

Défense et la sécurité dans l'Arctique : dimensions internationales et nationales

P. Whitney Lackenbauer, Ph. D.

Présentation visant à aider à structurer la table ronde sur l'Examen de la politique de défense, qui se déroulera à Yellowknife

La vision traditionnelle de la sécurité de l'Arctique est centrée sur la défense militaire, surtout la protection des frontières nationales et l'affirmation de la souveraineté nationale sur les terres et les voies de navigation de l'Arctique. Pendant la guerre froide, la sécurité de l'Arctique était indissociable de la sécurité nationale, de la dissuasion nucléaire et de la rivalité bipolaire entre les superpuissances américaine et soviétique. D'autres conceptions de la sécurité mettant en évidence les préoccupations économiques, sociales, culturelles et environnementales sont apparues au cours de la période qui a suivi la guerre froide. De nombreux chercheurs et politiciens font désormais la promotion d'une conception plus vaste et plus approfondie de la sécurité qui reflète des types de menaces nouveaux et distincts et qui englobe la sécurité humaine et environnementale. Cette idée oriente l'approche pangouvernementale canadienne de la sécurité de l'Arctique, qui met à contribution bon nombre de ministères et d'organismes, aux différents ordres de gouvernement, ainsi que des intervenants des collectivités du Nord. Bien qu'elle soit éclipsée par la vision populaire d'une concurrence circumpolaire et d'une soi-disant course aux armements dans l'Arctique, cette approche globale et intégrée de la défense et de la sécurité illustre un effort de plus en plus concerté pour réduire les risques dans l'ensemble du spectre de la mission et renforcer la résilience des collectivités de l'Arctique. Ce cadre est déjà en place dans la politique du MDN et, d'après mon évaluation, il conviendrait très bien de poursuivre sa mise en œuvre et de le définir davantage.

Évaluations de la menace

Les documents stratégiques produits par le MDN/les FAC au cours de la dernière décennie insistent constamment sur le fait que le Canada ne fait face à aucune menace militaire conventionnelle dans l'Arctique dans un avenir proche. Mon analyse continue montre qu'il s'agit d'une évaluation éclairée et qu'elle devrait être réitérée dans l'énoncé de la politique de défense à venir.

Les activités récentes de la Russie (Ukraine, Syrie, vols de bombardiers stratégiques aux frontières de l'espace aérien de l'Amérique du Nord) laissent entrevoir le retour de la concurrence entre les grandes puissances à l'échelle mondiale. Cela justifie une surveillance et une analyse attentives de concert avec notre « principal partenaire » (les États-Unis) et d'autres partenaires de l'OTAN. Bien que le fait de combattre les menaces d'adversaires de force égale ou presque égale puisse exiger le déploiement de nouvelles capacités dans l'Arctique, celles-ci ne sont pas imputables aux difficultés et conflits liés à la souveraineté (p. ex. avions d'interception et systèmes de détection pour remplacer le système d'alerte du Nord). Pourtant, le document de consultation laisse entendre que le « Canada doit également gérer l'intérêt international grandissant à l'égard de l'Arctique et les défis liés à l'évolution de l'environnement et à l'accès accru à nos voies navigables du Nord. Les récentes activités russes dans l'Arctique n'ont fait qu'accroître ce défi. » À mon avis, le lien entre la dernière phrase et le premier énoncé n'est pas établi. Les activités militaires de la Russie dans son Arctique n'ont rien à voir de quelque façon évidente que ce soit avec les changements environnementaux ou les corridors maritimes de l'Arctique canadien. Il s'agit d'une corrélation erronée qui perpétue les idées fausses en confondant les enjeux de l'Arctique (ceux qui émergent dans la région et qui en découlent) avec les *enjeux de la grande stratégie* qui peuvent avoir un lien avec l'Arctique, mais qui sont traités à l'échelle mondiale (plutôt que précisément à l'échelle régionale). Selon moi, cela doit être indiqué dans la politique officielle, sinon la politique elle-même pourra occasionner les idées fausses qui provoquent la méfiance et créent les conflits.

Bien que certains médias et théoriciens montrent la Chine comme un concurrent militaire émergent dans la région de l'Arctique, cette théorie ne repose que sur de pures conjectures et n'a aucun fondement d'éléments vérifiables. Ainsi, la prétendue menace de la Chine à l'endroit de l'Arctique canadien est un « faux-fuyant » qui ne devrait pas détourner l'attention ou les ressources de missions plus importantes au Canada ou à l'étranger. Au lieu de cela, on devrait surveiller les intérêts de la Chine et d'autres États non arctiques dans un contexte pangouvernemental.

Nous devrions continuer à tirer parti des relations avec les alliés pour relever les défis liés à la défense de l'Arctique. La mésentente qui oppose depuis longtemps le Canada et les États-Unis sur le statut des eaux arctiques canadiennes demeure gérable et ne nuit pas à la collaboration étroite et de longue date pour la défense de l'Amérique du Nord. L'élargissement du NORAD pour éventuellement y intégrer une mission de contrôle maritime devrait être pris en considération, même si je ne m'attends à aucun besoin ou désir d'inclure des forces terrestres dans tout cadre élargi du NORAD.

Rôles nationaux

Les Forces armées canadiennes joueront probablement un rôle national de plus en plus actif à l'appui des autorités civiles dans le futur. Les investissements déjà annoncés pour renforcer les capacités dans l'Arctique, notamment les navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (NPEA) et le Centre d'entraînement des Forces canadiennes dans l'Arctique (CEFCA), ainsi que les récents développements organisationnels et doctrinaux (p. ex. les groupes-compagnies d'intervention dans l'Arctique), sont judicieux et appropriés. Cependant, le Concept intégré pour l'Arctique existant exige une mise en œuvre complète. Ainsi, la politique de défense devrait réitérer l'importance d'investir dans les capacités de défense de l'Arctique pour dissuader les adversaires en devenir et aider d'autres ministères à l'appui de leurs mandats en matière de sûreté et de sécurité pour assurer des interventions efficaces dans un « environnement de sécurité incertain, complexe et fluctuant ». Le Groupe de travail sur la sécurité de l'Arctique et les exercices annuels NANOOK constituent des exemples représentatifs du rôle de leadership du MDN/des FAC dans les activités pangouvernementales avec ses partenaires nationaux en matière de sécurité.

Mes travaux de recherche des dix dernières années dévoilent que le concept de forces terrestres structuré en fonction des unités d'intervention immédiate (UII), des groupes-compagnies d'intervention dans l'Arctique de la Réserve et des Rangers canadiens permet de relever les défis les plus probables auxquels les forces terrestres seront confrontées aujourd'hui et dans le futur. Plus particulièrement, les Rangers canadiens constituent un élément fondamental de l'équipe de défense dans les collectivités de partout dans le Nord. Plutôt que d'augmenter le nombre de Rangers canadiens (tel que le suggère la lettre de mandat du ministre), il faudrait affecter des ressources pour accroître le nombre d'instructeurs des Rangers et de membres des groupes de patrouilles des Rangers canadiens (GPRC) pour les soutenir. L'augmentation récente à 5 000 Rangers dans l'ensemble du Canada fait que les ressources sont déjà trop sollicitées, et la consolidation de cette croissance en renforçant les GPRC permettra d'améliorer l'efficacité et la viabilité des Rangers tout en favorisant la santé et le bien-être des militaires qui les appuient.

Le Canada devrait s'efforcer de maintenir sa capacité militaire dans un vaste éventail d'opérations dans le Nord. Bien que les moyens de dissuasion stratégique soient fournis par les États-Unis, le Canada devrait continuer à jouer un rôle de soutien essentiel dans le futur en élaborant des systèmes spatiaux et sans pilote (liés à la surveillance du NORAD en remplacement du système d'alerte du Nord) et en y contribuant. Pour défendre les approches aérospatiales du Canada, le gouvernement devrait revoir sa position concernant la défense antimissiles balistiques et acquérir un chasseur d'interception interopérable de façon transparente avec les principaux alliés du Canada. Dans un contexte plus large de sûreté et de sécurité, le gouvernement devrait accorder une grande importance à l'acquisition d'aéronefs de recherche et de sauvetage à voilure fixe et à la mise en œuvre du concept de Centre opérationnel du Nord, ainsi qu'à la résolution des problèmes de mobilité tactique et de communication (particulièrement dans l'Extrême-Arctique).

Conclusion

La réalité de la sécurité du Canada dans l'Arctique par rapport aux menaces militaires étrangères est moins inquiétante que ce que laissent croire les grands titres sensationnels. Nos capacités de défense interarmées dans la région, bien que modestes en comparaison avec celles d'autres parties du monde, sont amplement suffisantes pour contrer les faibles risques militaires traditionnels auxquels nous faisons face. La coopération avec les États-Unis est profondément ancrée et elle est depuis longtemps mise en œuvre efficacement et gérée avec tact politique. Cela devrait continuer. Comme le président Obama et le premier ministre Trudeau l'ont souligné dans leur déclaration commune du 10 mars, un modèle de leadership partagé dans l'Arctique « visant à saisir les occasions et à relever les défis liés à l'évolution de l'Arctique, en collaboration avec les peuples autochtones et du Nord, et à exercer un leadership scientifique responsable » ne devrait pas s'articuler autour de menaces militaires exagérées contre la souveraineté et la sécurité dans l'Arctique. Au lieu de cela, le Canada devrait assurer la mise en œuvre complète du concept intégré pour le Nord des FAC et maintenir la présence des FAC dans la région pour protéger le continent nord-américain, améliorer la surveillance et le suivi constants et fournir un soutien essentiel aux autorités civiles en situation d'urgence.