



Chronique

Nord-Nord-Ouest

Idées et débats sur les questions politiques dans l'Arctique
www.arctique.uqam.ca



Esquisse d'une économie politique de la défense de l'Arctique

Marc-André Houle

Candidat au doctorat à l'École nationale d'administration publique

Le Grand Nord est une région de contradictions ainsi qu'un théâtre de conflits potentiels - Jeppe Kofod, rapporteur à l'OTAN

Dire que l'Arctique suscite un intérêt renouvelé relève désormais de l'axiome. Depuis le début du siècle, les enjeux environnementaux, politiques, stratégiques et sécuritaires dans cette région font un retour en force tant dans l'actualité que du côté de la recherche scientifique. En raison du fait que plusieurs des éléments en cause demeurent hautement hypothétiques, un clivage important persiste dans les façons d'analyser et d'interpréter le contexte qui devrait prévaloir dans cet immense territoire à plus ou moins long terme. La question se pose tout particulièrement en matière de sécurité, alors que chercheurs, spécialistes et commentateurs se positionnent sur un axe allant de la vision de « l'Arctique comme espace de coopération » à celle de « l'Arctique comme espace de conflit armé. »

À partir de la prémisse selon laquelle les États arctiques et des États non arctiques engagent des dépenses militaires dans l'objectif d'assurer une présence dans cet environnement, le présent article se propose de poser les bases d'une analyse, prélude d'un travail qui sera beaucoup plus étoffé, sur la militarisation en Arctique du point de

vue de l'économie politique de la défense. Pour ce faire, les différentes thèses au sujet de la sécurité en Arctique seront d'abord brièvement exposées. Suivra une analyse des dépenses militaires effectuées ces dix dernières années par les cinq États riverains de l'océan Arctique, à savoir le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Norvège et la Russie. S'il est vrai que des dépenses, parfois importantes, sont engagées pour l'acquisition de matériels militaires opérables dans le Grand Nord, il est peut-être prématuré de parler de « course aux armements ». Il faudra néanmoins surveiller la suite des choses de très près.

Trois approches de la sécurité en Arctique

De façon générale, les manœuvres et achats militaires effectués par les États arctiques depuis les dix dernières années suscitent trois types de réaction. Une première, dont Rob Huebert est sans contredit le chef de file, pourrait être qualifiée de pessimiste/fataliste. Pour Huebert, la région fera, à plus ou moins long terme, l'objet d'un conflit et en ce sens, une course aux armements est présentement en cours. Nonobstant les discours invitant à la coopération et à des relations pacifiques, tous les États circumpolaires augmentent leur capacité militaire et s'équipent en fonction du contexte arctique, de façon à pouvoir y intervenir militairement.¹ *L'Arctic Marine Shipping Assessment of the Arctic Council's Protection of the Arctic Marine*

¹ Rob Hubert, *The Newly Emerging Arctic Security Environment*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, mars 2010, 25 p.

Environment Working Group a, pour sa part, développé quatre scénarios pour la région, dont un prévoit une ruée vers l'Arctique qui ne pourrait que déboucher sur un conflit militaire. La compétition internationale pour le droit sur les ressources naturelles, la demande accrue en eau et un réchauffement climatique plus rapide que ne le prévoient les modèles pourraient créer d'énormes tensions au sein de la communauté internationale et ainsi se traduire en confrontations armées.²

Une seconde approche médiane et pragmatique reconnaît qu'il existe une possibilité réelle de conflit, mais ne conçoit pas la chose comme étant inéluctable. À cet égard, Mark Galeotti suggère que les ressources naturelles de l'Arctique pourraient être potentiellement la cause d'un conflit politique et militaire à moyen terme. Pour le moment, la Russie aurait un avantage sur les autres pays arctiques en termes de capacités militaires, mais un jeu d'alliances politiques, notamment entre le Canada et les États-Unis, pourrait avoir l'effet d'un contrepoids et apaiserait la situation.³ De même, Scott G. Borgerson prévoit un conflit armé spécialement si les États-Unis ne s'engagent pas sur la voie multilatérale et diplomatique. Il serait donc impératif que Washington amorce des discussions bilatérales avec ses voisins en vue de mettre en œuvre des traités internationaux qui garantiront une approche pacifique.⁴

² Arctic Shipping Assessment of the Arctic Council's, « The Future of Arctic Marine Navigation in Mid Century. Scenario Narratives Report », *Global Business Network*, mars 2008, 21 p.

³ Mark Galeotti, « Cold calling - Competition heats up for Arctic resources », *Jane's Intelligence Review*, 18 septembre 2008.

⁴ Scott G Borgerson, « Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming », *Foreign Affairs*, mars/avril 2008.

Enfin, l'approche pacifiste de la coopération regroupe un ensemble d'auteurs et d'intervenants qui n'envisagent en aucun cas de figure un conflit dans la région. Les investissements en défense liés à des équipements et du matériel conçus pour le Nord visent d'abord à répondre aux exigences d'un environnement particulier du territoire national. Pour Frédéric Lasserre, par exemple, l'argumentaire du discours pessimiste/fataliste est faible et ne cherche qu'à alimenter le patriotisme de la population de certains États. L'acquisition de matériel pouvant être déployé dans le Nord concernerait uniquement la surveillance du territoire, ce que tous les États du monde font.⁵ En outre, Stéphane Roussel estime que « [...] tous les conflits territoriaux auxquels est partie le Canada peuvent sans l'ombre d'un doute être résolus par la diplomatie, bien qu'une présence sur le terrain puisse constituer un atout. »⁶ Dans la même optique, l'ancien ministre des Affaires étrangères du Canada, Lawrence Cannon, croit que parler de militarisation est exagéré dans le cas de l'Arctique. Pour le Canada, il est davantage question d'affirmer la souveraineté du pays et différentes actions sont menées en ce sens, incluant la poursuite de recherches scientifiques sur le territoire, une participation active au Conseil de l'Arctique, mais également une présence militaire accrue.⁷ « Pour assurer la souveraineté du Canada dans le Nord, on envoie des militaires, pas des dentistes ! »⁸, illustre de façon caricaturale l'ex-ministre.

⁵ Frédéric Lasserre, « Le fantôme de la guerre froide », *Le Devoir*, 28 août 2010, p. C5.

⁶ Stéphane Roussel, « Souveraineté dans l'Arctique : évitons la guerre froide », *La Presse*, 27 août 2010. Disponible en ligne à : <http://www.lapresse.ca/opinions/201008/27/01-4310359-souverainete-dans-larctique-evitons-la-guerre-froide.php>.

⁷ Alec Castonguay, « Lawrence Cannon en entrevue au Devoir - Tous les pays arctiques ont des responsabilités », *Le Devoir*, 21 août 2010, A6.

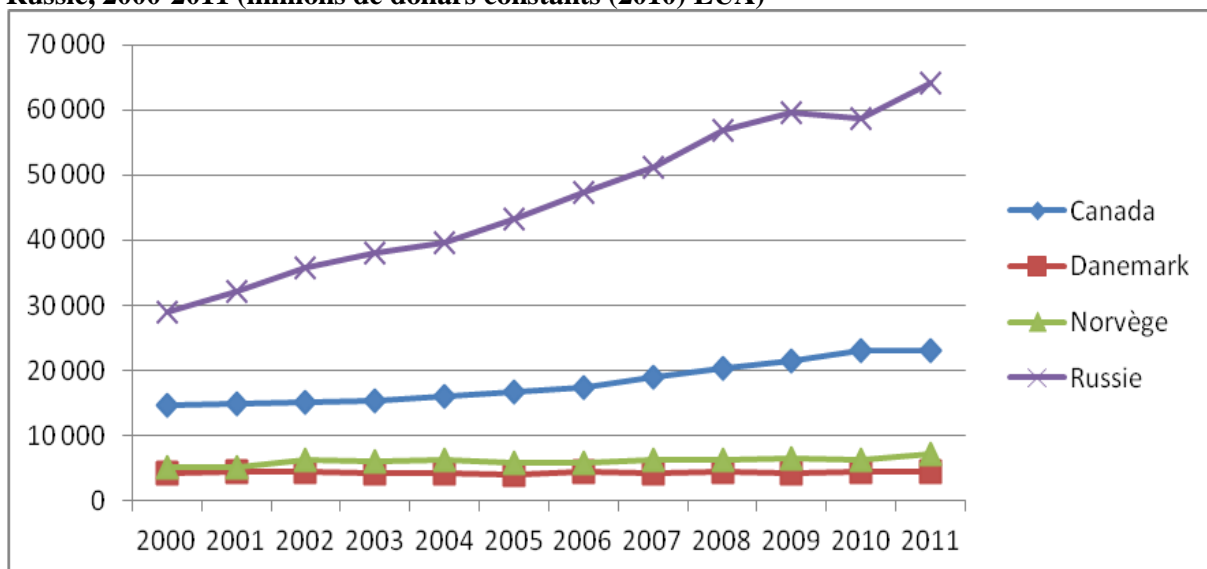
⁸ *Ibid.*

Dépenses et achats militaires des pays riverains de l'océan Arctique

Il n'est pas question de refaire ici la liste des achats militaires récents effectués par ces États arctiques, ce à quoi différents travaux ont été déjà consacrés. Nous allons plutôt nous appuyer sur ceux-ci afin de tracer un portrait général des matériels acquis et comprendre leur incidence sur les dépenses militaires des pays. Dans cette perspective, voyons d'abord comment les dépenses militaires globales des cinq puissances de l'Arctique ont évolué depuis l'an 2000. Le graphique 1 présente l'évolution des dépenses du Canada, du Danemark, de la Norvège et de la Russie, tandis que le graphique 2 s'attarde spécifiquement à la situation des États-Unis, dont les sommes en cause font en sorte qu'il s'agit d'un pays qui se classe tout simplement à part en cette

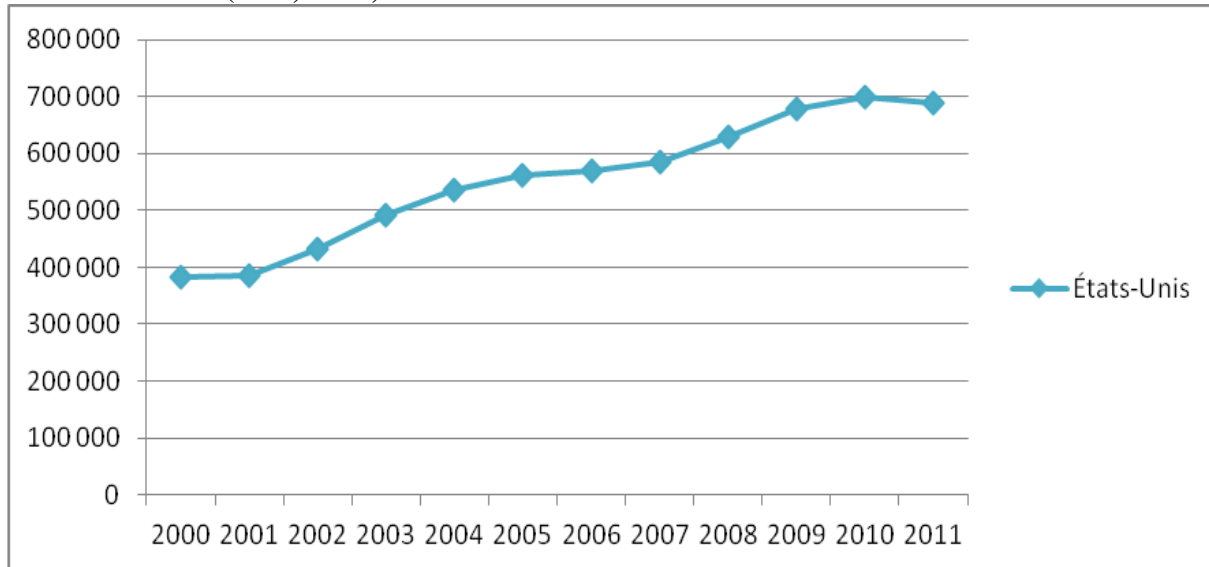
matière. Deux constats s'imposent d'emblée. Premièrement, les États-Unis ont généralement dépensé en défense plus de dix fois les sommes investies par la Russie, le deuxième pays du quintette dans ce domaine. Ensuite, ces deux pays sont ceux ayant connu la plus forte croissance de leurs dépenses militaires entre 2000 et 2011, soit une augmentation de 121 % pour la Russie et de 78,6 % pour les États-Unis. Le Canada vient au troisième rang avec une progression de 57,9 %, suivi de la Norvège (36,4 %) et du Danemark (7,2 %). Bien évidemment, les raisons qui expliquent ces investissements diffèrent d'un État à l'autre. Par exemple, pendant la majeure partie de la période, les États-Unis ont déployé leurs troupes sur deux fronts à la fois, l'Irak et l'Afghanistan, où ils ont mené des opérations contre-insurrectionnelles très coûteuses.

Graphique 1. : Évolution des dépenses militaires annuelles du Canada, Danemark, Norvège et Russie, 2000-2011 (millions de dollars constants (2010) ÉUA)



Source : SIPRI

Graphique 2. : Évolution des dépenses militaires annuelles des États-Unis, 2000-2011 (millions de dollars constants (2010) ÉUA)



Source : SIPRI

De même, le Canada s’est engagé en Afghanistan dès 2002, ce qui a fait gonfler substantiellement le budget de la défense. L’arrivée au pouvoir des conservateurs en 2006 s’est en outre traduite par la mise sur pied d’un important plan de modernisation des forces armées. Bien que la croissance norvégienne ait été plus marquée, résultat notamment d’importants programmes de modernisation des équipements, les dépenses militaires des deux pays scandinaves sont demeurées relativement stables et constantes, sous la barre des 10 milliards de dollars ÉUA. Enfin, depuis le début de la décennie 2000, la Russie s’est lancée dans un effort de reconstruction, restructuration et modernisation de ses forces, lesquelles avaient été laissées pour compte à la suite de l’effondrement de l’Union soviétique. Le pays a aussi eu tendance à démontrer une attitude belliqueuse envers ses voisins régionaux, ce qui a entre autres abouti à un conflit avec la Géorgie en 2008. La progression fulgurante des dépenses militaires fait en sorte que la Russie se classe

désormais au troisième rang mondial dans ce domaine, derrière les États-Unis et la Chine. Nous sommes encore toutefois loin des montants qui étaient en jeu en Union soviétique pendant la guerre froide.

Comme le signale Rob Huebert, « [...] it is very difficult to get specific numbers on the new activities in the Arctic ».⁹ Ceci est d’autant plus vrai que les recherches dédiées aux capacités militaires arctiques tendent à amalgamer, voire à confondre, le matériel que les États possèdent, les programmes de remplacement, les programmes de modernisation et les intentions d’achats, ce qui n’a évidemment pas le même effet sur les budgets de défense et sur l’augmentation réelle des capacités dites arctiques. La notion de « capacités arctiques » demeure par ailleurs très contestable, en ce sens que ce n’est pas parce qu’un équipement est opérable dans les rudes conditions du Grand Nord, qu’il ne peut être destiné à des

⁹ Huebert, *op. cit.*, p. 5.

opérations plus globales. Un exemple parmi tant d'autres : les sous-marins stratégiques russes de nouvelle génération seraient appelés à être déployés dans le Pacifique plutôt que dans l'Arctique comme c'était originellement prévu.¹⁰ Dans ces conditions et compte tenu de l'état des recherches, il serait hasardeux de tenter d'imputer aux hausses des dépenses militaires observées précédemment une quelconque part de dépenses strictement liées à l'Arctique.

Malgré tout, à partir de travaux réalisés par des chercheurs tels que Huebert¹¹, Rudd¹² et Wezeman¹³, qui recensent les équipements/capacités/ressources étant et/ou pouvant être déployés en Arctique, certains aspects révélateurs peuvent être mis en lumière. D'abord, les États-Unis sont le pays dont l'intérêt semble le moins marqué pour la région. Il est vrai que Washington peut compter sur des arsenaux parmi les plus complets du monde, mais le pays est réticent à vouloir engager des sommes significatives en Arctique. Comme le suggère un rapport interne du Département américain de la Défense :

Given the many competing demands on DoD's resources in the current fiscal environment, the Department believes that further evaluation of the future operating environment is required before entertaining

¹⁰ Andrei Zagorski cité dans Kristofer Bergh et Ingmar Oldberg, « The new Arctic : Building cooperation in the face of emerging challenges », *SIPRI Conference Report*, 26 avril 2011. Disponible en ligne à : <http://www.sipri.org/research/security/arctic/arcticpublications/conference-paper-26-april>.

¹¹ Huebert, *op. cit.*

¹² David Rudd, « Northern Europe's Arctic Defense Agenda », *Journal of Military and Strategic Studies*, vol. 12, no 3, printemps 2010.

¹³ Siemon T. Wezeman, « Military Capabilities in the Arctic », SIPRI Background Paper, Mars 2012, 16 p.

*significant investments in infrastructure or capabilities.*¹⁴

Ensuite, les informations en provenance de Russie, lequel est souvent considéré comme le pays ayant la stratégie la plus agressive envers le Grand Nord, sont souvent difficiles à obtenir et à corroborer. De plus, malgré une tendance soutenue d'accroissement des dépenses militaires ces dernières années, un certain scepticisme demeure quant à sa capacité réelle d'acquiescer ou à construire l'armement désiré.¹⁵

Ceci étant, on constate que les priorités de l'ensemble des pays visent, dans l'ordre, les forces navales, aériennes et terrestres. Évidemment, l'enjeu principal étant un accès accru au territoire rendu possible par la fonte des glaces, il n'est pas étonnant qu'on cherche à améliorer les capacités maritimes. Chacun des États étudiés a donc mis en œuvre des programmes de plus ou moins grande envergure visant à acheter, mais surtout à remplacer et/ou moderniser navires, frégates, brise-glaces et sous-marins. Ces achats ne sont pas nécessairement équipés d'armement, puisqu'ils visent des utilisations variées, notamment scientifiques. De plus, il semble que ce soit une minorité des équipements qui soient opérables douze mois par année, la plupart pouvant seulement être déployés pendant les mois plus doux d'été. En ce qui concerne les forces aériennes, il est davantage question de remplacement et de renouvellement que d'augmentation réelle des capacités. Pour quatre des cinq pays - les États-Unis, le Canada, le Danemark et la Norvège - les programmes de remplacement d'aéronefs

¹⁴ Dans Ronald O'Rourke, « Changes in the Arctic : Background and issue for Congress », Congressional research service, États-Unis, 15 juin 2012. Disponible en ligne à <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41153.pdf>.

¹⁵ SIPRI, *Background paper on SIPRI military expenditure data, 2011*, 17 avril 2012.

concernent entre autres l'appareil F-35 de la firme américaine Lockheed Martin, dont les problèmes techniques et de contrôle de coûts ne cessent d'alimenter les critiques. Plusieurs pays ont d'ailleurs déjà annoncé le report ou la diminution de leur commande. De plus, des doutes ont été émis quant à la fiabilité de l'appareil dans les conditions arctiques, notamment en lien avec le système de communication.¹⁶ Enfin, tous les pays occupent militairement le territoire et certains cherchent à augmenter les ressources terrestres. L'effort reste cependant somme toute limité. Par exemple, le Canada doit augmenter sous peu le nombre de Rangers de 4 100 à 5000 et prévoit éventuellement créer une unité spéciale arctique de 500 individus – ce qui est minuscule à l'échelle du territoire à couvrir, soit 4 millions de km². La Russie a également mis sur pied une force spéciale arctique, tandis que la Norvège a quant à elle réduit dernièrement son déploiement de deux à un bataillon.

Ce portrait est certes très sommaire. Il faut néanmoins prendre conscience de l'intérêt varié des États envers l'Arctique tout comme des sommes qui y sont consacrées. Surtout, il est difficile d'avoir des chiffres exacts sur ces dépenses, ce qui rend pratiquement impossible de faire une adéquation directe entre l'évolution des dépenses militaires des pays concernés et les ressources consacrées à l'Arctique.

Conclusion

Ainsi donc, nonobstant la portée limitée des données sur les dépenses militaires arctiques, il est permis de douter qu'un mouvement de croissance substantielle des capacités qui

¹⁶ CBC News, « F-35s face communication problems in Arctic », 23 octobre 2011. Disponible en ligne à : <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2011/10/23/f-35-communication-problem.html>.

pourrait s'apparenter à une course aux armements batte actuellement son plein. Il est cependant vrai que des dépenses sont engagées en ce sens. À ce stade-ci, elles visent davantage à permettre aux pays de surveiller une partie de leur territoire qu'à se constituer une véritable force de frappe. En ce sens, la conclusion que tire Siemon T. Wezeman semble tout à fait avisée :

*This review of current and projected military forces in the Arctic region points to a process of modernization and the creation of new capacity to address challenges associated with the environmental, economic and political changes anticipated in the region, rather than as a response to major threat perceptions.*¹⁷

Il n'est pas impossible non plus que ce phénomène soit le prélude d'une véritable course aux armements qui sera déterminée par la suite des événements. Les cinq États dont il a été question ne sont pas les seuls à s'intéresser au potentiel futur du Grand Nord et à investir dans l'acquisition de capacités arctiques. L'action de certains pays européens et d'autres comme la Chine tend à le démontrer.

Cet article proposait de jeter les bases d'un travail qui sera beaucoup plus systématique concernant l'économie politique de l'Arctique. Il ne faut pas perdre de vue que la crainte d'un conflit évoqué par certains chercheurs et répandu par certains médias repose pour beaucoup sur la projection d'achats de matériel à moyen et long terme. Le contexte d'austérité budgétaire qui règne actuellement en Occident pourrait avoir des conséquences sur les plans d'acquisition des pays arctiques et ce, particulièrement au Canada et aux États-Unis où les budgets de défense seront revus à la baisse dans les

¹⁷ Wezeman, *op. cit.*, p. 14.

années à venir. La situation sera donc à surveiller de près.

L'OPSA tient à remercier ses partenaires :

