes impliquées dans le développement

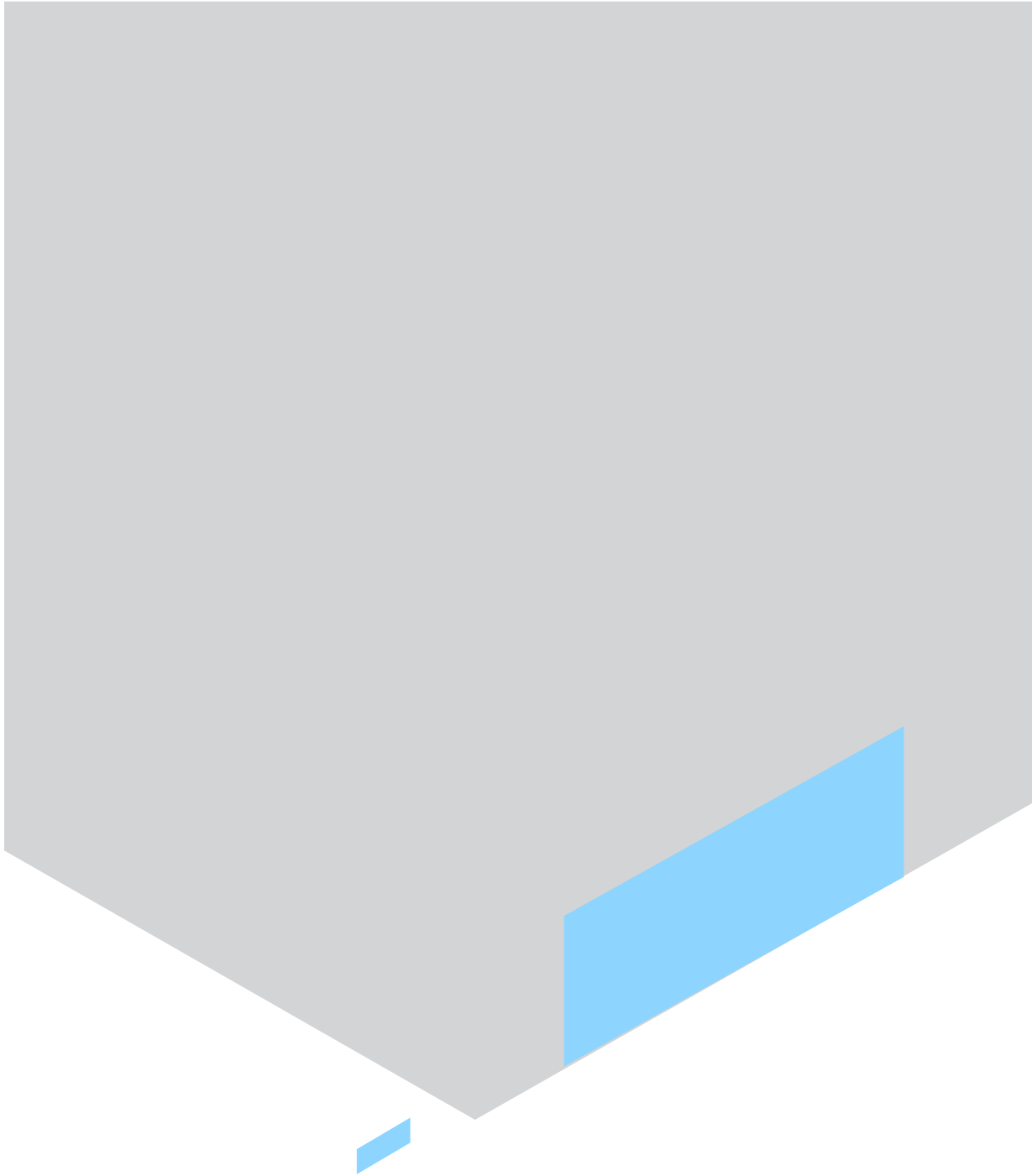
du pétrole et du gaz dans la région de Yamal et par le gouvernement russe avec son projet de corridor de transport maritime du Nord (Staalesen, 2020).

Pour le passage du Nord-Ouest, Nome en Alaska promeut son image de plaque tournante potentielle; mais Halifax, St-Pierre sur l'île française éponyme, Portland (Maine) développent également des projets de construction de ports de transbordement pour exploiter un service de navette à développer à travers les passages arctiques, y compris la route transpolaire au cœur de l'océan Arctique. Reste à voir si ces projets se concrétiseront ou non, et si les compagnies maritimes emboîteront le pas.

Références

- Agarcov, S.; S Kozmenko and A Teslya (2020). Organizing an oil transportation system in the Arctic. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 434 012011, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/434/1/012011/pdf>, c. le 24 oct. 2020.
- Balmasov, S. (2016). Directeur du NSR Information Office, Mourmansk, correspondance personnelle avec Frédéric Lasserre, Nov. 25, 2016.
- Baudu, H. (2019). La route maritime du Nord, réalité et perspectives. *Regards géopolitiques*, 5(3), 2-24, https://cqegeeseiulaval.files.wordpress.com/2019/11/rg-vol5_num3.pdf
- Buixadé Farré, A., Stephenson, S. R., Chen, L., Czub, M., Dai, Y., Demchev, D., ... & Kivekäs, N. (2014). Commercial Arctic shipping through the Northeast Passage: routes, resources, governance, technology, and infrastructure. *Polar Geography*, 37(4), 298-324.
- Center for High North Logistics (2020). 2019 Voyages by Type, Shipowner and Ice Class, <https://arctic-ljo.com/2019-voyages-by-type-shipowner-and-ice-class/>, c. le 24 oct. 2020.
- Debicki, C. (2019). Rapid Expansion of Mary River Mine Could Undermine Inuit Economic Benefits. *Oceans North*, 1^{er} mars, <https://oceansnorth.org/en/blog/2019/03/rapid-expansion-of-mary-river-mine-could-undermine-inuit-economic-benefits/>, c. le 24 oct. 2020.
- Doyon, J.-F., F. Lasserre, P. Pic, P.-L. Têtu, M. Fournier, L. Huang, and L. Beveridge, 2017. Perceptions et stratégies de l'industrie maritime de vrac relativement à l'ouverture des passages arctiques. *Géotransports* 8, 5–22.
- Katysheva, E. (2020). The Role of the Russian Arctic Gas Industry in the Northern Sea Route Development, *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 539 012075, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/539/1/012075/pdf>, c. le 24 sept. 2020.
- Lasserre, F. (2019). Modeling the profitability of liner Arctic shipping. In Lasserre, F. and O. Faury (dir.), *Arctic Shipping. Climate Change, Commercial Traffic and Port Development*. Londres, Routledge, p.40-56.
- Lasserre, F. et Alexeeva, O. (2015). Analysis of Maritime Transit Trends in the Arctic Passages. In Lalonde, S. and McDorman, T. (dir.), *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honour of Donat Pharand*, Leiden, Brill Academic Publishing, 180-193.
- Lasserre, F. et S. Pelletier (2011). « Polar super seaways? Maritime transport in the Arctic: an analysis of shipowners' intentions », *Journal of Transport Geography*, 19(6): 1465–1473.
- Lasserre, F. et Têtu, P.-L. (2020). The geopolitics of transportation in the melting Arctic. In O'Lear, Shannon (ed.), *A Research Agenda for Environmental Geopolitics*, Northampton (MA): Edward Elgar, 105-120.
- Lasserre, F.; L. Beveridge; M. Fournier; P.-L. Têtu; L. Huang (2016). Polar Seaways?

- Maritime Transport in the Arctic: An Analysis of Shipowners' Intentions II. *Journal of Transport Geography*, 57(2016), 105-114.
- Lasserre, F. ; Meng, Q. ; Zhou, C. ; Têtu, P.-L. et Alexeeva, O. (2019). Compared transit traffic analysis along the NSR and the NWP. In Lasserre, F. and O. Faury (dir.) (2019). *Arctic Shipping. Climate Change, Commercial Traffic and Port Development*. Londres, Routledge, 71-93.
- Lee, T., & Kim, H. J. (2015). Barriers of voyaging on the Northern Sea Route: A perspective from shipping Companies. *Marine Policy*, 62, 264-270.
- Lorange, P. (2009). *Shipping strategy: innovating for success*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maritime Magazine* (2018). Baffinland Iron Mines ships record tonnage in 2017. *Maritime Magazine*, 87, 98–99.
- [Porter, M. \(1991\).](#) Towards a Dynamic theory of Strategy. *Strategic management Journal*, 12(2), 95-117.
- Sarrabezoles, A.; F. Lasserre et Z. Hagouagn'rin (2016). Arctic shipping insurance: towards a harmonisation of practices and costs? *Polar Record* 52 (4), 393–398.
- Staalesen, A, (2018). Big oil comes to icy Arctic bay. *The Barents Observer*, 17 déc., <https://thebarentsobserver.com/en/industry-and-energy/2018/12/big-oil-comes-icy-arctic-bay>, c. le 24 oct. 2020.
- Staalesen, A. (2020). Russian Arctic shipping could follow this new route. *Barents Observer*, 19 mai, <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2020/05/russian-arctic-shipping-could-follow-new-route>, c. le 24 oct. 2020.
- Stopford, Martin (2009). *Maritime Economics*. 3e. Londres, Routledge.
- Theocharis, D. (2019). Approaches of the profitability of Arctic shipping in the literature. In Lasserre, F. et Faury, O. (dir), *Arctic Shipping: Climate Change, Commercial Traffic and Port Development*. Londres, Routledge, 23-39.
- Theocharis, D., Pettit, S., Rodrigues, V. & Haider, J. (2018). Arctic shipping: A systematic literature review of comparative studies. *Journal of Transport Geography*, 69, 112-128.



SÉCURITÉ HUMAINE

IMPACTS DE LA COVID-19 SUR LES DIMENSIONS DE SÉCURITÉ HUMAINE EN 2020



MAGALI VULLIERME

**CHERCHEURE POSTDOCTORALE,
RÉSEAU SUR LA DÉFENSE ET LA
SÉCURITÉ NORD-AMÉRICAINES ET
ARCTIQUES**

Fin décembre 2019, une nouvelle maladie issue de l'apparition d'un virus inconnu de la famille des *Coronaviridae*, la *COVID-19*, a été signalée dans la ville de Wuhan en Chine. Ce virus, doté d'un fort vecteur de contagion, a poussé la plupart des gouvernements occidentaux à déclarer l'état d'urgence sanitaire dans l'espoir de freiner les menaces à la sécurité sanitaire. Cette dernière est garantie notamment par un accès facile et à moindre coûts à des soins médicaux et à de bonnes conditions sanitaires. Elle est une des sept dimensions essentielles à la survie, la poursuite de la vie quotidienne et la dignité de la personne identifiées par l'Organisation des Nations unies dans le cadre de la sécurité humaine – aux côtés des sécurités alimentaire, communautaire, économique, environnementale, personnelle et politique (Organisation des Nations unies, 1994). Pour rappel, en 2019, deux dimensions en particulier avaient connu des développements dans les communautés arctiques : la sécurité environnementale et la sécurité personnelle

(Vullierme 2019)¹.

L'éloignement géographique menace la sécurité sanitaire de la plupart des communautés arctiques. En temps de pandémies, ces communautés sont d'autant plus vulnérables. Toutefois, la fermeture de la très grande majorité des sous-régions arctiques a empêché la propagation de la *COVID-19* lors de la première vague de 2020. Ces mesures extrêmes expliquent pourquoi l'impact de cette pandémie sur la sécurité sanitaire a donc été restreint pendant cette première vague pour ces communautés. En revanche, cette fermeture a eu des impacts sur les autres dimensions de la sécurité humaine. Comme le souligne le Conseil de l'Arctique dans son rapport *COVID-19 in the Arctic* de juillet 2020, la pandémie a touché plusieurs secteurs se rapportant aux dimensions de la sécurité humaine : bien-être et santé mentale, économie, environnements sociaux et

¹ Pour une illustration récente de la sécurité humaine appliquée aux Sámi (Szpak, 2020) ou à la cyber sécurité et à la digitalisation de l'Arctique (Klein & Hossain, 2020).

culturels, personnes vulnérables, production du savoir, mobilité et infrastructure (Conseil de l'Arctique, 2020a&b).

Les impacts de la COVID-19 sur la sécurité sanitaire en 2020

Selon le rapport *COVID-19 in the Arctic* (Conseil de l'Arctique, 2020b), les pandémies passées – notamment celle de la grippe espagnole de 1918 – ont montré que les communautés isolées avaient le taux d'immunité le plus faible tout en étant les plus touchées (Wilson Center, 2020). En effet, les communautés arctiques sont particulièrement vulnérables aux maladies infectieuses (comme la tuberculose) notamment car elles sont caractérisées par un accès difficile aux soins de santé et par de graves déficits d'infrastructure. D'autres recherches ont montré que les populations autochtones sont également à risque à cause de facteurs comme « la discrimination, l'exclusion sociale, la spoliation de terres et une forte prévalence des formes de malnutrition » (Zavaleta-Cortijo, Ford, Arotoma-Rojas, Lwasa, Lancha-Rucoba, Garcia, Miranda, Namanya, New, Wright, Berrang-Ford, the Indigenous Health Adaptation to Climate Change Research Team & Harper, 2020). Enfin, l'augmentation des interactions avec les populations du sud accroît cette vulnérabilité (Conseil de l'Arctique, 2020b).

Toutefois, l'« éloignement a fait de l'Arctique, en dehors de la Russie, une réussite en matière de coronavirus. (...) Les localités du nord qui ont le mieux résisté à la tempête de coronavirus sont celles qui ont pu rapidement rompre leurs liens de transport avec le monde extérieur » (Bennett, 2020). Ainsi, deux grands groupes peuvent en effet être identifiés. D'un côté, les sous-régions arctiques dont les liens de transport

limités ont facilité leurs strictes fermetures : l'Inuit Nunangat, le Groenland, l'Islande et le Svalbard (Coletta, 2020 ; Conseil de l'Arctique, 2020b ; Foster & Krever, 2020 ; Last, 2020a). De l'autre, celles connectées par de nombreuses infrastructures qui n'ont pas pu (ou qui ont choisis de ne pas) fermer leurs connexions (l'Alaska, la Suède, la Norvège (sauf le Svalbard), la Finlande, et la Russie) (Bennett, 2020 ; Helsingen, Refsum, Gjøstein, Løbger, Bretthauer, Kalager Emilsson & The Clinical Effectiveness Research Group, 2020 ; Krakow, 2020 ; Treinen, 2020 ; Wieber, 2020).

De plus, des mesures préventives ont également été mises en place dans certains des États de ces deux groupes – comme les quatorzaines obligatoires avant le départ ou à l'arrivée, ou les tests avant le voyage (Conseil de l'Arctique, 2020b). Selon un rapport du Haut-commissariat aux droits de l'homme, la Russie a également fourni « des services médicaux aux groupes nomades autochtones des régions éloignées et inaccessibles » en mobilisant des technologies télémedicales et un système de suivi pour la « fourniture d'une assistance médicale aux victimes de situations d'urgence ». D'autres États, comme le Canada, le Danemark, la Norvège et la Finlande ont aidé leurs communautés autochtones « à se préparer, à surveiller et à combattre la COVID-19, notamment en diffusant du matériel de sensibilisation créé pour les communautés autochtones dans les langues autochtones » (Haut-commissariat aux droits de l'homme, 2020).

Ainsi, la fermeture de la très grande majorité des sous-régions arctiques a permis d'empêcher la propagation de la COVID-19, au moins jusqu'à l'automne 2020. Comme le souligne le rapport *COVID-19 in the Arctic*, « les taux d'incidence et les taux de létalité du Covid-19 sont

actuellement plus faibles dans les régions arctiques que dans les régions plus méridionales des pays respectifs » (Conseil de l'Arctique, 2020b, p. 16). Grâce à ces mesures extrêmes, l'impact de cette pandémie sur la sécurité sanitaire de ces communautés a donc été restreint – du moins pendant la première vague. En effet, si l'on applique la définition de la sécurité sanitaire (*i.e.* l'accès à des soins médicaux et à de bonnes conditions sanitaires menacé notamment par les blessures, les maladies infectieuses et parasitaires ou cardiovasculaires, les carences ou encore, l'insalubrité) au cas de la COVID-19 dans les communautés arctiques, peu de mesures durables permettant son renforcement ont été prises : l'accès aux soins n'est pas devenu plus facile (ou moins difficile) – ni moins cher ; le nombre de médecins et les infrastructures n'ont pas évolué à ce jour. Par ailleurs, la maladie de la COVID-19 résulte d'un virus venant de l' « extérieur » et non d'une nouvelle libération d'agents pathogènes « prenant sa source » dans l'Arctique – à la différence du bacille d'anthrax qui avait été découvert sur un cadavre de rennes en Sibérie en 2016 (Fears, 2020 ; National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2020).

La crise de la COVID-19 a également eu de nombreux impacts visibles et immédiats sur les autres dimensions de la sécurité humaine.

Les impacts de la COVID-19 sur les autres dimensions de sécurité humaine en 2020

1. Sécurité communautaire

En conduisant à la fermeture d'une grande partie de communautés arctiques, la COVID-19 a eu pour impact de contribuer au renforcement de l'entraide communautaire, notamment pour le soutien des personnes considérées comme à

risque.

Au Nunavik, par exemple, les Rangers canadiens (Gouvernement du Canada, 2020) ont été mobilisés dans le cadre de l'opération (Op) LASER pour s'efforcer d'« arrêter la propagation de la COVID-19, faciliter le travail du personnel de santé et fournir une aide humanitaire aux membres de la communauté » (Cristina Florentina Braia, 2020). Les Rangers rendaient visites quotidiennement aux personnes âgées pour leur tenir compagnie et discuter. Dans certaines communautés, les Rangers leur apportaient également de la nourriture (venant de la Coop ou de leurs chasses, pêches et cueillettes), du bois, de l'eau et des médicaments. Autre illustration de ce renforcement de la sécurité communautaire, une distribution de viande de caribou et de graisse de baleine a également été organisée à Ottawa et à Toronto (Quinn, 2020a).

2. Sécurité alimentaire

La fermeture des ponts aériens vers la plupart des communautés arctiques a fortement impacté leur sécurité alimentaire en ralentissant ou arrêtant le ravitaillement. Couplée aux impacts du changement climatique (incendies, changement des routes de migration, baisse de la disponibilité en eau douce, modifications des espèces endémiques etc.), cette rupture du ravitaillement a eu des impacts directs sur la disponibilité en nourriture dans certaines communautés (Middleton, 2020). Les populations arctiques ont dû se reposer d'autant plus sur la pêche et la chasse traditionnelle (Belfer Center, 2020 ; Harper, Berrang-Ford, Carcamo, Cunsolo, Edge, Ford, Llanos, Lwasa, Namanya, 2019 ; Zavaleta-Cortijo, *et.al.*, 2020). Par ailleurs, une étude publiée en octobre 2020 a montré le risque potentiel de contamination des mammifères marins à la COVID-19 (Mathavarajah, Sabateeshan, Stoddart, Amina

K., Gagnon, Graham A., Dellaire, Graham, 2020) (*voir sécurité environnementale*). Si cela se confirme, les menaces à la sécurité alimentaire des communautés arctiques seront toujours plus accrues.

Pour lutter contre cette insécurité alimentaire, des initiatives locales non liées à la COVID-19 sont à relever (Brown, 2020a ; Krebs, 2020 ; Quinn, 2020b ; Raheem, 2020). Le 25 février 2020, M. Antonio Guterres, Secrétaire général de l'ONU, et les membres du groupe des défenseurs des objectifs de développement durable (ODD) ont également signé au Svalbard, un « Appel à l'action de l'Arctique sur la sécurité alimentaire et le changement climatique » (Organisation des Nations unies, 2020a).

3. Sécurité économique

Les mesures appliquées pour lutter contre la COVID-19 (fermeture des secteurs non-essentiels) ont durement touché la sécurité économique des communautés. Pour y pallier, de nombreuses aides gouvernementales ont été versées.

Le Groenland, par exemple, a mis en place trois plans de relance pour soutenir financièrement les peuples autochtones travaillant dans le secteur privé et les employés autochtones (Haut-commissariat aux droits de l'homme, 2020). Pour les Sami, la COVID-19 fait peser un risque sur les revenus de la vente de la viande de rennes – menaçant également leur sécurité communautaire et alimentaire. En effet, bien qu'ils ne dépendent pas de la nourriture vendue en supermarché, les éleveurs de rennes sont économiquement dépendants de leurs ventes de viande de renne séchée – qui pourraient être difficiles en raison de la crise économique (Slow Food, 2020). Pour aider ses populations autochtones, la Fédération de Russie a fourni les produits et biens essentiels « pour leurs activités

économiques traditionnelles » et a soutenu la vente des produits traditionnels (artisanat ou nourriture), « afin de fournir un fonds de roulement pour la poursuite de leurs activités et pour subvenir aux besoins des membres des communautés » (Haut-commissariat aux droits de l'homme, 2020).

4. Sécurité personnelle

Le rapport *COVID-19 in the Arctic* souligne les nombreux impacts de la COVID-19 sur la santé physique et mentale et le bien-être des populations (Conseil de l'Arctique, 2020b). Selon le Conseil de l'Arctique, la pandémie et les mesures instaurées pour la freiner ont exacerbé les problèmes de santé mentale en augmentant les niveaux de stress, la peur et la stigmatisation et en ravivant les traumatismes des pandémies historiques ayant décimé des communautés entières.

Illustrations de cette augmentation des risques à la sécurité personnelle, plusieurs rapports notent une augmentation des violences domestiques liées aux quarantaines et aux confinements, notamment envers les femmes (Wright, 2020). Par ailleurs, une inquiétude existe quant à l'augmentation de la maltraitance et de la négligence envers les enfants – dont la protection est rendue difficile par la fermeture des écoles – et de l'abus de substance (Conseil de l'Arctique, 2020b, p. 33-35 ; Bye, 2020).

Au Groenland, le Gouvernement a mis en place une ligne d'assistance téléphonique sur la COVID-19 et une dédiée aux enfants (Haut-commissariat aux droits de l'homme, 2020). Au Canada, la Ligne d'écoute d'espoir pour le mieux-être de Services aux Autochtones Canada a reçu « 10 000 appels et conversations entre janvier et avril derniers », soit une augmentation de 178% par rapport à la même période l'an

dernier (3 602 appels et conversations) (Barrera, 2020). Pour y pallier, Services aux Autochtones Canada a annoncé un financement de 82.5 millions de dollars canadiens visant à élargir les services culturellement appropriés avec des programmes communautaires de terrains et des services de consultation virtuelle et d'aide à la toxicomanie.

5. Sécurité environnementale

Il est encore difficile de mesurer si la COVID-19 a eu un impact sur les menaces à la sécurité environnementale. Toutefois, une étude récente montre les liens importants entre changement climatique, COVID-19 et sécurité de l'eau. Selon la première, de nombreuses espèces de mammifères marins sont « hautement susceptibles » d'être contaminé par la COVID-19 (baleines, dauphins et phoques) étant donné la mauvaise gestion des eaux usées, notamment en Alaska (Mathavarajah, *et.al.*, 2020). Une autre étude porte, elle, sur les risques de consommation d'eaux polluées non traitées dans certaines communautés arctiques (Harper, Wright, Masina & Coggins, 2020).

Malgré quelques avancées (Gassiy & Stoikov, 2020 ; Quinn, 2020c ; Sboychakova & Dolzhenkova, 2020), l'année 2020 a confirmé les tendances des changements climatiques qui exacerbent les risques sur terre et en mer (Leddy, 2020 ; Ma, Zhou, Liu, Liu & Qiao, 2020)². A l'image de l'été dernier, des « feux zombies » (McCarty, Smith & Turetsky, 2020 ; Sommer, 2020 ; Woodyatt, 2020), une fonte record de la banquise (Elassar, 2020) et des records de chaleurs ont été relevés dans certaines communautés arctiques. Notons toutefois que ces derniers ne permettent pas (encore) de conclure à une tendance généralisée pour

l'ensemble des sous-régions arctiques (Climat Science, 2020). Par ailleurs, le dégel du pergélisol continue de s'accélérer, augmentant les risques sur les infrastructures et les risques de libération de virus (Boren, 2020 ; Organisation des Nations unies, 2020b ; Vullierme, 2020b ; Welch, 2020). Enfin, le plus grand trou dans la couche d'ozone au-dessus de l'Océan arctique a également été observé. Découvert en mars 2020, ce trou s'est refermé le 23 avril (Cereceda, 2020).

Autre illustration de ces profonds changements, une équipe de chercheurs de Stanford a publié en juillet 2020 les résultats d'une recherche sur le phytoplancton pointant vers un « changement de régime » de l'Océan arctique. Elle montre que la production primaire de phytoplancton a augmenté de 57% entre 1998 et 2018, principalement liée à une augmentation de la biomasse de phytoplancton due à un afflux de nouveaux nutriments dans cet océan (Babin, 2020 ; Stanford University, 2020 ; Lewis, Dijken & Arrigo, 2020).

6. Sécurité politique

Les droits des peuples autochtones, déjà très menacés, étaient d'autant plus à risques face à l'urgence de la crise (Haut-commissariat aux droits de l'homme, 2020). Or, la presque totalité des Etats a opté pour une restriction des libertés et droits fondamentaux individuels en plaçant la sécurité sanitaire au-dessus de toute autre considération (restriction de la liberté de circulation, droit à la culture, droit à l'éducation, droit au bien-être, cohésion sociale, économie etc.).

Cette restriction des droits et libertés fondamentaux est reçue de manière très variable par les individus (Brown, 2020b). Par ailleurs, dans l'urgence, certains gouvernements ont pris

² Voir aussi Barnes (2020) sur le développement durable et la sécurité environnementale dans l'Arctique canadien.
L'ANNÉE ARCTIQUE 2020

des décisions sans concerter au préalable les dirigeants locaux. C'est le cas par exemple, du gouvernement des Territoires-du-Nord-Ouest qui a fait face à de vives critiques après avoir décidé de dépenser 67 millions de dollars canadiens pour créer un département temporaire dédié à la COVID-19 composé de 150 personnes (Last, 2020b). En revanche, la Norvège a, elle, été saluée pour avoir inclus les Sami dans les processus de prises de décisions, et des mesures ont été mises en place en concertation pour que l'élevage transfrontalier de rennes puisse se poursuivre comme auparavant (Haut-commissariat aux droits de l'homme, 2020).

L'impact de la COVID-19 sur la sécurité politique dépasse largement le cadre de l'Arctique, mais il s'agit pourtant de la dimension de sécurité humaine qui est la plus menacée par la crise, puisque ces menaces sont les moins visibles.

Conclusion

Marquée par la pandémie de la COVID-19, l'année 2020 a été signe d'**aggravation** de la presque totalité des dimensions de sécurité humaine. En effet, si la première vague a eu un impact limité sur les risques à la **sécurité sanitaire** de la très grande majorité des communautés arctiques, la deuxième vague risque d'être plus menaçante pour celles-ci. En parallèle, la COVID-19 a eu des répercussions négatives sur les **sécurités alimentaire, économique et politique**.

L'année 2020 a également confirmé l'aggravation des risques à la **sécurité environnementale** (chaleur, fonte de la calotte glaciaire, incendies et dégel du pergélisol), résultats du changement climatique. Une **accentuation** des risques à ces six dimensions est donc observable pour l'année 2020.

Enfin, l'année 2020 a renforcé la **sécurité communautaire** en ce qu'elle a renforcé le soutien entre habitants de même communauté, ce qui peut être interprété comme une **atténuation** des risques à la sécurité communautaire.

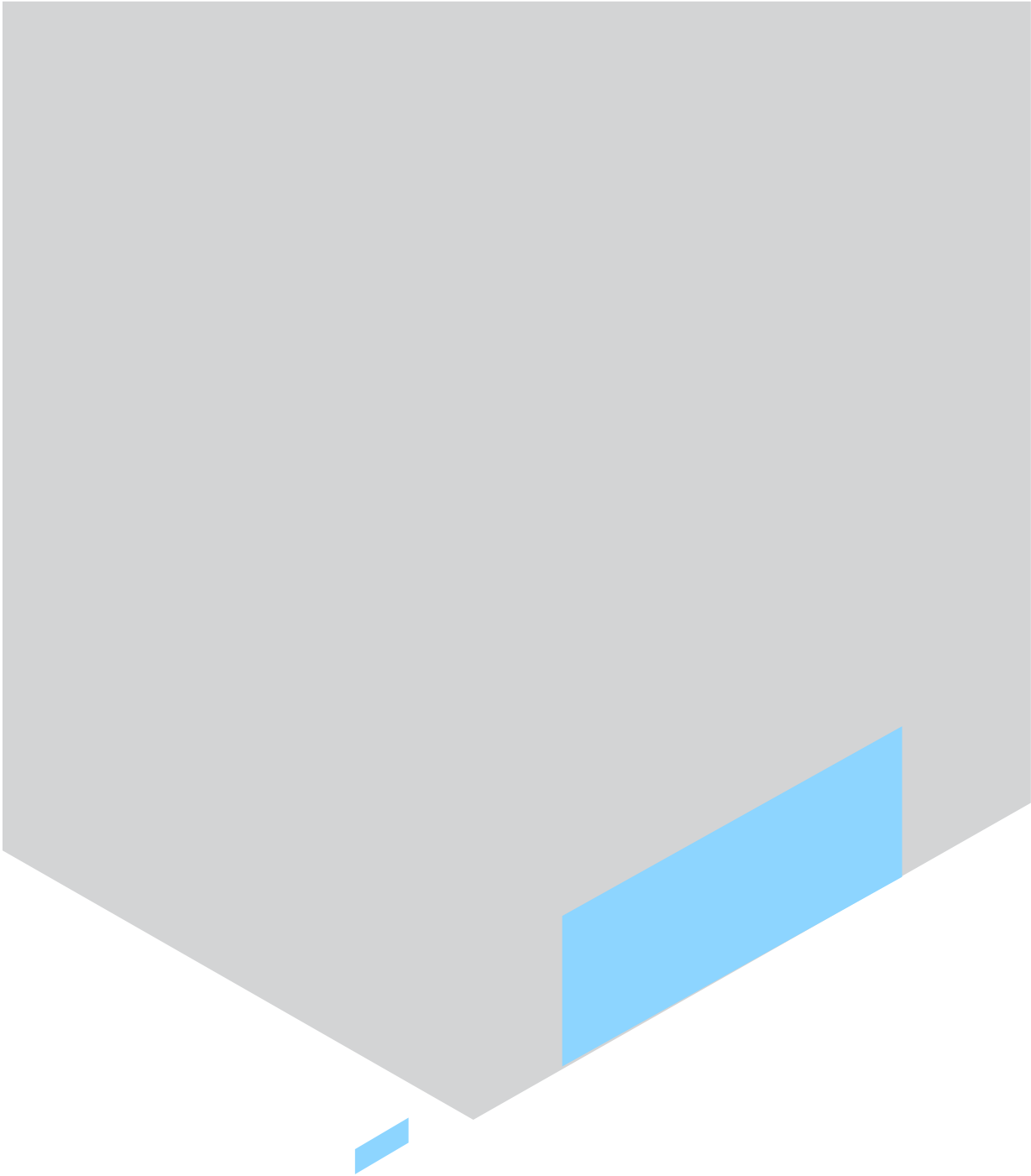
Références

- Babin, Marcel. (2020). Climate Change Tweaks Arctic Martine Ecosystems. *Science* 369(65000): 137-138.
- Barnes, Justin. (2020). Sustainable Development and Environmental Security in the Canadian Arctic: Inuvik and Tuktoyaktuk. Thèse de doctorat préparée à l'Université de Trent.
- Barrera, Jorge. (2020). Indigenous Services Minister Announces \$82.5M for COVID-19-related Mental Health Needs. Eye on the Arctic, RCI Net, 25 août 2020.
- Belfer Center. (2020). The Arctic Resilience Forum: Food Security. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 14 octobre 2020.
- Bennett, Mia. (2020). To stop coronavirus, Arctic communities took matters into their own hands. Can it last?. The Cryopolitics, 25 août 2020.
- Boren, Zach. (2020). The Permafrost Pandemic: Could the Melting Arctic Release a Deadly Disease?. Unearthed, 3 juillet 2020.
- Brown, Beth. (2020a). Canada Slots Nearly \$15M for Nunavut Harvesters, to Improve Food Security. Eye on the Arctic, RCI Net, 24 juillet 2020.
- Brown, Beth. (2020b). Iqaluit Resident Returning from Trauma Treatment says Hotel Quarantine felt like "Jail". CBC News, 25 mai 2020.
- Bye, Hilde-Gunn. (2020). Many Canadian Arctic Communities are Vulnerable to the Social Impacts of Covid-19 Crisis. High North News, 17 avril 2020.
- Cereceda, Rafael. (2020). Largest-ever hole in the Ozone Layer above Arctic Finally Closes. Euronews, 24 avril 2020.
- Climat Science (2020). A propos du record de chaleur enregistré en Sibérie le 20 juin

2020. Médiapart, 3 juillet 2020.
- Coletta, Amanda. (2020). Canada's Nunavut: A Vast Territory With Few People – and no Coronavirus. *The Washington Post*, 2 juin 2020.
- Conseil de l'Arctique. (2020a). Circumpolar Collaboration amidst Coronavirus Pandemic, 26 juin 2020.
- Conseil de l'Arctique. (2020b). COVID-19 in the Arctic: Briefing document for Senior Arctic Officials. Senior Arctic Official's executive meeting. Iceland, 24-25 June 2020. 17 juillet 2020.
- Cristina Florentina Braia. (2020). Canadian Rangers deployed to remote areas for Operation Laser. *Canadian Military Family Magazine*, 15 mai 2020.
- Elassar, Alaa. (2020). Arctic Sea Ice Shrinks to Second Lowest Number Recorded, and Scientists say it Will get Worse. *CNN*, 21 septembre 2020.
- Fears, Robin. (2020). Arctic Warming and Microbial threats: Perspectives from IAP and EASAC following an international academics' workshop. *The InterAcademy Partnership*, avril, 2020.
- Foster, Max & Krever, Mick. (2020). Iceland now feels like the Coronavirus Never Happened. *CNN*, 19 juin 2020.
- Gassiy, Violetta & Stoikov, Vasiliy. (2020). Environment protection during mining in the Russian Arctic: modern trends and perspectives. *E3S Web of Conferences* 177: 04005.
- Gouvernement du Canada. (2020). 'Rangers canadiens'. Bureau de l'ombudsman de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes, Ministère de la Défense.
- Harper, Sherilee L., Berrang-Ford, Lea, Carcamo, Cesar, Cunsolo, Ashlee, Edge, Victoria L., Ford, James D., Llanos, Alejandro, Lwasa, Shuaib & Namanya, Didacus B. (2019). The Indigenous climate–food–health nexus. *Indigenous Voices, Stories, and Lived Experiences in Canada, Uganda, and Peru*. In Mason L. R. & Rigg J. (eds.). *People and climate change: vulnerability, adaptation, and social justice*. Oxford Scholarship Online, Oxford 2019. p. 184-207.
- Harper, Sherilee L., Wright, Carlee, Masina, Stephanie & Coggins, Shaugn. (2020). Climate change, water, and human health research in the Arctic, *Water Security* 10(100062).
- Haut-commissariat aux droits de l'homme. (2020). La COVID-19 et les droits des peuples Autochtones. Nations Unies, 29 juin 2020.
- Helsingen, Lise M., Refsum, Erle, Gjøstein, Dagrun Kyte, Løbger, Magnus, Bretthauer, Michael, Kalager, Mette, Emilsson, Louise & The Clinical Effectiveness Research Group. (2020). The COVID-19 pandemic in Norway and Sweden – threats, trust, and impact on daily life: a comparative survey. *BMC Public Health* 20: 1597.
- Klein, Joëlle & Hossain, Kamrul. (2020). Conceptualising Human-centric Cyber Security in the Arctic in Light of Digitalisation and Climate Change. *Arctic Review on Law and Politics* 11:1-18.
- Krakow, Morgan. (2020). Alaska's Coronavirus Response Has Escalated as the Number of Cases has Grown. Here's Chere Things Stand. *Alaska Daily News*, 22 Mars 2020.
- Krebs, Martine Lind. (2020). She wants to ignite a diet revolution: 'In Greenland we eat from nature. *FiveMedia*, date inconnue.
- Last, John. (2020a). More than 100 People Refused Entry to Canada's North under COVID-19 Travel Bans. *Eye on the Arctic, RCI Net*, 7 mai 2020.
- Last, John. (2020b). Chamber of Commerce in Canada's Northwest Territories balks at price tag for new COVID secretariat. *Eye on the Arctic, RCI Net*, 11 septembre 2020.
- Leddy, Laura. (2020). Perspective. Arctic Climate Change, Implications for U.S. National Security. *American Security Project*, septembre 2020.
- Lewis, Kate, Dijken Gert Van & Arrigo Kevin. (2020). Changes in Phytoplankton Concentration now Drive Increased Arctic Ocean Primary Production. *Science*

- 369(65000): 198-202.
- Ma, Xiaoxue, Zhou, Qun, Liu, Yang, Liu, Yu & Qiao, Weiliang. (2020). Security of the Arctic route from the resilience perspective: the ideal state, influencing factors, and evaluation. *Maritime Policy & Management*.
- Mathavarajah, Sabateeshan, Stoddart, Amina K., Gagnon, Graham A. & Dellaire, Graham. (2020). Pandemic danger to the deep: The risk of marine mammals contracting SARS-CoV-2 from wastewater, *Science of The Total Environment*, 143346.
- McCarty, Jessica L, Smith, Thomas E. & Turetsky, Merritt R. (2020). Arctic fires re-emerging. *Nature Geoscience* 13(658-660).
- Middleton, Alexandra. (2020). Food Security in the Arctic before and after COVID-19. High North News, 7 avril 2020.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2020). *Understanding and Responding to Global Health Security Risks from Microbial Threats in the Arctic: Proceedings of a Workshop*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Organisation des Nations unies. (1994). Rapport mondial sur le développement humain de 1994 (RMDH 1994). Programme des Nations unies sur le développement (PNUD). New York: Oxford University Press.
- Organisation des Nations unies. (2020a). Appel à l'action de l'Arctique sur la Sécurité alimentaire et le changement climatique. Championnes et champions des Objectifs de Développement Durable, 25 février 2020.
- Organisation des Nations unies. (2020b). Prévenir de prochaines pandémies : les zoonoses et comment briser la chaîne de transmission. Rapport du programme pour l'environnement, 6 juillet 2020.
- Quinn, Eilis. (2020a). Ottawa Inuit association distributes country food to 200 households. Eye on the Arctic, RCI Net, 5 octobre 2020.
- Quinn, Eilis. (2020b). Greenhouse Project in Inuit Region of Arctic Quebec Advances with Delivery of Hydroponic Container to Inukjuak. Eye on the Arctic, RCI Net, 30 octobre 2020.
- Quinn, Eilis. (2020c). Inuit orgs welcome Canada's support of heavy fuel oil ban in Arctic waters. Eye on the Arctic, RCI Net, 19 février 2020.
- Raheem, Dele. (2020). Digitalisation in a local food system: Emphasis on Finnish Lapland. *Open Agriculture*, 5(1).
- Sboychakova, A & Dolzhenkova, E. (2020). International cooperation and environmental safety in the Arctic. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 539: 012042.
- Slow Food. (2020). Indigenous Communities around the World Face Unique Challenges of COVID-19. Slow Food, 11 mai 2020.
- Sommer, Shelly. (2020). The Arctic is Burning in a Whole New Way. *PhysOrg*, 28 septembre 2020.
- Stanford University. (2020). A 'Regime Shift' is Happening in the Arctic Ocean, Scientists Say. *PhysOrg*, 9 juillet 2020.
- Szpak, Agnieszka. (2020). Human security of the Sámi in the new Sámi Arctic Strategy. *European Security*, 29(2): 212-234.
- Treinen, Lex. (2020). After Early Containment Success, there's Now Rapid COVID-19 Spread in Rural Alaska, Including the Arctic. Eye on the Arctic, RCI Net, 14 octobre 2020.
- Vullierme, Magali. (2019). Evolution des dimensions de sécurité humaine en 2019 : Quel bilan pour les communautés arctiques?. In Landriault, M. (Dir), *L'Année Arctique 2019*, Observatoire de la Politique et la Sécurité de l'Arctique, 2019, pp. 26-33.
- Vullierme, Magali. (2020a). « Questions soulevées par les impacts de la crise de la COVID-19 sur les Rangers et sur les communautés du Nunavik », *Note d'orientation*, Réseau pour la défense et la sécurité Nord-américaines et Arctique

- (RDSNAA/NAADSN), Université Trent, Peterborough, Canada, 15 juin 2020.
- Vullierme, M. (dir). (2020b). Réalités opérationnelles de l'environnement arctique – Approches transdisciplinaires et transsectorielles des impacts du changement climatique dans les sous-régions arctiques. Étude n° 74, juin 2020. Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire, Paris, France.
- Wieber, Aubrey. (2020). State Strongly Advises Alaskans to Cease Nonessential Travel. Alaska Daily News, 23 Mars 2020.
- Welch, Craig. (2020). The Arctic's thawing ground is releasing a shocking amount of dangerous gases. National Geographic. 5 février 2020.
- Wilson Center. (2020). COVID-19: Impacts in the Arctic. Virtual Conference. 19-20 mai 2020.
- Woodyatt, Amy. (2020). Summer 2020's Arctic wildfires set new emission records. CNN, 3 septembre 2020.
- Wright, Teresa. (2020). Violence against Indigenous Women during COVID-19 Sparks calls for MMIWG Plan. The Globe and Mail, 10 mai 2020.
- Zavaleta-Cortijo, Carol, Ford, James D., Arotoma-Rojas, Ingrid, Lwasa, Shuaib, Lancha-Rucoba, Guillermo, Garcia Patricia J., Miranda, Jaime J, Namanya, Didacus B., New, Mark, Wright, Carlee J., Berrang-Ford, Lea, the Indigenous Health Adaptation to Climate Change Research Team & Harper, Sherilee L. (2020). Climate Change and COVID-19: Reinforcing Indigenous food systems. *The Lancet, Planetary Health*, 4(9): e381-e382.



DIPLOMATIE

UNE ANNÉE DIPLOMATIQUE SOUS LE SIGNE DE LA CONTINUITÉ



MATHIEU LANDRIAULT

**DIRECTEUR, OBSERVATOIRE DE LA
POLITIQUE ET LA SÉCURITÉ DE
L'ARCTIQUE (OPSA)**

La diplomatie est une pratique misant fortement sur la construction de liens interpersonnels forts et l'organisation d'événements agissant en tant que forums facilitant la coopération. Nulle surprise donc de constater que la COVID-19 a considérablement freiné les activités diplomatiques régulières en 2020. Les rencontres diplomatiques à la sauce Zoom ou à noyaux restreints ont bien survécu mais les ambitions politiques du début d'année ont dû être revues à la baisse au courant de l'année. L'assemblée annuelle *Arctic Circle*, le *High North Dialogue* et des événements de la présidence islandaise du Conseil de l'Arctique concernant la pollution par le plastique ont été annulés ou reportés à 2021. Au-delà de ces annulations et reports, que nous démontrent les développements diplomatiques survenus cette année? En cette année de grands bouleversements et de mesures ambitieuses et sans précédents, la diplomatie arctique est restée marquée par la continuité plutôt que la rupture.

La COVID-19 et le repli national

La panoplie de mesures restrictives liées à la gestion de la COVID-19 a créé un certain repli national, avec fermeture des frontières et nationalisme vaccinal à la clé. Le multilatéralisme a été à la traîne, les difficultés

de l'initiative COVAX pour rendre de potentiels vaccins disponibles dans les pays à bas et moyens revenus représentant bien cette situation. L'État national (ou sous-national pour les États fédérés) était résolument l'acteur à l'avant-plan pour gérer la crise sanitaire.

La réponse multilatérale dans la région arctique fut à la hauteur de la robustesse pré-COVID des institutions multilatérales arctiques. En effet, le développement d'institutions régionales (donc couvrant l'entièreté de la région) a surtout produit des structures qui remplissent des fonctions de catalyseur (forums, plate-forme d'échange réunissant les preneurs de décision) et de générateur de nouvelles connaissances (scientifique, autochtone, local, etc). Le Conseil de l'Arctique a bien facilité la signature d'ententes internationales au début des années 2010. Depuis, les cadres réglementaires appuyés par les États arctiques et non-arctiques concernant la région ont été adoptés soit dans des institutions globales (pensons à l'Organisation maritime internationale et son Code polaire pour la navigation) ou en dehors des structures déjà établies (le moratoire sur la pêche commerciale dans l'Océan arctique central, négocié entre les 5 pays arctiques côtiers et 5 autres entités intéressés). La COVID n'a pas

altéré cette réalité bien établie et le Conseil de l'Arctique a surtout joué un rôle de catalyseur et de générateur de connaissances. Le Conseil a par exemple documenté l'impact de la COVID-19 et les mesures adoptées pour y faire face dans la région arctique (Conseil de l'Arctique, 2020).

Dans sa rencontre de novembre 2020, le groupe de travail sur le développement durable du Conseil s'est efforcé de cibler les projets existants ayant une pertinence dans la lutte contre la COVID-19 et des projets potentiels à soumettre pour approbation. Le document détaillant la nature des discussions nous présente un groupe de travail en mode exploratoire, voulant identifier le travail face par d'autres organisations ainsi que de possibles partenariats avec des acteurs externes à l'organisation (Conseil de l'Arctique, 2020a). Des efforts similaires ont été entrepris au Conseil nordique pour renforcer la coopération entre pays nordiques pour l'Arctique européen (Finland Prime's Minister Office, 28 octobre 2020).

La prédominance des États arctiques

Beaucoup d'attention a été accordé à la participation d'États non-arctiques dans la gouvernance arctique, en particulier à la présence de la Chine dans la région. Tel qu'indiqué plus haut, les États non-arctiques ont aussi joué un rôle important dans l'adoption du Code Polaire à l'OMI (l'Allemagne par exemple) et le moratoire sur les pêches dans l'Océan arctique central (la Chine, la Corée du Sud et le Japon notamment). Ces contributions ne doivent pas passer sous silence le fait que ces deux processus aient été principalement le fruit d'initiatives suggérées et pilotées en grande partie par des États arctiques.

Cette même prépondérance s'est observée de nouveau cette année dans les négociations visant à restreindre l'utilisation de mazout lourd dans la région arctique. Ce type de carburant est largement utilisé par la marine marchande qui transite par les mers arctiques. Il s'agit par contre d'un combustible particulièrement polluant et qui laisse des traces dans l'écosystème arctique, en plus d'accélérer le réchauffement climatique. Les négociations en

février 2020 entre États-membres à l'OMI ont abouti sur une ébauche d'entente : ce même texte fut adopté par les membres en novembre dernier. Cet enjeu représentait un test pour savoir où se situait les différents États arctiques quant au développement durable, concept surutilisé dans la région mais au contour ambigu. Finalement, l'interdiction fut adoptée mais celle-ci ne sera effective qu'en juillet 2024. De plus, des exemptions ont été accordées aux États arctiques passé cette date. Ainsi, des bateaux battant pavillon d'États arctiques pourraient continuer d'utiliser ce carburant jusqu'en juillet 2029 lorsqu'ils se trouvent dans les eaux arctiques de l'État en question. Il en reviendrait aux États arctiques d'accorder ou non ces exemptions. Il faut donc parler d'une autre décennie avant d'avoir une réelle interdiction.

Pourtant, l'élan était bien présent pour imposer une interdiction d'utiliser ce type de carburant dans la région arctique sur un échéancier plus rapproché. Par exemple, l'Islande avait adopté fin décembre 2019 des mesures interdisant l'utilisation du mazout lourd dans ses eaux territoriales, une mesure qui est devenue effective le 1 janvier 2020 (Gouvernement de l'Islande, 6 décembre 2019). En novembre 2020, la Norvège a aussi rendu publique son intention d'interdire cette source d'énergie dans les eaux autour de Svalbard (Humpert, 13 novembre 2020). Ces objectifs ambitieux se sont heurtés à la réticence de certains autres États arctiques.

D'une part, le Canada voulait appuyer sur les freins et y aller d'une interdiction graduelle, décalée dans le temps. L'objectif était d'amoindrir les effets de cette interdiction sur les coûts des biens allant vers les communautés nordiques, bien souvent ravitaillées par bateaux : qui dit interdiction du mazout lourd dit coûts d'exploitation plus élevés pour les armateurs, qui refilent la facture aux consommateurs. Cette approche canadienne avait un double objectif : pouvoir claronner que le Canada appuie une interdiction (ce qui fut fait par le ministre des Transports, Marc Garneau, voir Gouvernement du Canada, 18 février 2020) et pouvoir étudier des pistes de solution afin de mettre en place des mesures compensatoires quant aux effets socio-

économiques.

La stratégie canadienne entraine en contradiction avec la position de groupes Inuit influents, tel que le Conseil Circumpolaire Inuit, qui demandait pour une interdiction immédiate et une transition pour cesser d'utiliser ce type de carburant dans un avenir rapproché. Le Conseil soulevait des arguments liés à l'alimentation pour justifier cette position. La vice-présidente du Conseil, Lise Koperqualuk, soulevait que « plus de 50% de l'alimentation quotidienne des Inuit vient de leur territoire et de la mer. L'importance d'un environnement propre et du couvert glaciaire n'est pas mesurable. Une fuite de mazout lourd constituerait une menace importante pour nos communautés » (ICC-Canada, 2020). L'organisation a ainsi dénoncé une interdiction qui n'en est pas vraiment une. Cette discordance entre la position de groupes autochtones et celle du gouvernement canadien vient souligner la difficulté du gouvernement canadien d'adopter des mesures qui cadrent avec les intentions affichées dans son dernier cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada. La nature de l'interdiction fait douter des principes de ce cadre qui soulignaient que « les décisions concernant l'Arctique et le Nord seront prises en partenariat avec les habitants du Nord » et que « les droits, les intérêts et la situation propres aux Inuits et aux Métis et aux Premières Nations de l'Arctique et du Nord soient reconnus, confirmés et mis en œuvre » (Gouvernement du Canada, 2019).

D'autre part, ces multiples exemptions à l'interdiction adoptée sont le résultat de l'insistance de la Russie. Avec une volonté ferme de développer sa Route maritime du Nord (voir le chapitre sur la navigation), l'État russe a joué de son influence pour y inclure des exceptions afin de ne pas ajouter des obstacles au développement de ce passage maritime. Tel que souligné par Bryan Comer, la grande majorité du tonnage qui a transité dans les eaux arctiques battait pavillon russe, ce qui vient souligner les intérêts stratégiques de ces exemptions pour l'acteur russe (Comer, 27 février 2020).

Cette conception russe du développement

durable, avec une emphase plus grande sur le premier terme au détriment du deuxième, représente une indication des priorités de la présidence russe à venir du Conseil de l'Arctique. Le passage du témoin se fera en mai 2021 mais déjà, l'État russe a fait savoir publiquement ses priorités. L'ambassadeur russe pour la coopération arctique, Nikolay Korchunov, a notamment souligné que la présidence russe allait focaliser sur le développement durable, avec une attention particulière dévouée aux enjeux socio-économiques, notamment en faisant de l'Arctique une région intéressante pour les investisseurs (Arctic.ru, 25 novembre 2020).

Sur une autre note, un autre État a ratifié l'Accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central. La Norvège est devenue le 7^{ième} État à incorporer les termes de ce traité à sa législation nationale. Cette avancée multilatérale notable, signée en 2018, se matérialise lentement, trois signataires seulement n'ayant pas ratifié l'accord. Une mise en œuvre complète ne sera effective que lorsque tous les signataires auront commis cet acte officiel.

Compétition entre grandes puissances, et ses limites...

L'administration américaine avait influencé la gouvernance arctique en 2019, en soulignant une compétition grandissante entre grandes puissances dans la région. Le discours du secrétaire d'État, Mike Pompeo, à la réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique de mai 2019 avait fait grand bruit, lui qui avait pointé du doigt la Russie et la Chine comme des menaces à la sécurité arctique. Passé cette rhétorique, il faut analyser sur quel enjeu et comment cette compétition pourrait se matérialiser. Une compétition entre grandes puissances dans l'Arctique voudrait dire que la Chine, la Russie et les États-Unis (ou deux de ces derniers) se disputent ou convoitent le même objectif. Force est d'admettre que bien peu de sous-régions arctiques remplit cette définition. Par exemple, l'Arctique russe, avec la Route maritime du Nord, fait l'objet de

développements importants dans les dernières années. Par contre, la Russie a mis en place une coopération pragmatique (surtout économique, voir Buchanan, 21 juillet 2020) avec la Chine dans cette région, tout en s'efforçant de diversifier ses partenariats (Inde, Japon) pour ne pas se retrouver dans un tête-à-tête trop contraignant avec le partenaire chinois. Les États-Unis n'est pas un joueur crédible dans cette sous-région : la difficile relation États-Unis/Russie et les sanctions américaines sur la Russie représentent des obstacles importants. Mener une opération militaire américaine pour affirmer la liberté de navigation dans la RMN pourrait de même se relever très dangereuse et pourrait mener à une réaction forte côté russe.

Alors, l'Arctique européen comme site de compétition entre grandes puissances? Si 2019 marquait une certaine ouverture des dirigeants scandinaves envers le voisin russe avec une rencontre lors d'une conférence publique en avril, l'année 2020 a surtout confirmé la méfiance entre les deux parties. Des énoncés de politique arctique des gouvernements norvégiens et suédois confirment la perception de la Russie comme un rival potentiel et un acteur qui s'impose, s'affirme davantage : de nouvelles réalités géopolitiques pointent pour ces deux gouvernements dans la direction de la menace russe (Staalesen, 1 décembre 2020; Bye, 2 octobre 2020). Il faut dire que la suspicion de la Norvège a été alimentée par des développements récents. La responsabilité d'une cyber-attaque qui s'est infiltré dans le réseau de courriels du Parlement norvégien en 2020 a été attribuée par le gouvernement norvégien à la Russie (Gouvernement de Norvège, 13 octobre 2020).

Dans ce contexte, la coopération entre la Russie et les pays scandinaves est encore active sur certains domaines (scientifiques, économiques). Le projet de connectivité *Arctic Connect* (voir le chapitre sur la connectivité) ou les infrastructures de transport, avec comme point focal le port de Kirkenes, dépendent en grande partie de la collaboration entre pays scandinaves, Russie et/ou Chine. Ici, ces deux projets dépendent autant de la Russie (pour la navigation dans la RMN ou pour mettre en

œuvre les infrastructures de connectivité) que de la Chine (l'utilisation des infrastructures de transport, investissements). La RMN étant encore une fois au centre de ces développements majeurs, les États-Unis ne possède pas une main forte à jouer sur cet enjeu. De toute façon, l'alliance stratégique et militaire des pays scandinaves ne fait pas l'objet de cette compétition non plus, ceux-ci étant soit membre ou partenaire de l'OTAN.

Reste le Groenland, qui a mené des missions diplomatiques autant en Chine qu'aux États-Unis, bien souvent pour attirer des investissements étrangers (Vullierme et Landriault, 2020). Le rapprochement Groenland/États-Unis s'est confirmé en 2020 avec l'annonce d'une aide américaine de 12 millions de dollars au Groenland et à l'ouverture d'un consulat américain à Nuuk en juin. De plus, le contrat pour gérer et entretenir la base américaine de Thule au Groenland, va être redonnée de nouveau à une compagnie basée au Groenland, plutôt que la compagnie américaine *Vectrus Services*, qui avait décroché le contrat en 2014. L'accord signé entre le Groenland et les États-Unis prévoit de plus une coopération accrue dans le domaine du tourisme, de l'exploitation des ressources minières et du commerce (Humpert, 30 octobre 2020). En somme, après un flirt avec la Chine, le Groenland a opéré un changement de direction important vers les États-Unis, qui n'est pas étranger à l'intérêt nouveau qu'a accordé la première puissance mondiale dans les deux dernières années de l'administration Trump. Il semble improbable qu'un retour en arrière soit opéré dans un avenir rapproché. Ici, la compétition pourrait toujours survenir sur la dimension économique mais le rapprochement Groenland/États-Unis laisse présager que cette compétition a été remportée, pour l'instant. L'élection d'un nouveau dirigeant pour le parti au pouvoir, *Siumut*, laisse entrevoir une accélération de l'activisme international du territoire. Le nouveau dirigeant, Erik Jensen, défend une posture résolument pro-indépendance et prône une politique plus agressive sur la route d'une autonomie complète

face à Copenhague. Jensen va probablement tenter de développer une proto-diplomatie plus dynamique, qui multiplierait les signes de reconnaissance du Groenland à l'étranger et les ententes dans les champs de compétence du Groenland. Disant vouloir collaborer avec toutes les nations, incluant la Chine (Breum, 30 novembre 2020), il sera intéressant d'observer en 2021 quel forme va prendre sa politique internationale.

Conclusion

L'année 2020 a vu quelques développements diplomatiques saillants mais l'année a surtout été dominée par la gestion de la COVID-19. À ce chapitre, l'année 2021 devrait s'ouvrir sur de nouvelles dynamiques. L'élection de Joe Biden à la présidence devrait marquer un changement de cap marqué avec son prédécesseur. Il sera intéressant de voir la place que va occuper l'Arctique dans la politique internationale du nouveau président. L'intention de renforcer les partenariats avec des alliés traditionnels, froissés bien souvent par l'administration Trump, pourrait s'avérer productive dans la région. Même chose pour le réengagement américain annoncé avec une approche globale pour lutter contre les changements climatiques et des mesures environnementales renforcées. Restera à voir comment l'administration Biden va se distinguer des deux administrations Obama sur le dossier arctique.

La présidence russe du Conseil de l'Arctique va aussi constituer un point saillant de l'année 2021. Le pays y va de nombreux préparatifs et semble miser gros sur ce rôle privilégié. Il est fort à parier que l'État russe va aussi s'appuyer sur les membres de la fédération russe, tels que la République de Sakha, pour multiplier ces efforts et initiatives.

En terminant, la Chine, après une année marquée par la gestion de la COVID-19 et une diplomatie agressive, devrait continuer son activisme afin de réaliser sa route de la soie polaire.

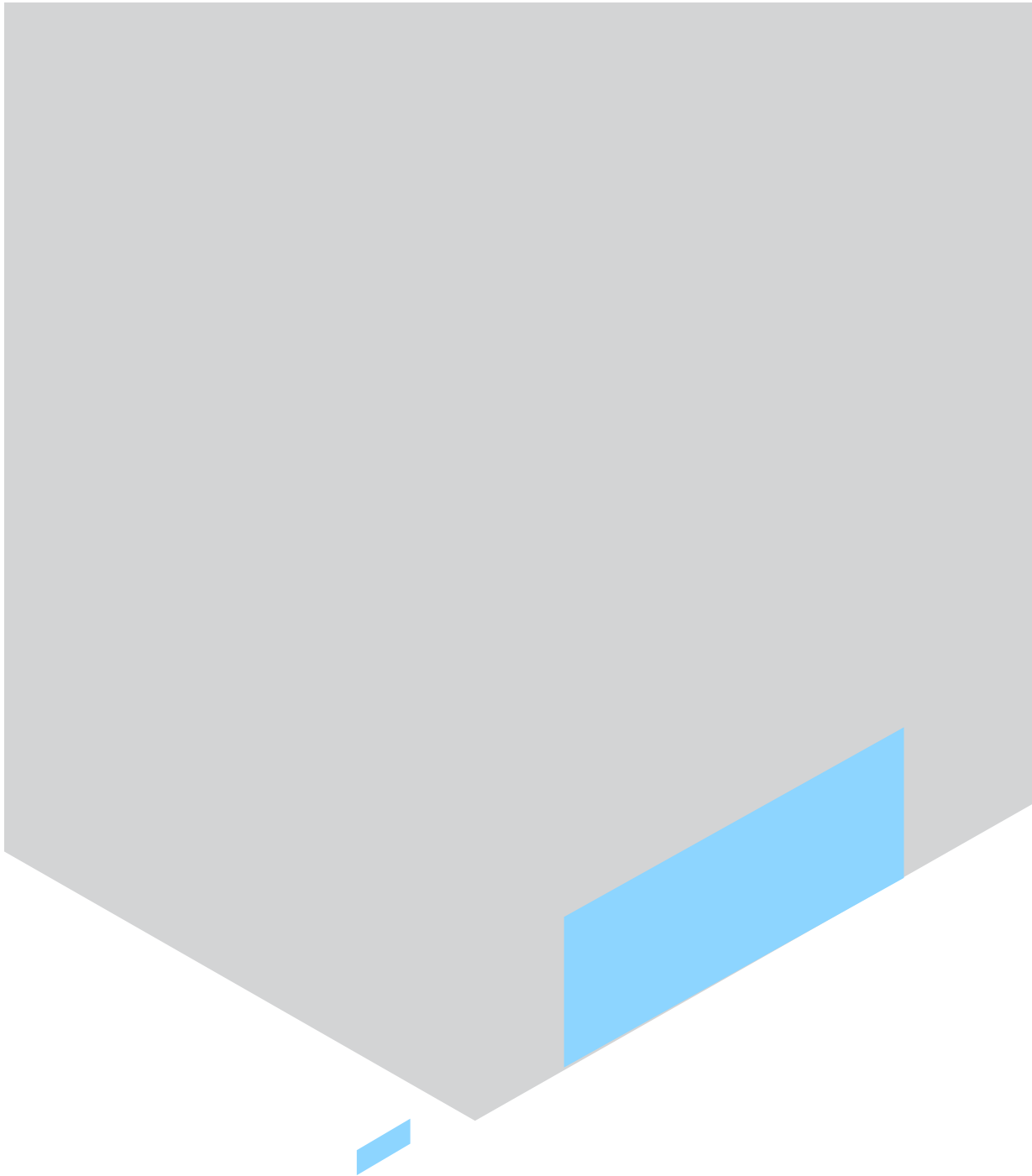
Dans tous les cas, la tendance générale ne pointe pas vers une compétition entre grandes puissances en Arctique mais plutôt à une série de coopération ciblée et pragmatique, à géométrie

variable selon les contraintes et opportunités contenues dans différentes sous-régions arctiques. Il s'agit d'une perspective moins accrocheuse pour les grands titres médiatiques mais une qui se confirme lorsque l'on découpe la région arctique en sous-régions arctiques.

Références

- Arctic. ru. 25 novembre 2020. Experts speak about the upcoming program of Russia's Arctic Council chairmanship. Disponible au: <https://arctic.ru/international/20201125/988468.html>
- Breum, Martin. 30 novembre 2020. Greenland's premier is ousted from party leadership by a rival promising stronger pursuit of independence. *Arctic Today*, disponible au: <https://www.arctictoday.com/greenlands-premier-is-ousted-from-party-leadership-by-a-rival-promising-stronger-pursuit-of-independence/>
- Buchanan, Elizabeth. 21 juillet 2020. There is No Arctic Axis. *Foreign Policy*, disponible au: <https://foreignpolicy.com/2020/07/21/no-arctic-axis-china-russia-relationship-resources-natural-gas-northern-sea-route/>
- Bye, Hilde-Gunn. 2 octobre 2020. Sweden Launches New Arctic Strategy. *High North News*, disponible au: <https://www.highnorthnews.com/en/sweden-launches-new-arctic-strategy>
- Comer, Bryan. 27 février 2020. IMO's draft HFO "ban" is nothing of the sort. *The International Council on Clean Transportation*, disponible au: <https://theicct.org/blog/staff/imo-draft-hfo-ban-2020>
- Conseil de l'Arctique. 2020. COVID-19 in the Arctic: A briefing document for senior Arctic officials. Disponible au: <https://arctic-council.org/en/news/covid-19-in-the-arctic-a-briefing-document-for-senior-arctic-officials/>
- Conseil de l'Arctique. 2020a. Arctic Council SAO Meeting. Disponible au:

- https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2524/SAOIS202_2020_RVK-Virtual1_07-3C_%20Future-Arctic-Council-Work-on-Covid19_SDWG.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Finland's Prime Minister Office. 28 octobre 2020. Nordic prime ministers discussed COVID-19 crisis, green investments and security of supply. Disponible au : <https://vnk.fi/en/-/nordic-prime-ministers-discussed-covid-19-crisis-green-investments-and-security-of-supply>
- Gouvernement du Canada. 18 février 2020. Le gouvernement du Canada appuie l'interdiction mondiale du mazout lourd dans l'Arctique. Disponible au : <https://www.canada.ca/fr/transports-canada/nouvelles/2020/02/le-gouvernement-du-canada-appuie-linterdiction-mondiale-du-mazout-lourd-dans-larctique.html>
- Gouvernement du Canada. 2019. Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada. Disponible au : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1560523306861/1560523330587#s8>
- Gouvernement de l'Islande. 6 décembre 2019. Regulation banning the use of heavy fuel oil in the territorial sea of Iceland. Disponible au : <https://www.government.is/diplomatic-missions/embassy-article/2019/12/06/Regulation-banning-the-use-of-heavy-fuel-oil-in-the-territorial-sea-of-Iceland/>
- Gouvernement de Norvège. 13 octobre 2020. The data breach at the Sorting. Disponible au : <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/dattinnbruddet-i-stortinget/id2770135/>
- Humpert, Malte. 13 novembre 2020. Norway announces plans to ban HFO around Svalbard, leapfrogging proposed IMO regulation. Arctic Today, disponible au : <https://www.arctictoday.com/norway-announces-plans-to-ban-hfo-around-svalbard-leapfrogging-proposed-imo-regulation/>
- Humpert, Malte. 30 octobre 2020. Greenland and U.S. Agree On Improved Cooperation at Thule Air Base. *High North News*, disponible au : <https://www.highnorthnews.com/en/greenland-and-us-agree-improved-cooperation-thule-air-base>
- ICC-Canada. 2020. ICC Canada Brings Inuit Message to London IMO Meeting : Time to Ban HFO's in Arctic Shipping. Disponible au : <https://www.inuitcircumpolar.com/press-releases/icc-canada-brings-inuit-message-to-london-imo-meeting-time-to-ban-hfos-in-arctic-shipping/>
- Staalesen, Atle. 1 décembre 2020. Erna Solberg's new Arctic Policy outlines dramatic shift in regional security. *The Barents Observer*, disponible au : <https://thebarentsobserver.com/en/arctic-arctic-lng-arctic-mining-covid-19-indigenous-peoples-new-energy-nuclear-safety-opinions/2020>
- Vullierme, Magali et Mathieu Landriault. 2020. Compétition et jeux de pouvoirs en Arctique – Réalités, fictions et implications pour le Canada. *Réseau d'analyse stratégique*. Disponible au : <https://ras-nsa.ca/fr/publication/competition-et-jeux-de-pouvoirs-en-arctique-realites-fictions-et-implications-pour-le-canada/>



OPÉRATIONS ET ACQUISITIONS MILITAIRES



DÉVELOPPEMENTS MILITAIRES ARCTIQUES EN 2020 : TROIS TENDANCES CLÉ



ADAM MACDONALD

**DOCTORANT, SCIENCE POLITIQUE,
UNIVERSITÉ DALHOUSIE**



THOMAS HUGHES

**DOCTORANT, SCIENCE POLITIQUE,
UNIVERSITÉ QUEEN'S**

Bien que la COVID-19 ait eu un impact considérable sur les activités militaires arctiques durant les premiers mois de 2020¹ (Snow et Correll, 11 mars 2020; Maritime Executive, 28 mars 2020; MacDonald et Vance, 2020) et que certains effets ont perduré jusqu'à la fin de l'année² (Staalesen, 2 novembre 2020), la pandémie n'a pas déraillé la trajectoire globale de l'activité militaire dans la région arctique. En effet, les développements survenus en 2020 ont amplifié trois tendances en lien avec les enjeux militaires arctiques qui ont et vont continuer d'influencer la situation sécuritaire et géopolitique de la région dans un avenir rapproché. Ces trois tendances sont :

- 1) Une augmentation généralisée de la présence militaire en Arctique;
- 2) Une intensification de l'activité militaire aux intersections entre sous-régions arctiques
- 3) Le développement et le futur déploiement d'armements avancés en Arctique qui auront pour résultat de brouiller la ligne entre armes offensives et défensives.

Ces trois tendances viennent souligner l'importance accrue des institutions, initiatives et protocoles qui tentent d'éviter les accidents et la mécompréhension.

Augmentation généralisée de la présence militaire en Arctique

Nous avons connu en 2020 une augmentation autant dans l'intensité des activités militaires que dans la rhétorique accompagnant ces initiatives (Woody, 21 juillet 2020). Cependant, il faut apporter les nuances appropriées entre une intensification des exercices militaires et la perception qu'une confrontation militaire est en préparation en Arctique. Bien que ces exercices aient pour but de perfectionner la capacité de

¹ Cela inclut l'annulation ou le réajustement à la baisse d'exercices militaires, la mise en quarantaine d'unités et de garnisons entières due à des éclosions locales, et dans certains cas, le changement de tâches des forces militaires pour assister les autorités nationales dans sa gestion de la pandémie.

² Plusieurs forces armées ont mis en place des protocoles et des procédures pour s'ajuster à la pandémie, incluant l'annulation des visites dans des ports étrangers ou des échanges de personnel entre navires de guerre de l'OTAN.

combat en zone arctique, ces initiatives ont aussi pour but de démontrer une présence arctique, de montrer le niveau d'attention politique associée à la région, et de prouver une capacité opérationnelle. L'Arctique est une région où la compétition est bien présente et exacerbée; en démontrant des activités militaires de manière visible, les États démontrent leur volonté de rester mobilisé et de ne pas céder d'avantages militaires, économiques ou politiques à d'autres États.

Les activités militaires en Arctique ne surviennent pas en vase clos mais bien dans le contexte de tensions géopolitiques globales. Néanmoins, l'étendue des activités militaires arctiques en 2020 a été telle qu'il est impératif de souligner les efforts entrepris pour démontrer et développer une présence militaire dans la région. Dans l'Arctique nord-américain, le Canada a poursuivi une longue tradition en déployant l'exercice militaire Nanook. En plus d'un exercice pangouvernemental consistant à répondre à une catastrophe maritime, la composante « défense » du déploiement a aussi inclut « la présence dans le Passage du Nord-Ouest et l'acquisition de connaissances du domaine » et des activités « visant le renforcement et la démonstration des capacités des Forces armées canadiennes à mener des opérations dans l'Extrême-Arctique » (Gouvernement du Canada, 2020). Les forces armées de la France, des États-Unis et du Danemark ont participé à cet exercice militaire. Bien qu'une raison principale de ces déploiements fût d'améliorer la capacité de combat et d'interopérabilité, le fait que l'exercice voulait « démontrer » des capacités et était « une activité clé permettant de renforcer la présence dans l'Arctique à long terme » (Gouvernement du Canada, 2020) nous indique que le rôle de ces exercices est aussi de souligner l'importance politique accordé à l'Arctique par les gouvernements.

L'exercice *Arctic Edge*, organisé en mars par les États-Unis mais incluant des troupes américaines et canadiennes, nous fournit un indice supplémentaire de l'importance de l'Arctique. Cette opération illustre aussi la nature conjointe

de plusieurs activités militaires dans l'Arctique nord-américain, un type d'initiative qui est susceptible de continuer dans le futur. Au même moment, l'exercice *Cold Response* de l'OTAN prenait son envol, bien que l'ampleur de l'opération fût réduite en raison de la COVID-19. Le scénario originel prévoyait le déploiement de 16000 soldats de 10 pays-membres de l'OTAN afin de pratiquer des scénarios de combat dans des conditions hivernales pour assurer une « défense crédible » (Danilov, 10 mars 2020). Le nombre attendu de soldats avant l'éruption de la pandémie ne suggère pas une priorisation plus grande, lorsque comparé avec les années précédentes. Néanmoins, les ressources mobilisées représentent une indication que l'OTAN considère l'Arctique européen comme une zone dans laquelle démontrer sa compétence militaire est importante.

Un des entraînements les plus significatifs à survenir cette année a été un exercice russe consistant en un saut à parachute à haute altitude mettant en scène un nombre restreint de soldats. Il ne s'agissait pas de la seule activité aérienne en Arctique mais elle était la plus ambitieuse. Cependant, tout comme les exercices du Canada, des États-Unis et de l'OTAN ne devraient pas être perçus comme des préparatifs pour une action offensive, ce saut en parachute ne doit pas nous mener à assumer que la Russie s'attend à performer ce type de manœuvre dans une situation de combat en Arctique. Malgré le haut degré de sophistication technologique, l'utilité opérationnelle de cette manœuvre dans le contexte arctique actuel (du moins en Amérique du Nord) est limitée (Montgomery, 12 mai 2020). L'intensité de la couverture médiatique que l'événement a reçue est davantage une indication de la visibilité des actions militaires en Arctique qu'un signe du degré de sérieux adopté par les hauts gradés militaires vis-à-vis cette région.

Trois exercices navals sont aussi à noter. Premièrement, un exercice américano-britannique a constitué la première opération d'entraînement des États-Unis dans la mer de Barents depuis le milieu des années 1990.

Deuxièmement, la flotte du Pacifique de la Russie s'est entraînée dans la mer de Béring dans ce qui fût l'exercice le plus imposant pour cette flotte depuis la fin de la Guerre froide (Associated Press, 30 août 2020). Finalement, un entraînement a été organisé en septembre pour pratiquer des manœuvres anti-sous-marines conjointes entre des forces américaines, norvégiennes et britanniques. L'opération eut lieu dans un endroit que la Russie revendique comme faisant partie de sa zone économique exclusive et qui se trouve à proximité de sa flotte du Nord (Garamone, 7 mai 2020; Mcleary, 8 septembre 2020).

L'exercice annuel de l'OTAN *Dynamic Mongoose*, organisé en 2020 par l'Islande, pratique fréquemment des manœuvres anti-sous-marines dans l'Atlantique Nord (NATO, 29 juin 2020). Par contre, transférer cette activité dans d'autres sous-régions de l'Arctique représente une extension significative. Analysé en combinaison avec des commentaires publics du Département de la défense des États-Unis qui exprimaient de l'inquiétude quant au développement des capacités arctiques russes (Humpert, 27 mai 2020), le potentiel d'une escalade involontaire qui proviendrait d'efforts pour projeter une image de force et exprimer un intérêt pour la région est réel et inquiétant. De plus, bien que des opérations sous-marines soient effectuées depuis des décennies dans cette région, la reprise des déploiements de navires de surface et de patrouilles stratégiques de bombardiers démontre une importante priorisation de l'Arctique dans les priorités de défense des États-Unis (Nilsen, 18 juin 2020). Ce changement est justifié dans une large mesure en tant que réponse au réarmement arctique de la Russie et en réaction à une possible présence militaire chinoise en Arctique. L'« empreinte » militaire arctique ne devrait pas seulement être vue en des termes géostratégiques. Une présence militaire qui deviendrait plus permanente ne produirait pas nécessairement que des effets négatifs pour les populations locales. Par contre, le potentiel de faire du tort demeure et la planification d'activités futures doit prendre en compte les

impacts engendrés pour les populations locales et les écosystèmes fragiles³. Tenter d'échapper à ces impératifs pourrait résulter en des relations tendues entre les communautés nordiques et les gouvernements centraux, ce qui produirait des conséquences politiques à long terme.

Intersections et zones de faille à la hausse en Arctique

Il y a trois sous-régions arctiques : l'Arctique nord-américain, l'Arctique européen et l'Arctique eurasiatique (ou russe). Bien que des développements militaires se déroulent dans les trois zones à des degrés d'intensité et des buts divers, les intersections entre ces espaces deviennent des sites où les activités et les positionnements compétitifs militaires s'intensifient. La mer de Béring et le Groenland (où les États-Unis tentent de limiter l'influence chinoise, voir Donati, 23 avril 2020) représentent des exemples de ces intersections tandis que l'Océan arctique central pourrait devenir un de ces intersections dans le futur. La mer de Barents et la mer de Norvège constituent les intersections les plus importantes en Arctique.

Ces deux mers, qui connectent l'Arctique européen à l'Arctique eurasiatique, sont d'une importance militaire centrale pour la Russie pour deux raisons : 1) cette zone supporte l'extension de la stratégie du bastion, reconstituée récemment par la Russie pour protéger sa flotte de missiles nucléaires/balistiques stationnée tout près, à Mourmansk et 2) cet espace permet aux forces navals russes, surtout ces sous-marins de combat, de transiter vers l'Océan atlantique et ultimement d'autres régions du globe. Pour l'OTAN, assurer la défense de son front en Europe du Nord (principalement en Norvège) a monté dans la liste de priorités. La publicisation de la présence de sous-marins de combat nucléaire américain (une initiative très rare) en

³ Plusieurs exemples historiques et contemporaines viennent à l'esprit, tels que le déversement de matières radioactives dans les eaux russes et les projets de nettoyage d'anciens sites militaires aux États-Unis, Canada et Groenland.

Norvège, en plus de l'annonce d'Oslo à propos de la constitution de réserves afin de faciliter la présence des forces de l'OTAN sur son territoire ont envoyé des signaux supplémentaires de l'importance grandissante de la région pour l'OTAN et les États-Unis (McLeary, 3 septembre 2020). De plus, la Suède et la Finlande, deux pays qui ne sont pas membres de l'OTAN, continue de renforcer leur coopération en matière de défense entre eux, en plus de s'approcher de la Norvège et des États-Unis, pour contrer les développements militaires régionaux russes (Staalesen, 24 septembre 2020). Finalement, tel que mentionné plus haut, plusieurs membres de l'OTAN ont réalisé des opérations anti-sous-marines et des patrouilles stratégiques de bombardiers dans la région en 2020, ce qui pourrait indiquer un intérêt renouvelé pour les passages maritimes entre le Groenland, l'Islande et la Grande-Bretagne (la *GIUK gap*). Ces passages ont traditionnellement été au centre des efforts de l'OTAN pour détecter et surveiller les mouvements navals de la Russie car la Russie pouvait perturber les lignes de communication maritimes de l'OTAN entre l'Amérique du Nord et l'Europe si un conflit survenait (Metrick, 2019).

Une motivation pour expliquer ce changement se trouve dans le désir de surveiller et de confronter les forces navales et aériennes russes le plus près possible du territoire, en plus de s'assurer que la Norvège et ses approches maritimes ne soient considérées par la Russie comme une zone d'interdiction d'accès. Il s'agit d'un enjeu important car la Russie possède des capacités pour effectuer des frappes de longue portée et il y a une certaine inquiétude que la Russie tente de mettre en place une zone d'interdiction d'accès pour empêcher l'OTAN de pouvoir se déployer dans cette région en cas de conflit.

En parallèle, une autre intersection qui va s'avérer importante dans le futur est située dans l'Océan arctique central, surtout si les États-Unis et/ou l'OTAN décidaient que le déploiement ponctuel de navires contenant des missiles balistiques et d'autres équipements de surveillance près des côtes russes était nécessaire pour contrer les visées russes quant à

l'établissement d'une zone d'interdiction d'accès. De telles actions résulteraient probablement dans une réaction russe pour réagir à ce qui serait perçu comme des intrusions militaires occidentales (Larter, 12 mai 2020).

Ces nombreuses intersections ont généré plusieurs zones de faille en termes de priorités, responsabilités et juridictions militaires pour les membres arctiques de l'OTAN en particulier et pour l'OTAN en général. Le premier interstice se trouve dans la détermination continue des États-Unis et du Canada de gérer la défense continentale nord-américaine d'une façon bilatérale plutôt que multilatérale (OTAN). Cette dynamique fut illustrée cette année par l'établissement du Commandement Atlantique de l'OTAN, une structure qui a juridiction sur l'Océan atlantique et les régions nordiques mais pas l'Arctique nord-américain (Sevunts, 17 septembre 2020). Une telle division des tâches signifie assurément que tout développement d'une stratégie de l'OTAN pour l'Arctique serait principalement en lien avec l'Arctique européen, en particulier le déploiement de troupes multinationales. Par contre, les États-Unis et le Canada voudront utiliser les atouts en termes de surveillance de l'OTAN pour appuyer la construction de sa capacité opérationnelle en Amérique du Nord, en plus d'inviter des membres de l'OTAN à leurs exercices militaires dans la région, sans toutefois inviter l'organisation en entier.

De plus, un second interstice peut être observé entre les États-Unis et le Canada quant à la défense continentale. Il y a des débats continus au États-Unis pour établir une hiérarchie entre les commandants ayant une composante de combat étant présents en Arctique. Le NORTHCOM est perçu comme dirigeant les efforts et possédant l'habileté d'extraire de l'information et des ressources des autres commandants pour surveiller et détecter les activités militaires ayant cours dans la région arctique (O'Shaughnessy et Fesler, 2020). Aussi, tout possible changement du NORAD en une organisation basée sur une posture offensive (plutôt que défensive), particulièrement en ce qui a trait à la conduite d'opérations à l'extérieur

du continent nord-américain, va générer des différences notables entre les deux pays. Cela renforcerait une situation dans laquelle le Canada sélectionne les aspects de la défense continentale auxquels le pays veut participer, un phénomène déjà observé lorsque le Canada a refusé de participer dans le système de défense anti-missiles. Étant donné un effort soutenu pour intégrer les sources d'information en une même image commune de l'environnement opérationnel et des avancées technologiques qui obscurcissent la différence entre des missiles de croisière et des missiles balistiques, cette approche pourrait être de plus en plus difficile à défendre pour le Canada, surtout que des décisions imminentes devront être prises pour remplacer des équipements vieillissants (The Canadian Press, 29 janvier 2020).

Finalement, ces développements ont souligné une troisième faille ou lacune : le manque d'institutions purement régionales qui focaliseraient sur des enjeux de sécurité militaire. Ce point sera davantage développé dans la dernière section de ce texte.

Ces intersections et zones de faille ne sont pas nouvelles, plusieurs de celles-ci étaient des sites actifs d'opérations militaires pendant la Guerre froide. L'élément-clé présentement est de savoir si les États arctiques membres de l'OTAN et la Russie peuvent réapprendre les leçons du passé et s'assurer qu'une logique de coup-pour-coup ne vienne pas amplifier de possibles dilemmes de sécurité. Le risque ici est que des mesures « défensives » soient interprétées par l'adversaire comme étant offensives.

Avancées technologiques : un changement à l'équilibre entre l'offensive et la défensive?

Des avancées technologiques dans une foule de domaines, incluant par exemple les systèmes aériens et submersibles automatisés, les infrastructures de surveillance terrestres et dans l'espace et les missiles hypersoniques, ont généré des débats à propos des enjeux militaires en général (Simon, 2 janvier 2020; Raitasalo, 5 janvier 2019) et de l'environnement géostratégique changeant en particulier (Bye, 24 février 2020). Plus précisément, des dirigeants

politiques et militaires américains sont de plus en plus inquiets de tests russes et du possible déploiement de missiles hypersoniques en Arctique (Breum, 3 décembre 2019). La principale inquiétude porte sur la vitesse de ces missiles, ce qui rend impossible une défense effective. Déployé en Arctique, les preneurs de décision n'auraient peu ou pas de préavis pour réagir si ces armes étaient employées. Des experts américains soulignent que la Russie (ou la Chine) pourrait être capable d'utiliser ou de menacer d'utiliser ces armes et ainsi de représenter une forme « d'escalade horizontale », c'est-à-dire que le pays en question posséderait une capacité de mener des frappes conventionnelles qui pourraient toucher le territoire américain et ainsi empêcher ou faire dérailler une réponse militaire en réponse à un acte d'agression locale contre des alliés en Europe (en Norvège, par exemple) ou en Asie. Cette réalité a fait augmenter les appels à des capacités accrues de surveillance, de collecte de données et à l'intégration des données afin de construire une image commune de l'environnement opérationnel en temps réel en Arctique. Un débat existe à savoir si les efforts doivent être mis pour vaincre ces armes et/ou pour développer des armes hypersoniques similaires qui pourraient être utilisés pour avoir la capacité de rétorquer à une attaque initiale. Il n'y a par contre pas de division claire dans la pratique entre les capacités offensives et défensives pour ces armes; les États-Unis se penchent déjà sur les façons de neutraliser ces armes en les interceptant au moment où ils seraient tirés en provenance du territoire russe. Une telle façon d'aborder cette problématique pourrait résulter dans le développement d'options de frappes autour de la Russie (ou de la Chine) et au déploiement subséquent d'armement, ce qui constituerait une stratégie où la meilleure défensive est l'offensive.

Ce type de stratégie va à coup sûr générer une réaction de la part de la Russie, cette dernière percevant le déploiement d'armement près de son territoire comme une manière de neutraliser la capacité des forces stratégiques russes. Bien que le développement et le déploiement d'armes

hypersoniques en soient à ses premiers balbutiements en général (en Arctique en particulier), il est possible que les États-Unis adopte une stratégie dans laquelle la défense est synonyme d'invulnérabilité, tentant de manière simultanée de s'immuniser contre ces armes tout en tentant de s'assurer de pouvoir utiliser ces armes contre d'autres nations plutôt que de chercher une posture de vulnérabilité mutuelle. Le développement russe (et chinois) d'armes hypersoniques et les plans opérationnels gouvernant leur utilisation, doivent continuer d'être étudiés par les États-Unis et ses alliés mais il faut que ceux-ci réalisent que des actions « défensives » en réaction aux actions entreprises par d'autres États peuvent en fait contribuer à déstabiliser l'environnement stratégique.

Le besoin pour des contacts entre forces armées, des forums et des protocoles régionaux

L'étendue et la fréquence grandissante des activités militaires en Arctique soulèvent le spectre de possibles escalades créées par des mécompréhensions. Bien que les gouvernements et les forces armées en question aient répété publiquement à de nombreuses reprises que leurs actions ne poursuivaient que des buts défensifs, cela ne veut pas dire que ces discours ont été compris. Conséquemment, le fait de développer un réseau renforcé de communication en ce qui a trait à la planification et aux activités militaires, incluant l'amélioration de contacts entre forces armées, pourrait aider à favoriser une plus grande stabilité.

Les activités militaires terrestres en Europe se déroulent sous l'auspice de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et ses « mesures de confiance et de sécurité ». Ces mesures cherchent à améliorer la transparence et la prévisibilité, tout en diminuant les risques de mauvais calculs. Bien que cette tentative de formaliser une approche ouverte n'ait pas été appliquée dans tous les domaines militaires, le niveau grandissant d'activités militaires et de méfiance suggère qu'il y ait de la place pour un tel régime en Arctique.

Évidemment, les règles ne sont pas toujours suivies mais d'évaluer si les États adhèrent à ce régime peut aussi constituer un indicateur additionnel quant au désir de mettre en place un système régional basé sur des règles et peut aider à influencer la perception des acteurs en cause. Cet ensemble de règles pourrait aussi incorporer des visites à des sites d'infrastructure en développement, surtout s'il existe des doutes quant au double usage potentiel de ces sites (OSCE, 2020).

Une meilleure compréhension du raisonnement qui sous-tend les activités militaires arctiques peut représenter une étape importante afin de limiter la possibilité qu'une escalade survienne. Par exemple, les vols de bombardiers russes en Arctique, même lorsque ceux-ci ne pénètrent pas l'espace aérien nord-américain, peuvent être vus comme menaçants. La création de normes liées à l'ouverture et à la transparence d'activités de basse importance serait bénéfique. Ce développement ne représenterait pas un changement dramatique : émettre des avis préalables pour de tels vols et des indications sur de possibles interceptions de ces vols étaient monnaie courante jadis. De plus, un plus grand nombre d'activités militaires signifie un plus grand risque d'accidents. En Arctique, une telle possibilité pourrait créer d'importantes conséquences étant donné la difficulté de mettre en place des opérations de recherche et sauvetage. Ainsi, l'impératif d'assurer la prévisibilité des activités pour résoudre de potentiels conflits est d'autant plus grand.

Des questionnements ont aussi été soulevés en relation avec les activités chinoises en Arctique. Le secrétaire d'État Mike Pompeo a exprimé son inquiétude quant à la désignation de la Chine comme un État presque Arctique (Quinn, 6 mai 2019). Toute initiative visant à ajouter un examen plus minutieux des activités militaires arctiques, par l'entremise d'un système formel de signalement, pourrait aussi être bénéfique afin de tracer les contours de la présence militaire arctique, en plus de faciliter la discussion sur les comportements acceptables à adopter dans la région. Bien sûr, une telle considération par les États arctiques pourrait

soulever un questionnement quant à l'habileté, au désir et à la désirabilité pour les membres du Conseil de l'Arctique. Cela pourrait aussi attirer l'attention sur la capacité de prendre des décisions et de les mettre en œuvre au niveau régional.

Une telle approche, misant sur des contacts répétés plutôt que l'ostracisme et sur la transparence, aurait l'avantage de nous donner l'heure juste sur l'état militaire et politique de la région. Cela pourrait aussi résulter en une série de protocoles et de normes qui limiteraient la possibilité d'escalade conflictuelle ou qu'un acteur agressif développe une position de domination.

Conclusion

L'Arctique reste pacifique et il existe un haut degré de coordination et de collaboration entre les États arctiques, et ce, à différents niveaux. L'accélération du développement et du déploiement de forces militaires en Arctique ne représente pas et n'est pas motivée à prime abord par une compétition pour redéfinir les frontières terrestres ou maritimes dans la région. Ces tendances soulignent plutôt que certaines parties de l'Arctique sont de plus en plus liées à des systèmes, des intérêts et des rivalités extrarégionaux plus larges, en particulier entre les États-Unis, la Russie et la Chine, avec les autres États arctiques s'ajustant à ces développements. Néanmoins, bien qu'un conflit « pour » l'Arctique soit peu probable, l'augmentation de la possibilité de conflit en Arctique⁴ devrait être une inquiétude importante et fournir l'impulsion nécessaire aux États arctiques pour travailler ensemble afin de créer des réseaux capables d'aborder ces développements.

Il est aussi impératif pour les États-Unis, le Canada et leurs alliés, autant au sein de l'OTAN qu'à l'extérieur de l'organisation, d'explorer la nature de leurs alliances en lien avec l'Arctique.

⁴ Le cadre analytique développé par Whitney Lackenbauer représente un outil fort pertinent pour analyser le développement et l'impact de la politique de défense et de sécurité arctiques. Voir Lackenbauer, 2020 à ce sujet.

Malgré qu'il y ait un ensemble de valeurs et d'intérêts communs pour l'Arctique, les actions de chaque État sont influencées par leurs capacités, leurs visions du monde et leurs structures socio-politiques. Il ne doit pas être attendu qu'il va y avoir une entente parfaitement harmonieuse à propos des actions à entreprendre dans la région arctique. Du même coup, les forces armées non-américaines ne doivent pas être perçues comme une simple addition à la capacité militaire américaine dans la région.

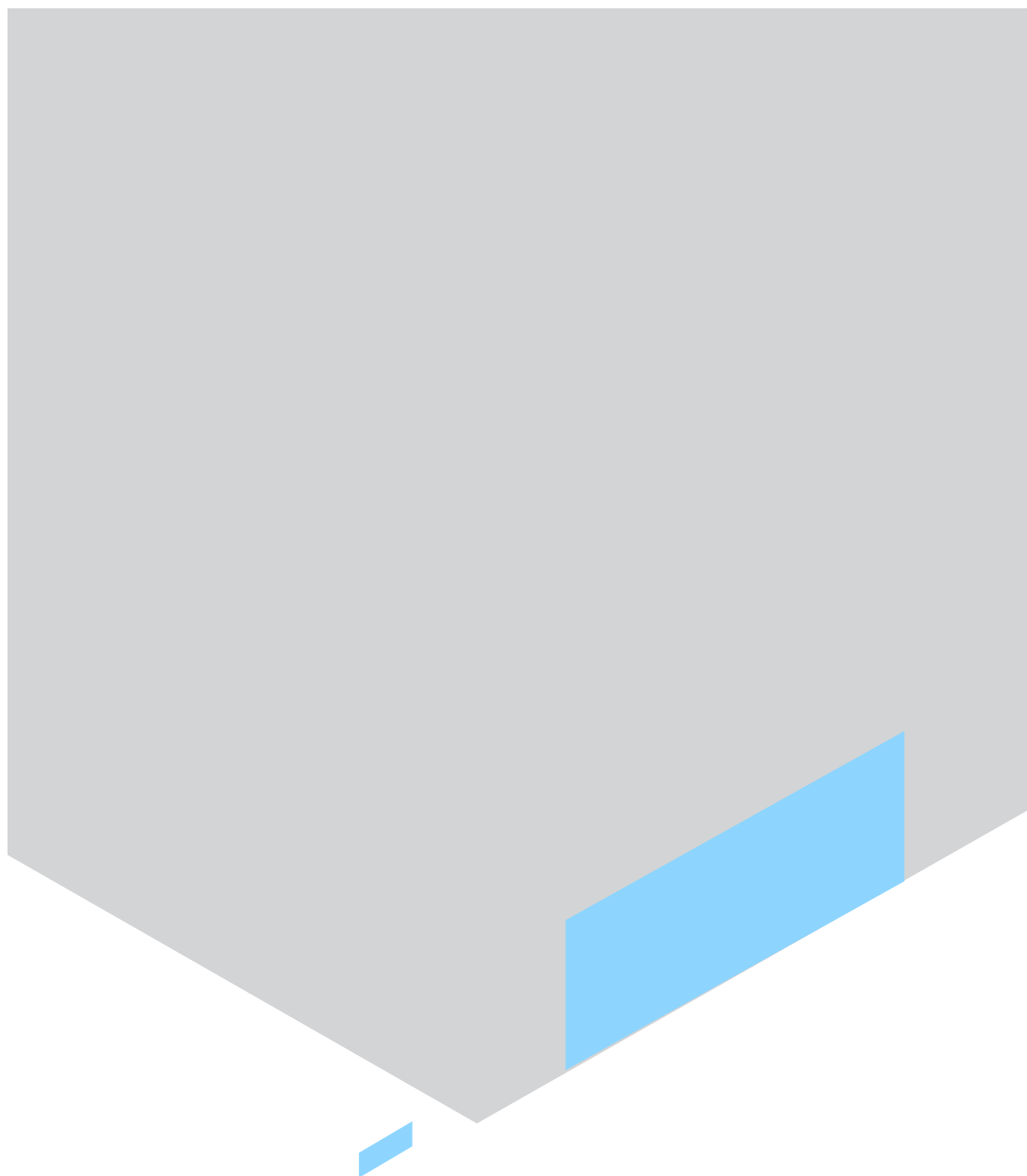
Il est ainsi d'une importance capitale qu'il y ait des discussions substantielles à propos des perceptions, contraintes et buts des États afin de s'assurer que tous soient valorisés et que leurs contributions soient comprises comme le résultat d'une action résolument collective. L'administration Biden a clairement exprimé qu'elle allait réparer les liens avec les alliés, eux qui ont été mis à mal durant la présidence Trump. La compétition entre grandes puissances (la Russie et la Chine ici) reste un élément central de la politique sécuritaire américaine et l'Arctique représente une arène dont l'importance ne fait qu'augmenter à ce chapitre. Les forces armées américaines resteront un acteur régional actif dans un futur rapproché. Le niveau d'interaction avec les alliés et les façons dont les États-Unis travailleront avec ses partenaires pour atteindre des objectifs stratégiques communs constituent des aspects à surveiller en 2021.

Références

- Associated Press. 30 août 2020. Over 50 Warships Were Involved in Russian Navy Exercises That Surprised Alaska Trawlers. *Alaska Public Media*, disponible au: <https://www.alaskapublic.org/2020/08/30/over-50-warships-were-involved-in-russian-navy-exercises-that-surprised-alaskan-trawlers/>
- Breum, Martin. 3 décembre 2020. Russia's Hypersonic Missiles Could be Why Donald Trump Wants to Buy Greenland. *Arctic Today*, disponible au: <https://www.arctictoday.com/russias->

- [hypersonic-missiles-could-be-why-donald-trump-wants-to-buy-greenland/](#)
- Bye, Hild-Gunn. 24 février 2020. From Norway to North America: Differing Views on New Russian Weapons Systems. *High North News*, disponible au: <https://www.highnorthnews.com/en/hypersonic-weapon-systems-tip-iceberg-strategic-game#:~:text=The%20Kinzhal%20hypersonic%20missile%20is,such%20missile%20in%20the%20Arctic>
- Danilov, Peter Bakkemo. 10 octobre 2020. Cold Response 2020 Exercise is On. *High North News*, disponible au: <https://www.highnorthnews.com/en/cold-response-2020-exercise>
- Donati, Jessica. 23 avril 2020. U.S. Offers Aid to Greenland to Counter China, Russia. *The Wall Street Journal*, disponible au: <https://www.wsj.com/articles/u-s-offers-aid-to-greenland-to-counter-china-russia-11587670748>
- Garamone, Jim. 7 mai 2020. U.S.-British Arctic Exercise Shows U.S. Concern for Region. *Defense News*, disponible au: <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2180254/us-british-arctic-exercise-shows-us-concern-for-region/>
- Gouvernement du Canada. 2020. Operation NANOOK. Disponible au : <https://www.canada.ca/en/departement-national-defence/corporate/reports-publications/transition-materials/cafe-operations-activities/2020/03/cafe-ops-activities/op-nanook.html>
- Humpert, Malte. 27 mai 2020. U.S. Warns of Russian Arctic Military Buildup: “Who Puts Missiles on Icebreakers?”. *High North News*, disponible au: <https://www.highnorthnews.com/en/us-warns-russian-arctic-military-buildup-who-puts-missiles-icebreakers>
- Lackenbauer, P. Whitney. 2020. Threats In, To, and Through the Canadian Arctic: A Framework for Analysis. *NAADSN Ideas Series*, disponible au: <https://www.naadsn.ca/events/threats-in-to-and-through-the-canadian-arctic-a-framework-for-analysis/>
- Larter, David B. 12 mai 2020. The US Navy Returns to an Increasingly Militarized Arctic. *Defense News*, disponible au: <https://www.defensenews.com/naval/2020/05/11/the-us-navy-returns-to-an-increasingly-militarized-arctic/>
- MacDonald, Adam et Carter Vance. 2020. COVID-19 and the Canadian Armed Forces: Overview, Analysis, and Next Steps. *Vimy Paper 44*, avril, disponible au: <https://cdainstitute.ca/vimy-paper-44/>
- Maritime Executive. 28 mars 2020. Crew from Two Russian Submarines Quarantined. *Maritime Executive*, disponible au: <https://www.maritime-executive.com/article/crew-from-two-russian-submarines-quarantined>
- McLeary, Paul. 8 septembre 2020. US, NATO Warships Exercise Off Russia’s Coast. *Breaking Defense*, disponible au: <https://breakingdefense.com/2020/09/us-nato-warships-exercise-off-russias-arctic-coast/>
- McLeary, Paul. 3 septembre 2020. Norway Expands Key Arctic Port For More US Nuke Sub Visits. *Breaking Defense*, disponible au: <https://breakingdefense.com/2020/09/norway-expands-key-arctic-port-for-more-us-uke-sub-visits/#:~:text=Twice%20over%20the%20past%20year,secretive%20world%20or%20undersea%20deployments>
- Metrick, Andrew. 2019. (Un)Mind the Gap,” *U.S. Naval Institute*. Octobre 2019, disponible au: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2019/october/unmind-gap>
- Montgomery, Marc. 12 mai 2020. Russia’s Military Feat in Arctic, Spectacular, But No Real Threat to the Risk. *Radio Canada International*, disponible au: <https://www.rcinet.ca/en/2020/05/12/russias-military-feat-in-arctic-spectacular-but-no-real-threat-to-west>

- [NATO. 29 juin 2020. Exercise Dynamic Mongoose Underway in High North. NATO Media Centre, disponible au: <https://mc.nato.int/media-centre/news/2020/exercise-dynamic-mongoose-underway-in-high-north>](#)
- Nilsen, Thomas. 18 juin 2020. Geopolitics is Changing as B-2 Again Flies Arctic Missions Together With Norwegian F-35. *The Barents Observer*, disponible au: <https://thebarentsobserver.com/en/security/2020/06/arctic-geopolitics-changing-b-2s-again-flies-high-north-mission-together-norwegian>
- OSCE. 2020. Confidence and Security Building Measures. *OSCE Secretariat*, disponible au: <https://www.osce.org/secretariat/107484>
- O'Shaughnessy, Terrence J. et Peter Fesler. 2020. Hardening the Shield: A Credible Deterrence & Capable Defense for North America. *The Canada Institute*, September, disponible au: <https://www.wilsoncenter.org/publication/hardening-shield-credible-deterrent-capable-defense-north-america>
- Quinn, Ellis. 6 mai 2019. Pompeo calls out Canada, China, Russia over Arctic Policy. *Radio Canada International*, disponible au: <https://www.cbc.ca/news/politics/pompeo-canada-russia-china-arctic-1.5125293>
- Raitasalo, Jyri. 5 janvier 2019. Hypersonic Weapons are No Game Changer. *The National Interest*, disponible au: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/hypersonic-weapons-are-no-game-changer-40632>
- Sevunts, Levon. 17 septembre 2020. NATO's New Atlantic Command to Keep Watch Over the European Arctic. *Radio Canada International*, disponible au: <https://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2020/09/17/natos-new-atlantic-command-to-keep-watch-over-the-european-arctic/>
- Simon, Steven. 2 janvier 2020. Hypersonic Missiles are a Game Changer. *The New York Times*, disponible au: <https://www.nytimes.com/2020/01/02/opinion/hypersonic-missiles.html>
- Snow, Shawn et Diana Stancy Correll. 11 mars 2020. Major Arctic Military Exercise Canceled Over Coronavirus Fears. *Military Times*, disponible au: <https://www.militarytimes.com/flashpoints/2020/03/11/major-arctic-exercise-canceled-over-coronavirus-fears/>
- Staalesen, Atle. 2 novembre 2020. COVID Spreads in North Norwegian Garrisons. *The Barents Observer*, disponible au: <https://thebarentsobserver.com/en/covid-19/2020/11/covid-spreads-north-norwegian-garrisons>
- Staalesen, Atle. 24 septembre 2020. It is Time to Strengthen Nordic Security, Says Ministers as They Sign Landmark Defense Deal. *The Barents Observer*, disponible au: <https://thebarentsobserver.com/en/security/2020/09/it-time-strengthen-nordic-security-say-ministers-they-sign-landmark-defense>
- The Canadian Press. 29 janvier 2020. Senior Canadian Military Officer Warns NORAD Needs Upgrades as Russian, Chinese Militaries Advance. *The Globe and Mail*, disponible au: <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-senior-canadian-military-officer-warns-norad-needs-upgrades-as-russian/>
- Woody, Christopher. 21 juillet 2020. Russian and NATO Militaries Are Getting More Active in the Arctic, But Neither is sure About What the Other is Doing. *Business Insider*, disponible au: <https://www.businessinsider.com/russia-nato-increasing-military-activity-in-the-arctic-2020-7>

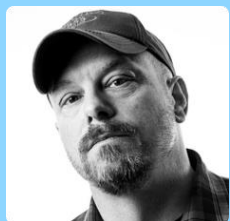


DÉFENSE NORD-AMÉRICAINE

L'ARCTIQUE ET LA DÉFENSE NORD-AMÉRICAINE



P. WHITNEY LACKENBAUER
TITULAIRE DE LA CHAIRE DE RECHERCHE
DU CANADA SUR L'ÉTUDE DU NORD



TROY BOUFFARD
PROFESSEUR, UNIVERSITY OF ALASKA
FAIRBANKS



NANCY TEEPLE
CHERCHEUSE POST-DOCTORALE,
RÉSEAU SUR LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ
NORD-AMÉRICAINES ET ARCTIQUES

« Renforcer l'engagement du Canada envers nos partenariats de défense bilatéraux et multilatéraux afin de défendre la souveraineté du Canada, de protéger l'Amérique du Nord et de rehausser la sécurité internationale... [et] travailler avec les États-Unis pour veiller à ce que le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) soit modernisé afin de surmonter les défis actuels et à venir, conformément à la politique de défense *Protection, Sécurité, Engagement*. »

Lettre de mandat du Premier ministre du Canada à l'intention du ministre de la Défense nationale (Bureau du Premier ministre, 13 décembre 2019)

du Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord (CSAN) du Canada, publié en 2019, présente les objectifs du Gouvernement du Canada pour assurer une région arctique et nordique sécuritaire et bien défendue jusqu'en 2030. Le rapport précise que « même si le Canada ne perçoit aucune menace immédiate dans l'Arctique et le Nord, à mesure que l'environnement physique de la région change, le Nord circumpolaire devient une zone d'importance stratégique sur le plan international, les États arctiques et non arctiques démontrant une variété d'intérêts économiques et militaires dans la région » (Gouvernement du Canada, 2019). Le CSAN poursuit en soulignant qu'« à mesure que l'Arctique devient plus accessible, ces États sont prêts à y mener des recherches, à y transiter et à s'engager davantage dans le commerce dans la région. Compte tenu

de l'intérêt et de la concurrence internationaux croissants dans l'Arctique, le maintien de la sécurité et de la défense de l'Arctique canadien exige des cadres de sécurité, une défense nationale et des modes de dissuasion efficaces » (Gouvernement du Canada, 2019).

Ainsi, le chapitre sur la sécurité et la défense du CSAN, tout comme l'énoncé de défense du Canada *Protection, Sécurité, Engagement* de 2017, met l'emphasis sur le fait que « le Canada ne perçoit aucune menace immédiate dans l'Arctique et le Nord ». Le chapitre suggère aussi que l'intérêt et la concurrence internationaux croissants dans l'Arctique ... exige des cadres de sécurité, une défense nationale et des modes de dissuasion efficaces ». La progression logique, ici comme bien d'autres outputs officiels canadiens à propos de l'Arctique, fusionne dans un même récit explicatif les changements climatiques, un plus grand accès étranger à et dans la région, des risques à la sécurité humaine et environnementale des communautés et habitants de l'Arctique, des évolutions technologiques produisant de nouveaux types d'armement et la compétition entre grandes puissances. Conséquemment, les objectifs de la CSAN traitent du besoin de « renforcer la coopération du Canada et sa collaboration avec ses partenaires nationaux et internationaux sur les questions touchant la sûreté, la sécurité et la défense », « rehausser la présence militaire du Canada, de même que prévenir les incidents de sécurité dans l'Arctique et dans le Nord et intervenir le cas échéant » et d'« accroître les capacités en matière de gestion des urgences de l'ensemble de la société des collectivités de l'Arctique et du Nord » (Gouvernement du Canada, 2019). Ce regroupement reste opaque car il échoue à différencier les menaces qui passent par, constituent un risque pour et trouvent leur origine dans l'Arctique. Cette lacune ne nous permet pas de comprendre les menaces qui font parties de la définition de la sécurité arctique du Gouvernement du Canada. Heureusement, les inquiétudes de certains observateurs à l'effet que 2020 verrait les États-Unis défier la souveraineté arctique du Canada ne se sont pas matérialisées (Lajeunesse et

Huebert, 2019). Les deux pays sont plutôt demeurés d'étroits partenaires dans la défense de l'Amérique du Nord, incluant l'Arctique. Par contre, une plus grande attention des États-Unis envers l'Arctique dans les deux dernières années veut aussi signifier que la puissance américaine surpasse rapidement le voisin canadien dans l'élaboration d'actions concrètes pour atteindre des intérêts stratégiques et sécuritaires américains dans la région. De récentes invitation de la part du NORAD de « durcir le bouclier » pour créer un effet de dissuasion crédible contre des attaques conventionnelles et de basse intensité contre l'Amérique du Nord anticipent l'émergence de nouvelles approches qui vont incorporer des systèmes de détection arctiques dans un écosystème à multiples niveaux qui va marier détection, interception et attaque de l'ennemi (O'Shaughnessy et Fessler, 2020). Les États-Unis semble convaincu que ces propositions vont aller de l'avant. De son côté, le Canada n'offre toujours pas de vision claire à savoir comment le pays priorisera des engagements à contribuer à la modernisation de la défense nord-américaine et au NORAD, un aspect souvent décrit comme le « chapitre tacite et non financé » de la politique de défense du Canada.

Canada

La stratégie de défense arctique du Canada s'est engagée à améliorer et accroître la présence militaire continue du Canada dans l'Arctique canadien. Protéger le Canada demande une connaissance approfondie de ce qui se déroule sur le territoire : cette compréhension s'acquiert par l'entremise d'une meilleure surveillance du territoire, d'une capacité renforcée de partager de l'information avec les partenaires et les alliés, et des capacités maritimes, terrestres et aériennes bonifiées afin de projeter la force dans la région. Le fait de prioriser l'amélioration de la surveillance et du contrôle des approches maritimes et aérospatiales de l'Amérique du Nord, ainsi que la souveraineté, le territoire, les eaux et l'espace aérien du Canada *dans* son Arctique, indique la conceptualisation d'un système englobant plusieurs autres systèmes, et

ce, de manière intégrée et à multiples niveaux. Dans ce modèle, plusieurs composantes, incluant les navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique de la classe *Harry DeWolf*, la station de ravitaillement à Nanisivik, la Garde côtière canadienne, les Rangers canadiens et des survols avec des aéronefs à voilure fixe et tournante, contribueront à créer une compréhension complète de l'environnement. Fort de ces équipements, le Gouvernement du Canada cherche à renforcer la confiance du public que les Forces armées canadiennes sont entraînées, équipées et prêtes à défendre les intérêts et les besoins des Canadiens dans cette région.

L'énoncé de politique *Protection, Sécurité, Engagement* explique aussi que « la réapparition d'une concurrence entre les grandes puissances rappelle au Canada et à ses alliés l'importance de la dissuasion », insistant que « les alliés de l'OTAN et d'autres pays aux vues similaires étudient de nouveau comment dissuader un large spectre de menaces contre l'ordre international en maintenant des capacités militaires conventionnelles perfectionnées qui pourraient être utilisées dans l'éventualité d'un conflit avec un ennemi « à force quasi-égale » » (Gouvernement du Canada, 2017). À la lumière du développement de technologies et de capacités par des rivaux pouvant frapper l'Amérique du Nord venant de multiples directions et de multiples façons, le NORAD a décidé de focaliser sur une connaissance de tous les domaines, un traitement, une analyse et un partage plus rapide des données, des capacités améliorées de commandement et de contrôle, et des capacités bonifiées pour cibler les menaces afin de permettre aux preneurs de décision de répondre le plus rapidement possible (Charron, 7 septembre 2020). Le Canada s'est engagé à moderniser le Système d'alerte du Nord, à inclure les approches maritimes et aériennes de l'Amérique du Nord, et est à développer des systèmes basés dans l'espace pour suivre les menaces sur de longues distances. Le pays est aussi à améliorer sa connaissance de l'environnement et ses systèmes de communication partout à travers le monde, avec des applications spécifiques pour la région

arctique. La pleine étendue de cette contribution à la défense continentale et ses buts de détecter, dissuader et défendre/défaire des menaces dans tous les domaines d'action reste à être spécifiée mais l'Arctique canadien pèsera certainement lourd dans la balance étant donné que la région polaire reste le chemin le plus rapide et court pour atteindre l'Amérique du Nord pour des systèmes de lancement appartenant à des puissances majeures rivales (O'Shaughnessy, 3 mars 2020). Des experts s'entendent aussi pour dire que les initiatives canadiennes demanderont une réflexion créative et de nouvelles approches à propos des infrastructures, de la surveillance et de la détection, des capacités d'interception, et des relations de commandement et de contrôle. Par contre, il n'y a pas de preuve tangible que le niveau d'attention politique soit très élevé quant au besoin de reconsidérer la défense et la dissuasion dans l'Arctique canadien et le contexte géostratégique plus large.

Les États-Unis, la modernisation du NORAD et une nouvelle direction stratégique?

« Puisque l'Arctique constitue une grande partie des approches aériennes et maritimes de l'Amérique du Nord, le Canada continuera de travailler en étroite collaboration avec les États-Unis afin de veiller à ce que nous demeurions en sécurité en Amérique du Nord en étant en mesure de dissuader les menaces contre le continent, y compris à partir de nos approches du Nord, et de nous défendre contre celles-ci. Le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), une organisation binationale, ainsi que les relations solides favorisées par la structure à 3 commandements, qui comprend le NORAD, le Commandement des opérations interarmées du Canada et le United States Northern Command, demeurent tout aussi pertinents pour la défense du continent aujourd'hui. Le Canada demeure fermement résolu à moderniser le NORAD avec les États-Unis afin de faire face aux menaces actuelles et futures contre l'Amérique du Nord. »

Chapitre sur la sécurité et la défense, CSAN (Gouvernement du Canada, 2019)

Le NORAD joue un rôle central dans la protection de la sécurité de l'Amérique du Nord et a toujours été lié de près à la défense de l'Arctique. Le général Terrance O'Shaughnessy, ancien commandant du *Northern Command* américain (NORTHCOM) et du NORAD, a témoigné en mars dernier au sous-comité sur la préparation militaire du Sénat des États-Unis que « les menaces auxquelles font face les États-Unis et le Canada sont réelles et significatives » et que « l'Arctique n'est plus une forteresse et nos océans ne sont plus entourés de douves : ils sont des points d'entrées menant au continent pour des armes conventionnelles sophistiquées et les plateformes qui les transportent »¹.

O'Shaughnessy a continué en expliquant que

« The Arctic is the new frontline of our homeland defense as it provides our adversaries with a direct avenue of approach to the homeland and is representative of the changing strategic environment in our area of responsibility. More consistently navigable waters, mounting demand for natural resources, and Russia's military buildup in the region make the Arctic an immediate challenge for USNORTHCOM, NORAD, our northern allies, and our neighboring geographic combatant commands, U.S. European Command and U.S. Indo-Pacific Command.

By fielding advanced, long-range cruise missiles - to include land attack missiles capable of striking the United States and Canada from Russian territory - and expanding its military presence in the region, Russia has left us with no choice but to improve our homeland defense capability and capacity. In the meantime, China has taken a number of incremental steps toward expanding its own Arctic presence (O'Shaughnessy, 3 mars 2020). »

La solution pour O'Shaughnessy repose sur l'importance accordée aux détecteurs avancés pour « détecter, suivre et

différencier des missiles de croisière avancés, des missiles balistiques, hypersoniques et de petits systèmes aériens sans pilote peu importe d'où ils sont déployés » en plus de « détecter et suivre des plateformes (avions, navires, sous-marins) qui transportent ces armes ». Cependant, il a continué en spécifiant que « l'Amérique du Nord n'est pas un sanctuaire » et que « nous requerrons de nouveaux mécanismes pour défaire des systèmes avancés de menaces, incluant des missiles de croisière sophistiqués capable de frapper l'Amérique du Nord à partir de sites situés en Arctique »² (O'Shaughnessy, 3 mars 2020).

Bien que le récit présenté par O'Shaughnessy confonde des menaces qui passeraient par l'Arctique pour frapper des cibles situées au cœur de l'Amérique du Nord avec des menaces qui cibleraient spécifiquement l'Arctique, son message général indique que la nature changeante des menaces requiert des décideurs et des praticiens nationaux de reconsidérer la manière de gérer les capacités traditionnelles et nouvelles de nos rivaux. Le projet de défense nord-américain dans sa forme actuelle fait face à un défi paradigmatique précipité par de nouvelles menaces technologiques, le tout dans un contexte de grande incertitude. Par exemple, la mise à jour des systèmes de détection présents dans le Nord expose des difficultés fondamentales quant aux infrastructures de communication, particulièrement lorsque l'on considère que ces systèmes consomment beaucoup de bande passante, une ressource qui est déficiente ou fortement limitée dans la

¹ Traduction libre des propos.
L'ANNÉE ARCTIQUE 2020

² Traduction libre des propos. Le US NORTHCOM décrit ses missions et celles du NORAD comme étant de « dissuader, détecter et défaire des menaces au États-Unis » et de « dissuader, détecter et défaire des menaces aériennes au États-Unis et au Canada, et de fournir une alerte maritime et aérospatiale ». L'entente du NORAD liste les missions du commandement binational : 1) alerte aérospatiale, 2) contrôle aérospatial, 3) alerte maritime.

région (Davis, 18 novembre 2020). Néanmoins, le USNORTHCOM et le NORAD ont entrepris des efforts en concertation dans les dernières années pour affiner leur appréciation quant aux changements militaires qui impactent l'Arctique. Le général O'Shaughnessy, en particulier, a permis de sensibiliser le public quant au rôle de la région dans la défense de l'Amérique du Nord.

Des initiatives pour renouveler et moderniser le NORAD sont essentielles pour rester à jour avec les exigences d'anticipation et de réponse aux menaces mais aussi pour réviser l'architecture général de la défense continentale en réponse à de nouvelles capacités offensives (par exemples, des planeurs hypersoniques, des missiles de croisière de longue portée et des systèmes aériens sans pilote) déployées par des adversaires stratégiques de niveau égal et pour lesquelles aucune défense existe. Le *US Strategic Homeland Integrated Ecosystem for Layer Defense* (SHIELD) reflète une nouvelle posture de défense et de dissuasion qui intègre des détecteurs pour la connaissance de l'environnement, des mécanismes pour défaire l'ennemi et des systèmes d'analyse prédictive et d'intégration des données de nouvelle génération : cette approche faciliterait la mise en œuvre du *Joint All Domain Command and Control* (JADC2) (O'Shaughnessy et Fessler, 2020 : Congressional Research Service, 16 novembre 2020). Le général O'Shaughnessy a décrit l'analyse prédictive des données comme une capacité-clé pour anticiper et répondre dans les approches menant au continent³

³ Le général O'Shaughnessy a souligné que l'analyse prédictive au sein du JADC2 était la clé pour l'emporter dans tous les domaines de la guerre, en permettant de prédire les actions des adversaires et les impacts de ces actions sur les réponses militaires américaines. Ceci fournit une information de meilleure qualité aux preneurs de décision en permettant de pouvoir envisager les conséquences futures de leurs décisions.

(Hitchens, 5 mai 2020), ce qui représente une réorientation vers une doctrine de « dissuasion par interdiction » qui met l'emphasis sur les options offensives pouvant frapper des plateformes rivales (« les archers ») plutôt que de tenter d'intercepter de multiples missiles (« les flèches ») lancés par des adversaires (Charron et Fergusson, 24 mai 2017; Charron, 11 septembre 2020). Le concept de SHIELD, focalisant sur l'objectif d'empêcher le déploiement de menaces conventionnelles offensives ennemies, peut aussi être utilisé pour dissuader des forces nucléaires, qui peuvent aussi être déployées par des rivaux sur des plateformes pouvant transporter des missiles de croisière, hypersoniques et balistiques.

Des changements dans le commandement et le contrôle, le renouvellement du Système d'alerte du Nord, l'expansion de la zone d'identification de la défense aérienne du Canada (CADIZ), et le SHIELD et JADC2 constituent les éléments principaux de la modernisation de la défense nord-américaine. Ces composantes vont avoir un impact sur le futur du NORAD, particulièrement son rôle d'alerte avancé et possiblement l'élargissement de sa mission vers des rôles offensifs à l'extérieur de l'Amérique du Nord dans le cadre de la stratégie de « dissuasion par interdiction ». L'Arctique comme une « voie d'approche » ne peut être ignoré et la publication des stratégies arctiques du Département de la Défense, de la Marine, de la Garde côtière, des Forces de l'air et prochainement de l'Armée de terre des États-Unis indiquent l'inquiétude grandissante quant aux menaces à la défense continentale et à la sécurité dans, à et passant via l'Arctique. La modernisation des différents domaines militaires inclut aussi de répondre à des tactiques non-conventionnelles et de basse intensité, comme par exemple attaques informatiques, un sujet qui attire de plus

en plus l'attention en Arctique (Cepruitis *et al.*, 2020).

En 2020, les Forces de l'air des États-Unis ont dévoilé leur première stratégie arctique. La plupart du document définissait les circonstances géopolitiques à l'œuvre en Arctique et affirmait les exigences militaires requis dans la région en plus de soulever de nouveaux questionnements (l'intégration avec le nouveau *Space Force* américain). Comme les autres stratégies de défense américaines liées à l'Arctique (Bouffard *et al.*, 2020), cette stratégie arctique n'identifiait pas des actions précises à entreprendre afin d'améliorer les capacités opérationnelles. Avant la fin de 2020, l'Armée de terre des États-Unis va aussi publier sa première stratégie arctique, offrant encore une fois peu de suggestions quant aux actions à entreprendre mais fournissant un effort initial de conceptualisation sur lequel de futures stratégies pourront construire. Néanmoins, le commandant en chef du NORTHCOM/NORAD, Glen VanHerck, s'attend à ce que l'Arctique fasse partie d'une nouvelle mouture de la stratégie de sécurité nationale des États-Unis (VanHerck, 2 décembre 2020), ce qui s'avérerait crucial pour guider le Département de la Défense et ses services en assurant un mandat appuyé par un budget stable afin de construire des capacités opérationnels arctiques (Bouffard et Rodman, à venir). Le général VanHerck a indiqué qu'il observait un momentum et un appétit certains en faveur de cette possibilité. Grâce au Département de la Défense, l'armée américaine est dans une bonne position pour aller de l'avant avec une approche cohérente et synergique une fois que des exigences nationales vont être exprimées.

Quelques réflexions

Des différences entre les perceptions canadiennes et américaines ce qui constitue une défense efficace de l'Amérique du Nord devraient représenter un défi à la vision

américaine d'une architecture de défense qui incorporerait des capacités offensives et défensives. Par contre, le Canada pourrait commencer à changer son approche face à la dissuasion suite à l'incertitude quant aux menaces complexes pesant sur le continent. Ce changement signifierait de revenir sur l'énoncé de défense *Protection, Sécurité, Engagement* pour ajouter une définition plus claire des rôles et contributions désirés par le Canada dans la défense de l'Amérique du Nord, avec la région arctique représentant une priorité évidente.

Les impératifs liés à la modernisation de la défense nord-américaine et du NORAD devraient aussi mener le Canada à différencier de manière plus précise entre des menaces à la défense et à la sécurité nord-américaines qui passeraient **à travers ou au-dessus** de l'Arctique pour frapper des cibles stratégiques dans le Sud du Canada ou le territoire américain (excluant l'Alaska et Hawaï), des menaces situées **dans** l'Arctique canadien et des menaces **à** l'Arctique nord-américain qui viseraient directement des habitants ou des sites de cette région. Le refrain canadien fréquemment entendu à l'effet que le Canada « ne perçoit pas de menace imminente en Arctique et dans le Nord » (Gouvernement du Canada, 2019) est valide mais il doit être supplémenté par une reconnaissance des menaces stratégiques connues et émergentes qui sont amenées à passer par ses approches nordiques. De plus, des investissements canadiens dans des capacités présentes au sein des communautés dans l'Arctique canadien, ayant pour but de répondre à des défis de sécurité environnementale et humaine, devraient être en harmonie avec et appuyés par des investissements militaires dans les infrastructures et une plus présence militaire renforcée afin d'aborder des besoins sécuritaires continentaux compris au sens large. En ce sens, le chapitre « négligé » de la politique de défense du Canada doit être écrit, avec une attention particulière à un environnement sécuritaire mondial changeant et aux buts politiques et socio-économiques du Gouvernement du Canada.

Des sondages suggèrent que le public canadien

est réceptif à une augmentation des dépenses militaires⁴ (CDSN, 2020) mais obtenir l'appui de l'élite politique et du public pour la modernisation du NORAD devrait être un défi important, particulièrement avec les mesures en place pour contenir la COVID-19 et une dette fédérale en forte augmentation. De plus, les processus d'approvisionnements du Canada manquent la flexibilité et l'efficacité nécessaires pour permettre à l'industrie au Canada de développer et de tester des solutions innovantes rapidement afin de compétitionner avec leurs homologues américains (voir Dean et Teeple, 16 septembre 2020; 29 septembre 2020; 28 octobre 2020). Avec les États-Unis allant de l'avant avec le SHIELD et d'autres programmes de défense de l'Amérique du Nord, le Canada doit décider l'étendue de sa contribution dans la mise à niveau ou le renouvellement du Système d'alerte du Nord, dans des réseaux de détecteurs basés sur terre, dans les airs et dans l'espace en Arctique, et au système de défense anti-missile. Ces décisions doivent amener le Canada à adopter des décisions rapidement, ce qui n'est pas la marque de commerce du Canada. Avec cette fenêtre d'opportunité qui va se fermer bientôt, le Canada doit décider s'il veut tailler une niche spécialisée en défense continentale (qui pourrait s'appuyer sur les forces du Canada, une approche « *made in Canada* » et faire du pays un meneur de ces initiatives) ou simplement suivre la direction dictée par les États-Unis et boucher les trous dictés par son voisin arctique nord-américain et principal allié.

Références

- Bouffard, Troy et Lindsay Rodman. À venir. U.S. Arctic Security Strategy: Balancing Strategic and Operational Dimensions. *Polar Journal*.
- Bouffard, Troy, Wilfrid Greaves, P. Whitney Lackenbauer et Nancy Teeple. 2020.

⁴ Selon les conclusions d'un récent sondage commandé par le Réseau Canadien sur la Défense et la Sécurité, « Les Canadiens sont trois fois plus susceptibles d'appuyer l'affirmation que le Canada devrait dépenser plus que moins dans le militaire ».

North American Arctic Security in a New U.S. Administration. *North American and Arctic Defence and Security Network*, disponible au : <https://www.naadsn.ca/wp-content/uploads/2020/11/North-American-Arctic-Security-Expectations-in-a-New-U.S.-Administration-Final.pdf>.

Bureau du Premier ministre. 13 décembre 2019. Lettre de mandat du ministre de la Défense nationale. Disponible au : <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2019/12/13/lettre-de-mandat-du-ministre-de-la-defense-nationale>

CDSN. 2020. Canadian Knowledge and Attitudes about Defence and Security Issues. Résumé, mené par Nanos pour le Canadian Defence and Security Network, 10, disponible au : <https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2020/10/Report-Survey-on-Civil-Military-Relations.pdf>.

Cepuritis, Maris, Ivo Juurvee, Austris Keiss, Diana Marnot, Belen Carrasco Rodriguez et Scott Ruston. 2020. *Russia's Footprint in the Nordic-Baltic Information Environment 2019/2020* (Riga: NATO Strategic Communications Center of Excellence), disponible au : <https://www.stratcomcoe.org/russias-footprint-nordic-baltic-information-environment-20192020>.

Charron, Andrea. 11 septembre 2020. Responding to Hardening the Shield: A Credible Deterrent and Capable Defense for North America. *NAADSN Quick Impact*, disponible au : <https://www.naadsn.ca/wp-content/uploads/2020/09/20-Sept-Charron-Responding-to-the-Hardening-the-SHIELD-Quick-Impact.pdf>

Charron, Andrea. 7 septembre 2020. Beyond the North Warning System. *War on the Rocks*, disponible au : <https://warontherocks.com/2020/09/beyo>

- [nd-the-north-warning-system/](#).
- Charron, Andrea et James Fergusson. 24 mai 2017. NORAD and the Evolution of North American Defence. *MacDonald-Laurier Institute*, disponible au : <https://www.macdonaldlaurier.ca/norad-and-the-evolution-of-north-american-defence-andrea-charron-and-james-fergusson-for-inside-policy/>
- Congressional Research Service. 16 novembre 2020. Joint All-Domain Command and Control (JADC2). Disponible au : <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11493>.
- Davis, Todd Charles (Charley). 18 novembre 2020. Arctic Continental Defense – Canada and US Perspectives. Royal United Services Institute of Nova Scotia (RUSI-NS).
- Dean, Ryan et Nancy Teeple. 28 octobre 2020. NORAD Modernization: Report Three: JADC2/JADO. Canadian Defence Associations Institute (CDAI), disponible au : <https://cdainstitute.ca/norad-modernization-report-three-jadc2-jado/>.
- Dean, Ryan et Nancy Teeple. 29 septembre 2020. NORAD Modernization: Report Two: Defeat Capabilities. Canadian Defence Associations Institute (CDAI), disponible au : <https://cdainstitute.ca/norad-modernization-report-two-defeat-capabilities/>
- Dean, Ryan et Nancy Teeple. 16 septembre 2020. NORAD Modernization: Report One: Awareness and Sensors. Canadian Defence Associations Institute (CDAI), disponible au : <https://cdainstitute.ca/norad-modernization-report-one-awareness-sensors/>
- Gouvernement du Canada. 2019. Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord : Chapitre sur la sécurité et la défense. Disponible au : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1562939617400/1562939658000>
- Gouvernement du Canada. 2017. Protection, Sécurité, Engagement : La politique de défense du Canada. Disponible au : <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/politique-defense-canada/contexte-global.html>
- Hitchens, Theresa. 5 mai 2020. The Key to All Domain Awareness is 'Predictive Analysis': Gen O'Shaughnessy. *Breaking Defense*, disponible au : <https://breakingdefense.com/2020/05/the-key-to-all-domain-warfare-is-predictive-analysis-gen-oshaughnessy/>.
- Lajeunesse, Adam et Rob Huebert. 2019. Preparing for the next Arctic sovereignty crisis: The Northwest Passage in the age of Donald Trump. *International Journal* 74, no. 2: 225-239.
- O'Shaughnessy, Terrence et Peter Fessler. 2020. Hardening the Shield: A Credible Deterrent and Capable Defense for North America. The Canada Institute (Washington, DC: Wilson Center), disponible au : <https://www.wilsoncenter.org/publication/hardening-shield-credible-deterrent-capable-defense-north-america>.
- O'Shaughnessy, Terrence. 3 mars 2020. Statement to the Senate Armed Services Committee Subcommittee on Readiness and Management Support, disponible au : https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/O'Shaughnessy_03-03-20.pdf.
- VanHerck, Glen. 2 décembre 2020. Réponse à une question lors du "Homeland Defense Academic Symposium. *NORAD-USNORTHCOM, North American Defense and Security Academic Alliance*.



L'ANNÉE ARCTIQUE 2020

OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE ET LA SÉCURITÉ DE
L'ARCTIQUE (OPSA)

POUR PLUS D'INFORMATIONS : CIRRICQ.ORG/OPSA