

N° 849

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2025

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) relatif aux enjeux stratégiques du Nord de l'Europe,

Par M. Philippe PAUL, Mme Vivette LOPEZ, M. Jean-Pierre GRAND,
Mme Michelle GRÉAUME et M. Akli MELLOULI,

Sénateurs et Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Jean-Baptiste Lemoyne, Claude Malhuret, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, *vice-présidents* ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, *secrétaires* ; MM. Étienne Blanc, Gilbert Bouchet, Mme Valérie Boyer, M. Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Joël Guerriau, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mmes Gisèle Jourda, Mireille Jouve, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Didier Marie, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS.....	5
L'ESSENTIEL.....	7
LE NORD DE L'EUROPE, NOUVEAU CENTRE DE GRAVITÉ ?.....	7
I. LA DÉGRADATION, ACCÉLÉRÉE DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES, DE LA SITUATION STRATÉGIQUE AU NORD DE L'EUROPE.....	7
A. LES ESPACES NORDIQUES JUSQU'À LA GUERRE FROIDE : UN THÉÂTRE PROGRESSIVEMENT PACIFIÉ	7
1. <i>L'Europe du Nord, zone de rivalités de puissances jusqu'au tournant du XIXe siècle</i>	<i>7</i>
2. <i>Un théâtre secondaire et un laboratoire de paix aux XIXe et XXe siècle.....</i>	<i>7</i>
3. <i>Un « équilibre nordique » original pendant la guerre froide.....</i>	<i>8</i>
B. LA CRISTALLISATION PROGRESSIVE D'UNE OPPOSITION DE BLOCS DEPUIS LA FIN DE LA GUERRE FROIDE	9
1. <i>La fissure de l'équilibre nordique à la fin de la guerre froide</i>	<i>9</i>
2. <i>Une escalade des tensions depuis 2014 et, à plus forte raison, 2022</i>	<i>11</i>
II. UNE OCCASION DE RENFORCER LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE ET DE CONTRIBUER À PACIFICIER L'ESPACE ARCTIQUE	13
A. SAISIR L'OCCASION DE RENFORCER LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE	13
1. <i>Participer au renforcement de la posture défensive de l'Otan dans la zone</i>	<i>13</i>
2. <i>Resserrer nos liens avec des pays traditionnellement très atlantistes.....</i>	<i>14</i>
3. <i>Prendre exemple sur les dispositifs nordiques de résilience de la société</i>	<i>16</i>
B. CONTRIBUER À LA PACIFICATION DE L'ESPACE ARCTIQUE.....	18
1. <i>Une conflictualité entre États riverains à ne pas surévaluer</i>	<i>18</i>
2. <i>Une zone qui risque à son tour de recueillir l'écho des rivalités extérieures.....</i>	<i>19</i>
3. <i>Préserver à tout prix l'espace de coopération, notamment scientifique, en Arctique.....</i>	<i>21</i>
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	23
I. LA DÉGRADATION, ACCÉLÉRÉE DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES, DE LA SITUATION STRATÉGIQUE SUR LE FLANC NORD DE L'EUROPE.....	25
A. LES ESPACES NORDIQUES JUSQU'À LA FIN DE LA GUERRE FROIDE : UN THÉÂTRE PROGRESSIVEMENT PACIFIÉ.....	25
1. <i>L'Europe du Nord, zone de rivalités de puissances jusqu'au tournant du XIXe siècle</i>	<i>25</i>
2. <i>Un théâtre secondaire, et un laboratoire de pacification au XIXe et au début du XXe siècle</i>	<i>28</i>
3. <i>Un « équilibre nordique » original pendant la guerre froide.....</i>	<i>30</i>
a) <i>Une coopération régionale qui reste, alors, encore limitée</i>	<i>30</i>
b) <i>Une alliance prudente avec une grande puissance extérieure.....</i>	<i>31</i>
c) <i>La promotion active de la paix par la diplomatie et la recherche.....</i>	<i>32</i>

B. LA CRISTALLISATION PROGRESSIVE D'UNE OPPOSITION DE BLOCS DEPUIS LA FIN DE LA GUERRE FROIDE	34
1. <i>La fissure de l'« équilibre nordique » dès la fin de la guerre froide</i>	34
2. <i>Une escalade des tensions depuis 2014</i>	41
3. <i>Un foyer de tensions majeur depuis l'agression russe de 2022</i>	44
II. SAISIR L'OCCASION DE RENFORCER LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE ET DE CONTRIBUER À PACIFIER L'ESPACE ARCTIQUE	49
A. SAISIR L'OCCASION DE RENFORCER LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE	49
1. <i>Renforcer notre participation à la posture défensive de l'Otan</i>	49
a) <i>Des menaces protéiformes</i>	49
b) <i>Renforcer notre participation à la posture défensive de l'alliance</i>	53
2. <i>Resserrer nos liens avec des États traditionnellement atlantistes</i>	56
3. <i>Prendre exemple sur les dispositifs nordiques de résilience de la société</i>	59
B. CONTRIBUER À LA PACIFICATION DE L'ESPACE ARCTIQUE.....	64
1. <i>Une conflictualité entre États riverains à ne pas exagérer</i>	64
2. <i>Une zone qui risque à son tour de recueillir l'écho des rivalités américano-chinoises</i>	69
3. <i>Préserver l'espace de coopération scientifique autour de cette zone, sentinelle de l'état de la planète</i>	72
EXAMEN EN COMMISSION.....	75
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	87

AVANT PROPOS

La guerre menée par la Russie en Ukraine traduit une profonde mutation des dynamiques régionales depuis la fin de la guerre froide. Elle a provoqué l'élargissement de l'Otan à la Suède et à la Finlande, mettant un terme à des décennies de culture stratégique de neutralité et de promotion de la paix par le désarmement, et étendu ainsi la frontière de l'alliance avec la Russie de plusieurs centaines de kilomètres. L'Europe du Nord est devenue une « zone stratégique de premier plan »¹.

En première ligne du flanc nord du continent, les pays nordiques entretiennent toutefois un rapport ambigu au continent européen : la Norvège est membre fondateur de l'Otan, dont elle accepte de se faire les yeux et les oreilles dans le grand Nord, mais entretient une relation distante à l'égard de l'Union européenne, dont elle n'est pas membre. La Suède est désireuse de renforcer sa participation aux structures de l'alliance, mais se considère avant tout comme un État riverain de la Baltique et est très impliquée dans la coopération régionale.

Quoi qu'il en soit, dans le contexte de menace russe sur l'Europe et de retrait relatif des États-Unis, ces États se réarment massivement et sont désireux de renforcer les coopérations de défense européennes, et d'approfondir en particulier les coopérations bilatérales avec la France – que la mission s'est efforcée de promouvoir.

Après avoir dressé une toile de fond historique qu'il est impossible de méconnaître pour l'analyse des évolutions contemporaines, les rapporteurs se sont attachés à dresser un panorama des menaces actuelles dans les trois théâtres qui composent le flanc nord de l'Otan et à identifier le rôle que peuvent y jouer la France et ses partenaires, ainsi que les moyens de soutenir nos relations bilatérales. Ils s'intéressent en outre aux évolutions en cours dans l'Arctique, objet de convoitise des États riverains et, peut-être plus encore, écho des rivalités des puissances américaine et chinoise.

Il y a un quart de siècle, le politologue Bruno Tertrais relevait déjà que « le Nord est traditionnellement et implicitement considéré comme un « territoire anglo-saxon » [et] n'est pas sur l'écran radar du stratéguiste français »². La présente étude n'invalidé pas ce constat mais veut contribuer à sa péremption.

¹ Lars Wedin, « L'Europe du Nord : zone stratégique de premier plan », dans *Revue Défense Nationale* 2024/2 n°867, 2024, pp. 60-66.

² Bruno Tertrais, "A French Perspective on Security in Northern Europe", in Gullow Gjeseth (ed.), *The Nordic Countries and European Security*, Oslo, Clausewitz Seminar, Europa-programmet, 2001, p. 27, cité par Matthieu Chillaud, *Les fondements "oubliés" des stratégies nordiques*, dans *Stratégie* 2008/3 n° 91-92, pp. 7-12.

L'ESSENTIEL

LE NORD DE L'EUROPE, NOUVEAU CENTRE DE GRAVITÉ ?

I. LA DÉGRADATION, ACCÉLÉRÉE DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES, DE LA SITUATION STRATÉGIQUE AU NORD DE L'EUROPE

A. LES ESPACES NORDIQUES JUSQU'À LA GUERRE FROIDE : UN THÉÂTRE PROGRESSIVEMENT PACIFIÉ

1. L'Europe du Nord, zone de rivalités de puissances jusqu'au tournant du XIXe siècle

L'Europe du Nord a d'abord été une zone de rivalités entre les puissances du Nord elles-mêmes. Selon le politologue danois Håkan Wiberg, durant les cinq derniers siècles, il y a eu plus de cinquante guerres civiles ou internationales dans la zone nordique.

A la prépondérance danoise succède, au XVIIe siècle, la tentative d'hégémonie suédoise. La Suède s'agrandit aux dépens de la Russie et la prive d'accès à la Baltique, et prend même pied sur les côtes aujourd'hui estoniennes et lettonnes. L'impérialisme suédois s'achève en 1709 dans la grande guerre du Nord, à la bataille de Poltava, dans l'actuelle Ukraine, face à la Russie. Les désirs de revanche suédois du XVIIIe siècle ne sont pas couronnés de succès. Les pays nordiques s'effacent alors de la scène européenne et, l'importance économique de la Baltique décroissant relativement, les tensions s'apaisent.



Expansion et déclin de l'empire suédois

2. Un théâtre secondaire et un laboratoire de paix aux XIXe et XXe siècle

À partir du XIXe siècle, la région ne fait progressivement plus que refléter un rapport de forces qui lui est extérieur : la rivalité anglo-russe au XIXe siècle, germano-soviétique jusqu'en 1945, américano-soviétique après cette date.

Devenant un théâtre secondaire, la zone nordique expérimente des dispositifs de pacification : la Suède devient neutre en 1814 ; elle est imitée

par le Danemark en 1864, la Norvège en 1905, et la Finlande en 1917. Les îles Åland sont démilitarisées en 1856 et, confiées à la Finlande, neutralisées en 1921 ; les détroits danois font l'objet de la convention de 1857, la frontière suédo-norvégienne est neutralisée en 1905, le traité de Versailles interdit les fortifications et l'artillerie allemandes sur la Baltique ; l'archipel du Svalbard, confié à la Norvège, est démilitarisé par le traité de Paris de 1920.

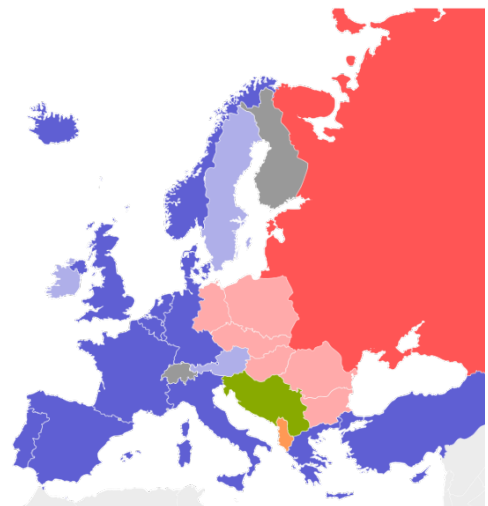
L'expérience de la seconde guerre mondiale infléchit les habitudes des pays nordiques. Le Danemark et la Norvège furent attaqués par l'Allemagne, la Finlande par l'URSS, tandis que la Suède échappa aux hostilités. La politique pacificatrice des pays nordiques prit alors de nouvelles formes, dont l'effet de subtil contrepoids inspira au politologue norvégien Arne Olav Brundtland le terme d'« **équilibre nordique** » en 1966.

3. Un « équilibre nordique » original pendant la guerre froide

Après-guerre, les tentatives de coopération régionale échouent en raison de la désunion des vues géopolitiques des États de la région : le Danemark est toujours en première ligne du fait de sa position de verrou stratégique de la Baltique ; la Suède est protégée de l'URSS par la Baltique et n'a pas accès à l'océan, tandis que la Norvège a une côte atlantique et partage une frontière avec l'URSS ; quant à la Finlande, pour reprendre les termes d'Hervé Coutau-Bégarie, elle « craint de se voir offrir une assistance qu'elle ne pourra refuser ».

La Finlande pacifia donc ses relations avec l'URSS par la signature du traité de 1948, qui donna au terme de finlandisation sa connotation de neutralisation excessive subie. Elle accepte alors l'obligation de défendre l'URSS en cas d'attaque de la part de l'Allemagne ou de l'un de ses alliés – terme qui vise évidemment les États-Unis –, ce qui oriente sa politique étrangère dans un sens forcément favorable à son puissant voisin et la dissuade de solliciter l'aide du plan Marshall, mais elle reste en dehors du pacte de Varsovie.

Le Danemark et la Norvège choisirent d'intégrer l'Otan, mais d'une manière prudente, qui prit des airs de « semi-alignement ». Intégrant la crainte soviétique que les navires quittant la base de Mourmansk pour l'Atlantique ne s'exposent à une attaque immédiate en longeant les côtes norvégiennes, la Norvège refusa dès son adhésion à l'Otan d'abriter des troupes étrangères sur son sol, le déploiement de fusées et les manœuvres alliées trop proches de la frontière de l'URSS. Le Danemark fit de même et



L'Europe pendant la guerre froide. Bleu : Otan ; Rouge : URSS ; Bleu clair : États neutres mais proches de l'Otan ; Rose : membres du pacte de Varsovie ; Gris : États neutres.

passa longtemps pour un trublion au sein de l'Alliance, en tempérant certaines de ses ardeurs – par exemple, sur le déploiement d'un système américain de défense anti-missiles.

Les États nordiques ont en outre à cette époque mis en œuvre une politique originale active de recherche de l'apaisement, qui ajoute à la neutralité et à l'attachement au droit international d'avant-guerre une promotion active de la paix par le désarmement. Stockholm a ainsi organisé en 1986 la conférence sur les mesures de confiance dans le cadre de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), et fut à l'origine d'un certain nombre de propositions de zones exemptes d'armes nucléaires. De même, la Finlande a organisé en 1971 la Conférence qui déboucha sur les accords du même nom en 1975, et fut active dans la lutte pour la maîtrise des armements.

Cette culture diplomatique s'est appuyée sur un effort original de travail scientifique et d'influence, celui des *peace research* qui se donnent pour objet d'étude les conditions de la paix et du désarmement, et pour mission la prévention des situations belligènes. Les centres de recherche tels que le *Peace Research Institute of Oslo* (PRIO) créé en 1959, le *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) créé en 1966, ou le *Tampere Peace Research Institute* finlandais, créé en 1969, se sont ainsi illustrés dans les recherches sur le désarmement ou la lutte contre la prolifération nucléaire. Le prix Nobel de la paix, inventé en Suède au début du XXe siècle, remis chaque année à Oslo, et attribué dans l'Histoire à cinq Suédois, deux Norvégiens, un Finlandais et un Danois, en est une autre illustration. Notons enfin que Suède et Norvège ont donné les deux premiers secrétaires généraux de l'ONU.

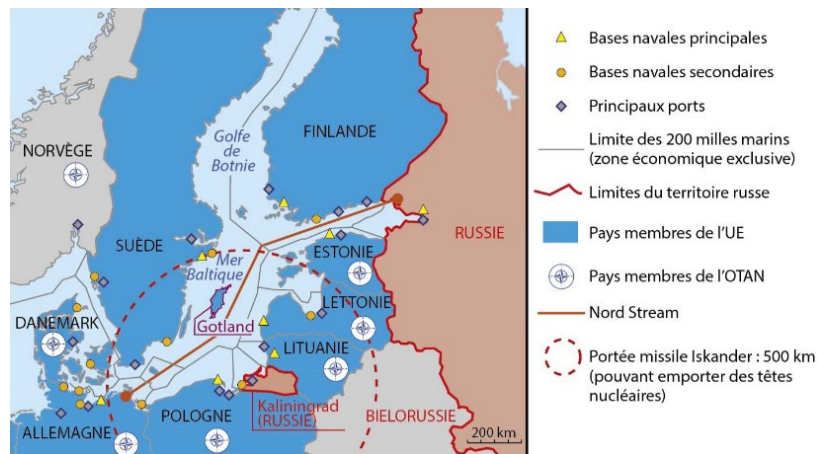
B. LA CRISTALLISATION PROGRESSIVE D'UNE OPPOSITION DE BLOCS DEPUIS LA FIN DE LA GUERRE FROIDE

1. La fissure de l'équilibre nordique à la fin de la guerre froide

Hervé Coutau-Bégarie observe dès janvier 1989 que les stratèges de l'Otan ont recommencé à s'intéresser « *passionnément* » au flanc Nord de l'Europe, et explique ce regain d'intérêt par une « *plus grande attention des pays nordiques à leur défense, notamment maritime, en raison de l'évolution du droit de la mer qui les a conduits à se doter de zones économiques pour protéger des ressources halieutiques surexploitées, de l'importance du pétrole off-shore, et de leur inquiétude face aux agissements navals de l'URSS [...] ou des Etats-Unis* ». Mais, « *la grande nouveauté réside dans la réévaluation du flanc nord dans l'équation stratégique globale, réévaluation liée à l'importance nouvelle du théâtre arctique et au retour offensif de la marine américaine. La conjonction de tous ces facteurs aboutit à faire de ce flanc une aire d'intense rivalité* ». Sous Ronald Reagan, la *Maritime Strategy* diffusée depuis 1984, « *résolument offensive* », exclut ainsi que la marine soviétique puisse continuer à bénéficier de l'impunité dans des mers qui lui étaient auparavant abandonnées.

Les décisions prises depuis la chute du Mur ont profondément transformé les équilibres dans la région. D'abord, la dissolution de l'Union soviétique a bouleversé la géopolitique de la mer Baltique puisque la Russie y est depuis lors reléguée à la lucarne de Saint-Petersbourg et à l'enclave de Kaliningrad.

Situation de la mer Baltique avant l'élargissement de l'Otan de 2023-2024



Les pays nordiques ont, ensuite, normalisé leur relation à l'Otan en pleine période d'hyperpuissance américaine. La Suède et la Finlande ont rejoint le partenariat pour la paix de l'Otan en mai 1994 puis, en 1995, l'Union européenne, dont la politique de sécurité et de défense pouvait être vue comme une sérieuse brèche dans leur neutralité. Elles ont ensuite rejoint le conseil de partenariat euro-atlantique en 1997. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en 2009, les a inclus dans le mécanisme de solidarité collective prévu à l'article 42 paragraphe 7 du TUE, inspiré de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord.

La participation opérationnelle des pays nordiques aux missions de l'Otan, qu'ils en fussent ou non membres, remonte ainsi à 1995, date de création d'une brigade polono-nordique en Bosnie-Herzégovine, entièrement nordique en 2000. En 1999, la Suède a apporté son soutien politique à la guerre aérienne contre la Serbie, et a, avec la Norvège et la Finlande, composé une brigade au Kosovo. En Afghanistan, Suède et Finlande ont participé à la force internationale d'assistance et de sécurité dans la région de Mazar-e-Sharif. Des pilotes suédois ont encore assisté leurs collègues danois et norvégiens dans le ciel libyen, en 2011. Au sein de l'Union européenne, un « groupement tactique nordique » a été mis en place dans le cadre des forces de réaction rapide, dès 2008, qui inclut la Suède et la Norvège.

Certains États nordiques ont en outre rivalisé d'atlantisme. Le politologue danois Hans Mouritzen décèle un « super-atlantisme » dans la participation de son pays à l'intervention américaine en Irak en 2003 et son soutien aux initiatives pour un « grand Moyen-Orient ». La Norvège prête à compter de 2006 plus volontiers son territoire aux exercices de l'Otan. Le déploiement du bouclier antimissiles américain *Missile Defense*, rendu

possible par le retrait unilatéral américain en décembre 2001 du traité ABM, a immédiatement concerné les pays chargés d'accueillir un système de radar avancé, en l'occurrence la Grande-Bretagne et le Danemark, mais aussi probablement la Norvège, qui abrite depuis 1999 le radar GLOBUS.

Les années 2007-2008 sont considérées par les analystes comme celles du renforcement des ambitions russes dans l'Arctique. Les patrouilles militaires et survols de l'Arctique par les forces stratégiques russes reprennent alors et, en octobre 2007, une équipe de scientifiques russes plantait un drapeau russe en titane à la verticale du pôle Nord. L'année 2008 est marquée par le discours du président Medvedev et l'adoption du document d'orientation sur l'Arctique, prélude à la publication, en 2013, d'une Stratégie nationale. Russie et Norvège parviennent cependant à régler en avril 2010 un différend territorial sur la délimitation de la mer de Barents qui couvrait depuis quarante ans.

La coopération régionale progresse alors. L'année 2009 est marquée par la création de l'organisation *Nordic Defence Cooperation* (Nordefco), enceinte de mutualisation des moyens et des entraînements militaires des pays nordiques, et par la déclaration unilatérale de solidarité de la Suède envers ses voisins, sur la base du rapport remis par Jens Stoltenberg, qui fait en outre un certain nombre de propositions de coopération en matière de défense.

2. Une escalade des tensions depuis 2014 et, à plus forte raison, 2022

Les événements ukrainiens de 2014 marquent assurément une date importante. **L'annexion de la Crimée convainc sans doute en premier les Norvégiens que,** pour reprendre les termes d'un rapport commandé alors par leur gouvernement, « *la crise en Ukraine marque la fin d'une paix profonde en Europe* ». C'est alors de la capacité de défense collective de l'Otan en Arctique qu'Oslo s'inquiète. La doctrine militaire russe se dote en effet en 2014 de la mission de protéger « les intérêts russes dans l'Arctique » et les forces armées russes se réorganisent en conséquence.

Les dispositifs juridiques historiques de neutralité sont, depuis, fragilisés. Les Suédois ont remilitarisé l'île de Gotland en 2017, les Finlandais exploitent depuis 2018 les ressources de la convention de 1921 pour organiser des exercices dans les îles Åland, et les Norvégiens anticipent dès cette époque l'invasion russe de l'archipel du Svalbard, où le droit international ménage une délicate coprésence à des fins d'exploitation des ressources.

La Finlande et la Suède ont normalisé leur présence dans l'Alliance atlantique en devenant membres en 2023 et 2024. Les Premiers ministres danois et suédois ont même déclaré en mars et mai 2024 qu'ils n'excluaient pas l'hébergement d'armes nucléaires sur leurs sols respectifs. La Suède rejoindra bientôt la présence avancée rehaussée (eFP) ainsi que la brigade des forces terrestres avancées basée en Lettonie, et compte devenir le pays-cadre d'une présence FLF supplémentaire en Finlande. La Norvège mise fortement

sur son insertion dans la Force expéditionnaire conjointe (*Joint Expeditionary Force*) sous direction britannique.

Depuis 2022, un arc de crises potentielles qui s'étend du Svalbard à la région de l'Atlantique Nord et de la mer Baltique.

Les menaces prennent des formes différentes selon les théâtres considérés. Les inquiétudes les plus immédiates sont probablement celles des Finlandais, qui s'alarment, surtout depuis le printemps 2025, des regroupements de troupes russes derrière leur frontière commune, depuis que le pays est entré dans l'Otan et que les frappes ukrainiennes en profondeur poussent à la mise à l'abri, plus au nord, de certaines forces russes.



Points d'attention suggérés par la Rand corp. (2020)

Dans l'Atlantique Nord, le rapport remis au gouvernement norvégien au printemps 2015 schématisait les implications perçues par la Norvège de la **stratégie russe dite de la « défense de bastion »**. Issue de la période soviétique, celle-ci vise à sécuriser les abords de la péninsule de Kola, zone où se regroupe l'essentiel de la flotte stratégique russe.

Vue comme essentiellement défensive par certains auteurs, cette stratégie conduit toutefois les stratèges de

l'Otan à identifier **deux points à surveiller particulièrement** : la ligne qui relie le Groenland au Royaume-Uni en passant par l'Islande, dite « GIUK », et, à la suite de la Rand corporation, la ligne qui relie le Svalbard à la Norvège, dite « Bear Gap » du nom de l'île qui se trouve en son milieu, par où les sous-marins russes passent nécessairement pour se rendre dans l'Atlantique et qui constitue aussi une importante ligne de ravitaillement des Alliés dans l'Atlantique Nord.

En Baltique, la focale a été placée en 2024 et 2025 sur la multiplication des menaces hybrides. La Russie est suspectée d'être à l'origine de sabotages de câbles et d'infrastructures sous-marines et de s'entraîner au brouillage de signaux GPS perturbant la navigation aérienne et maritime depuis Kaliningrad. Ses forces aériennes ont à plusieurs reprises violé l'espace aérien estonien ou finlandais et menacé un avion de surveillance français. Elle est, surtout, accusée d'exploiter une flotte de pétroliers vétustes, non assurés et sans doute sous pavillon de complaisance pour exporter son

pétrole en contournement des sanctions. Cette « flotte fantôme » finance son effort de guerre et présente des risques sécuritaires et environnementaux.

Attaques sur les infrastructures de la mer Baltique depuis 2024 d'après le Wilson center



II. UNE OCCASION DE RENFORCER LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE ET DE CONTRIBUER À PACIFIER L'ESPACE ARCTIQUE

A. SAISIR L'OCCASION DE RENFORCER LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE

1. Participer au renforcement de la posture défensive de l'Otan dans la zone

Depuis le retour de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN, la Marine nationale a accru progressivement sa participation aux opérations et exercices de l'Alliance, en particulier sur son flanc nord. Sur le plan quantitatif, elle a triplé le nombre de jours de mer annuels consacrés au soutien direct des opérations OTAN en seulement cinq ans, passant de 214 jours en 2021 à un rythme stable de 700 à 750 jours depuis 2023, **faisant de la France le principal contributeur naval de l'Alliance.**

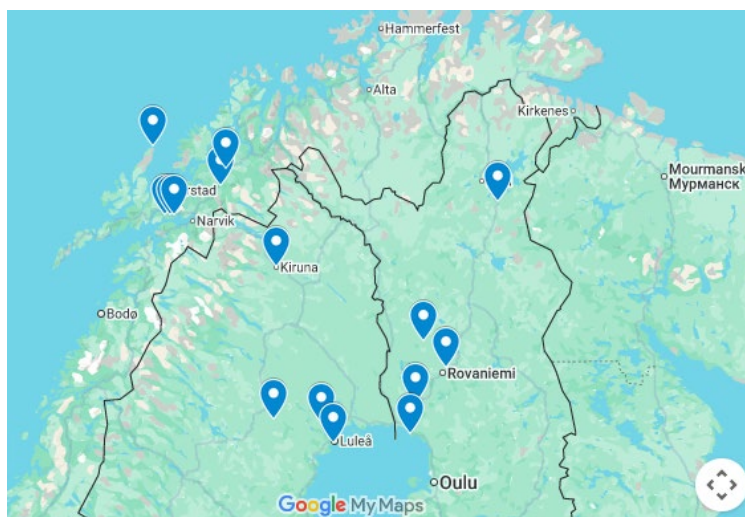
Le flanc nord de l'Alliance constitue l'essentiel de l'engagement maritime français au sein de l'Otan, représentant plus de 70 % des 700 à 750 jours de mer annuels consacrés aux opérations alliées, qu'il s'agisse de lutte anti-sous-marine, de défense anti-aérienne ou la lutte contre les mines. La Marine française a contribué aux opérations de réassurance destinées à renforcer la posture défensive et dissuasive de l'Otan en Europe, a pris part à des exercices de grande envergure et à des missions de surveillance et de protections de zones stratégiques dans l'Atlantique nord et en Baltique. Elle contribue en outre à l'opération « *Baltic Sentry* » lancée au premier semestre

2025 pour lutter contre les menaces hybrides par des moyens de surface – un chasseur de mines CMT, un patrouilleur de haute-mer, une frégate type *La Fayette* – et des moyens aéronautiques, tel le doublement des vols d'*Atlantique 2* dans la zone.

L'armée de l'air et de l'espace participe également à de nombreuses missions et exercices sur le flanc Nord du continent. Outre la mission de police du ciel dans les pays baltes exercée depuis 2004 et de manière plus régulière depuis 2014, les aviateurs français ont contribué, ces trois dernières années, à des opérations ponctuelles de signalement stratégique, d'entraînement à la lutte contre les menaces NRBC ou d'interopérabilité avec la Suède, le Danemark ou la Finlande.

2. Resserrer nos liens avec des pays traditionnellement très atlantistes

Il reste que la convergence des positions stratégiques scandinaves sur l'objectif français d'une forme d'autonomie stratégique européenne n'est pas évident. On peut dire que Norvège, Suède, et Finlande pratiquent une forme de multi-alignement. Le cœur de leur défense est constitué par l'Otan, et ces États entretiennent une relation très étroite avec les Etats-Unis sans lesquels, en dépit des déclarations du président Trump, aucun n' imagine sa sécurité.



Sites militaires ouverts à l'armée des Etats-Unis en application des accords bilatéraux de 2021 et 2023

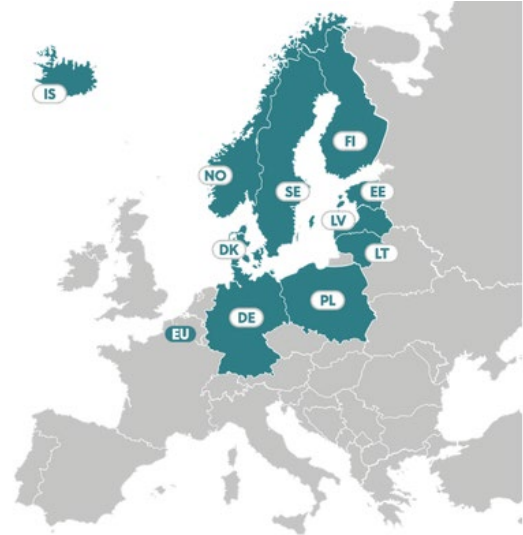
Norvège, Suède, Danemark et Finlande ont même signé, en 2021 et 2023, des **accords bilatéraux de défense avec les Etats-Unis qui donneront à ces derniers un large accès à 47 sites militaires sur leurs territoires.** Ces accords autorisent les États-Unis à y déployer des forces, à y mener des exercices, à y stocker du matériel, prévoient un droit d'utilisation exclusif à certaines

parties de ces sites, et donnent même aux militaires américains une autorité sur les citoyens des pays hôtes. Certaines hautes juridictions norvégiennes s'en sont émues.

La relation de ces États est également très privilégiée avec le Royaume-Uni, autre puissance extra-européenne. En mai 2022, le Royaume-

Uni a signé un accord de défense mutuelle avec la Suède et la Finlande, et Boris Johnson n'excluait alors pas l'assistance de la dissuasion nucléaire. Le Royaume-Uni a ouvert une base militaire dans le nord de la Norvège en 2023, où un millier de *Royal Marines* s'entraînent en condition polaire.

Depuis les années 2000, et de manière croissante depuis 2022, la coopération régionale prend davantage d'importance. Le forum dit « Nordefco » permet aux pays du Nord de mutualiser leurs efforts de défense en matière d'équipements et d'entraînements. La coopération régionale élargie au sein du NB8, c'est-à-dire du Nordefco et des pays baltes, a également le vent en poupe. Un accord d'achat conjoint d'un millier de véhicules blindés de combat d'infanterie suédois a été conclu en mai 2025 entre la Suède, la Norvège, la Finlande et la Lituanie.



La régionalisation des questions de sécurité prend encore la forme du **Conseil des États de la mer Baltique**, enceinte germano-danoise à sa création en 1989, et progressivement élargie. Alors que ses objectifs étaient initialement sociaux et environnementaux, la « **déclaration de Vihula** » adoptée lors de son dernier sommet, en mai 2025, affiche l'ambition d'en faire l'enceinte d'intervention de premier plan en cas de menace pour la sécurité régionale.

Conseil des États de la mer Baltique

La France peut encore renforcer sa coopération avec les États nordiques, au service de la résilience européenne. La France a renouvelé son partenariat stratégique avec la Suède en janvier 2024, et a signé avec la Norvège une lettre d'intention sur le renforcement de la coopération bilatérale en matière de défense en janvier 2025.

La Suède est en pleine réactivation de sa défense depuis 2014. Son budget de défense a ainsi augmenté de 40% entre 2020 et 2024, atteignant alors 10,6 milliards d'euros, soit 2% du PIB. La LPM 2025-2030 fixe un objectif de 2,6% du PIB en 2028. La Suède a par ailleurs annoncé en mars 2025 une nouvelle phase d'investissement dans sa défense. Le gouvernement prévoit d'atteindre 3,5 % du PIB consacré à la défense d'ici 2030. Un emprunt de 300 milliards de couronnes sur dix ans, soit environ 27,5 milliards d'euros, financera cet effort.



La mission a notamment visité le hangar de modification de l'aéronef GlobalEye, système de détection et de commandement aéroporté développé à partir de l'avion Bombardier Global 6000, et dont l'acquisition pour remplacer les quatre avions E-3F AWACS (*Airborne Warning and Control System*) de l'armée de l'air et de l'espace a été annoncée officiellement lors du salon du Bourget, en juin 2025.



Le Parlement norvégien a approuvé un projet d'augmentation du budget militaire de plus de 60 milliards d'euros ces douze prochaines années, pour un total qui dépasse déjà les 3 % du PIB en incluant l'aide à l'Ukraine, selon le gouvernement. La mission a

fourni l'appui du Parlement français, symbole du partenariat de long terme proposé par la France, à la candidature de Naval Group pour la vente de frégates de défense et d'intervention (FDI), destinées à intervenir en haute mer, et qui viennent d'être également proposées à la marine suédoise.

La mission estime que l'exigence de soutien aux capacités européennes de défense justifierait **de renforcer les moyens consacrés à la coopération de défense dans les pays nordiques**, au sein des missions de défense d'une part, et par l'appui politique apporté au suivi des prospects en matière d'armement d'autre part.

3. Prendre exemple sur les dispositifs nordiques de résilience de la société

La mission a prêté une attention particulière aux **dispositifs destinés à renforcer la résilience de la société en cas de crise ou de guerre**, dont le modèle suédois est, avec le finlandais, sans doute l'un des plus inspirants.

Un premier volet de ce dispositif est constitué par la **conscription militaire**, qui a existé jusqu'en 2010 avant d'être supprimée, et **rétablie en janvier 2017**. Le service militaire s'adresse aux jeunes hommes et femmes, âgés de 18 ans, soit 100 000 jeunes par classe d'âge. Tous reçoivent à leur majorité un questionnaire en ligne à remplir obligatoirement, portant sur l'aptitude, l'état de santé et la motivation. Environ 30 000 environ sont convoqués pour passer des tests, et 8000 sélectionnés, soit 8 % d'une classe d'âge, en fonction de leurs aptitudes et motivation, puis soumis au devoir du service. Le nombre de volontaires excède souvent ce volume, et certains des recalés sont redirigés vers le « service civil ». L'objectif fixé par le gouvernement est d'arriver à près de 8 500 appelés par an dès 2025 et d'atteindre 12 000 conscrits annuels d'ici 2032.

La « **défense civile** » fait l'objet en Suède d'un portefeuille ministériel spécifique, avec l'appui de l'Agence pour la protection civile, (MSB). Son budget, estimé à 300 millions d'euros en 2024, doit atteindre 2 milliards d'euros par an à l'horizon 2030. Elle repose sur cinq piliers : protéger la population en cas de crise ou de guerre, assurer les fonctions critiques de la société, fournir des biens et services, soutenir la défense militaire, susciter la « volonté de se défendre » et assurer la résilience face aux influences malveillantes extérieures. Fin 2022, dix premiers secteurs critiques ont été identifiés – les services de secours, la sécurité économique, les systèmes de communication, l'énergie, l'eau et l'alimentation, les transports, la santé, etc. –, chacun coiffé d'une agence chef de file pour coordonner les différents acteurs.

Le service civil, qui avait été supprimé en 2010, a été réinstauré en Suède en janvier 2024. Il vise à préparer les différents secteurs critiques de la société à l'éventualité d'une guerre. Le processus de conscription, géré par la MSB et entamé en février 2024, a identifié pour l'heure environ 300 personnes, principalement issu des services d'incendie et de secours, et devra parvenir à rassembler jusqu'à 3 000 personnes d'ici 2030.



Livret « en cas de crise ou de guerre » suédois

L'Agence de défense psychologique a été créée en 1954 dans le contexte de la Guerre froide, démantelée en 2008, puis recréée en 2022. Elle a vocation à servir de pont entre la défense militaire et la défense civile, en orientant son action sur la résilience morale et psychologique de la population. Elle identifie et analyse les « influences inappropriées et autres informations trompeuses dirigées contre la Suède ou les intérêts suédois » et prend des mesures pour les contrer. Elle réalise des campagnes de communication pour sensibiliser la population, en particulier les jeunes, à la désinformation. Elle organise des formations à destination des institutions officielles et des journalistes, et travaille étroitement avec des organismes de recherche.

La défense totale ne se limite pas à des dispositifs publics *ad hoc* : le fonctionnement de la société dans son ensemble est susceptible de s'y plier. Les autorités suédoises ont ainsi réactivé le dispositif de « placement de guerre » pour les agents publics, qui prévoit l'affectation prioritaire de certains fonctionnaires à des postes stratégiques ou à haute responsabilité en cas de conflit, et la Suède envisage une adaptation ciblée du droit du travail en temps de guerre ; la Banque de Suède est active à organiser la continuité des paiements en cas de perturbation prolongée ; des cours de sensibilisation seront dispensés dès la classe de seconde à compter de l'automne 2025 ; un tissu associatif d'organisations volontaires de défense propose des formations à l'attention de tous.

B. CONTRIBUER À LA PACIFICATION DE L'ESPACE ARCTIQUE

1. Une conflictualité entre États riverains à ne pas surévaluer

Les motifs de conflit intrinsèques à la région arctique sont, de prime abord, peu nombreux. L'Arctique est un espace réglementé par la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), qui régit les espaces maritimes et octroie la propriété des sous-sols aux États côtiers, et par le code polaire applicable aux navires qui fréquentent la zone. Il n'y a donc nulle course aux approvisionnements ou à l'énergie, puisque les ressources sont, pour une très large part, propriété de ces États.

Les différends juridiques en suspens sont relativement modestes. Le principal concerne l'extension du plateau continental russe autour de la dorsale de Lomonosov et de la zone de Gakkel, afin d'étendre leur souveraineté sur la zone maritime correspondante. La Russie a déposé un dossier en ce sens à la commission des limites du plateau continental. La qualification des eaux que doivent emprunter les navires qui suivent les routes nordiques, eaux intérieures ou canadiennes ou détroits internationaux, est en conséquence contestée, mais la modestie des enjeux pour le transport maritime a jusqu'à présent empêché tout contentieux.

Il n'existe en effet pas, pour l'instant, de « Panama blanc » par l'exploitation massive des routes maritimes arctiques. Le passage du Nord-Ouest n'est presque pas utilisé ; seule la route du Nord-Est, 30 % plus courte que celle qui passe par Malacca, Suez et Gibraltar en longeant les côtes russes, est aujourd'hui empruntée mais, en 2023, quatorze navires chinois seulement y sont passés. Les aléas climatiques, environnementaux, économiques restent pour l'heure trop grands. Moscou travaille cependant à développer cet axe, et d'autant plus depuis que les sanctions occidentales ont ralenti ses projets industriels et économiques.

L'investissement économique et militaire russe en Arctique s'explique d'abord par le caractère largement russe de cet espace. La Russie y possède 23 000 kilomètres de côtes, soit 53 % de la surface de l'Arctique. D'après la carte publiée en 2008 par l'United States Geological Survey (USGS), près de 60 % des réserves de gaz supposées se trouver sous l'Arctique se situeraient en territoire russe. L'espace arctique a donc pour la Russie une importance déterminante, qui explique que cet espace soit, davantage pour elle que pour tout autre État, l'objet d'une projection de puissance.

La présence militaire de la Russie en Arctique est ambiguë : avant tout défensive pour le moment, selon un grand nombre d'experts, mais s'inscrivant dans une posture générale offensive sur les théâtres voisins. La guerre en Ukraine, en mettant sous tension l'ensemble du dispositif militaire russe, a toutefois divisé par cinq les forces terrestres présentes dans la péninsule de Kola, ce qui, selon le politologue Florian Vidal, allège d'autant la menace conventionnelle pesant sur les pays nordiques. La Russie a en conséquence

déployé des bases de drones le long de l'espace côtier septentrional, aux fins de surveillance, de recherche et de sauvetage dans la zone.

Bases militaires le long de la route maritime du Nord

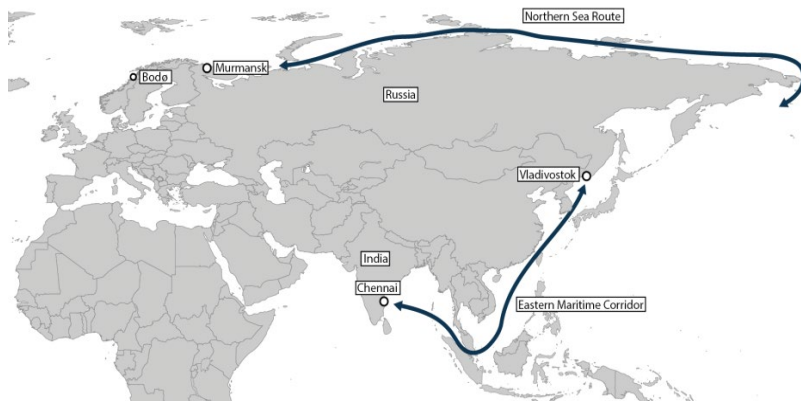


Source : Pr Hervé Baudu.

2. Une zone qui risque à son tour de recueillir l'écho des rivalités extérieures

Pour exploiter le potentiel de la région, surmonter les difficultés posées par les sanctions à l'Ouest et contourner son isolement diplomatique, la Russie multiplie les initiatives politiques et économiques, dans le but d'attirer des pays non-arctiques.

Le président de la Fédération de Russie a ainsi signé en février 2023 un décret amendant la « stratégie arctique de la Russie jusqu'en 2035 » de mars 2020, afin de remplacer l'appel au « renforcement des relations de bon voisinage avec les États arctiques » par une invitation « au bon développement de relations avec des États étrangers sur une base bilatérale, en tenant compte des intérêts de la Fédération de Russie en Arctique ». En octobre 2023, le président russe a annoncé le projet de construction d'une ligne ferroviaire entre Mourmansk et Bandar-Abbas.



Source : Malte Humpert, sur High North News

Quant au corridor maritime entre Chennai et Vladivostok, annoncé par la signature d'une lettre d'intention en 2019, il est devenu opérationnel en novembre 2024.

La Russie concède, en particulier, un rôle de plus en plus important à la

Chine dans le développement de la route maritime du Nord. La Chine se considère comme une puissance polaire et présente l'Arctique, dans sa littérature spécialisée, comme une « frontière stratégique ». En 2013, elle a été reconnue comme État observateur au sein du Conseil de l'Arctique. Elle a inauguré en décembre 2024 un nouveau navire de recherche et d'archéologie multifonctionnel en haute mer. La flotte chinoise de pêche lointaine sera probablement l'une des premières à explorer le potentiel de pêche dans l'océan Arctique central. Son infrastructure polaire comprend désormais trois brise-glaces pleinement opérationnels, et un quatrième sera dévoilé en 2025 ou 2026. **Le géopolitologue britannique Klaus Dodds estime ainsi que l'acquisition du Groenland pourrait ainsi avoir pour but d'empêcher définitivement la Chine de prendre pied dans l'Arctique.**

L'offre américaine d'achat du Groenland révèle la crainte que les États-Unis ne soient pas en mesure de contenir la Chine

En juillet 2024, Russie et Chine ont mené des exercices aériens conjoints dans la zone d'identification de la défense aérienne de l'Alaska. En octobre 2024, la Chine a annoncé que ses garde-côtes avaient pénétré pour la première fois dans l'océan Arctique. **La montée en puissance de la coopération militaire russo-chinoise amène le Département de la Défense des États-Unis à effectuer une mise à jour de sa stratégie.** La Chine n'a cependant pas, à ce stade, de présence militaire en Arctique, mais la proposition russe, faite en 2019, de l'aider à créer un système d'alerte anti-missile serait un pas en direction de l'adoption d'une architecture de sécurité eurasiennne si cette infrastructure de détection allait jusqu'à la mer de Chine méridionale.

3. Préserver à tout prix l'espace de coopération, notamment scientifique, en Arctique

L'agression russe de l'Ukraine a conduit les pays nordiques à interrompre les activités des structures multilatérales. La première coopération interrompue a été celle du Conseil euro-arctique de Barents (CEAB). Créé en 1993, le CEAB regroupe les pays nordiques et la Russie. Celle-ci s'en est retirée formellement en septembre 2023, après le refus de la Finlande de lui transmettre la présidence tournante.

Au sein du Conseil de l'Arctique, sept des huit États membres ont suspendu temporairement leur participation à toutes les réunions du Conseil et de ses organes subsidiaires. Son fonctionnement administratif se poursuit, mais ses activités ont ralenti. Comme l'observe Florian Vidal, « aucune des parties n'a jusqu'à présent pris le risque d'entreprendre une rupture définitive qui mettrait en danger des sphères de coopération fondamentales pour la région polaire ».

L'arrêt de la coopération scientifique est tout aussi préjudiciable que celui du dialogue diplomatique. Le réchauffement climatique est en Arctique beaucoup plus rapide que sur le reste de la Terre et il y est particulièrement manifeste. La surveillance du pergélisol, qui couvre les deux tiers du territoire russe, est fondamentale, ainsi que la collaboration scientifique pour la collecte et l'analyse des données atmosphériques, glaciologiques, ou encore marines, afin d'anticiper l'évolution des conditions climatiques et leurs conséquences mondiales.

États membres et observateurs du Conseil de l'Arctique



Source : magazine Carto, février 2024.

Or si les chercheurs occidentaux n'ont plus accès aux données russes, les chercheurs des pays asiatiques, eux, ont toujours accès aux terrains russes comme aux terrains occidentaux. Dans le cadre des projets d'ouverture des coopérations russes aux « pays amis », les communautés de Barentsburg et de

Pyramiden, sur l'archipel du Svalbard, pourraient devenir une vitrine de la recherche scientifique russe dans la région polaire et accueillir des chercheurs brésiliens, chinois, indiens, turcs ou vietnamiens.

Dans ce contexte, la stratégie française gagnerait à préciser le niveau de notre engagement dans la région et à soutenir le Conseil de l'Arctique comme canal diplomatique.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1) Resserrer notre coopération de défense avec les pays nordiques

Le renforcement de nos capacités de défense européennes exige une action plus déterminée de coopération en matière d'armement à l'égard des États du flanc nord, pouvant compter sur des missions de défense mieux outillées et un appui politique plus déterminé sur les prospects en cours.

2) Rendre les échelles de nos coopérations plus pragmatiques

La régionalisation des coopérations nordiques et baltiques, modèle du genre, fait ressortir par contraste le caractère extensif de certaines autres enceintes inspirées par la France (la communauté politique européenne, par exemple). Rendre plus pragmatiques les échelles de coopération dont la France a besoin : en matière de défense en Europe, selon les organisations existantes, ou dans le bassin méditerranéen, qui est une façade naturelle de nos intérêts.

3) Renforcer la légitimité démocratique des déploiements de nos forces

Le renforcement de notre participation aux missions Otan en Baltique et dans l'Atlantique Nord nous rend plus crédibles au sein de l'Alliance mais, tout autant, nous expose. L'exclusion de ces déploiements du champ d'application de l'article 35 de la Constitution devrait conduire à prévoir des débats au Parlement plus réguliers sur la nature de notre engagement dans l'Alliance.

4) Prendre exemple sur les modèles de résilience de la société

Les modèles scandinaves de défense totale ne sont pas transposables tels quels mais contiennent des éléments de réflexion qui peuvent nous inspirer : sur le service civil, la continuité des services de base, la lutte contre les ingérences étrangères ou sur les moyens de renforcer la cohésion sociale.

5) Faire de l'Arctique un levier diplomatique

La principale menace en Arctique réside peut-être moins dans les rivalités des États riverains que dans les effets prévisibles de la rivalité américano-chinoise. La France devrait plaider pour la désescalade dans cette région et être bien consciente que le gel des relations scientifiques profite essentiellement à nos concurrents. Cette zone, sentinelle de l'état de la planète, est majeure pour l'avenir de l'humanité.

I. LA DÉGRADATION, ACCÉLÉRÉE DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES, DE LA SITUATION STRATÉGIQUE SUR LE FLANC NORD DE L'EUROPE

A. LES ESPACES NORDIQUES JUSQU'À LA FIN DE LA GUERRE FROIDE : UN THÉÂTRE PROGRESSIVEMENT PACIFIÉ

1. L'Europe du Nord, zone de rivalités de puissances jusqu'au tournant du XIXe siècle

L'histoire longue de la région éclaire bien davantage qu'on ne pense la situation contemporaine.

Le caractère stratégique des pays du Nord de l'Europe est d'abord lié au rôle crucial joué par la mer Baltique à partir du Moyen-Âge, lorsque le commerce européen, rendu plus difficile en Méditerranée par les conquêtes arabes et la piraterie, est repoussé vers la mer Noire, le réseau fluvial continental et la côte septentrionale de cette partie du continent.

Au XIVe siècle, la domination germanique des marchands de la ligue hanséatique installés sur les côtes baltes dans le sillage des chevaliers teutoniques conduit les royaumes du Danemark, de Suède et de Norvège à s'unir. **L'union de Kalmar, formée en 1397, est toutefois précaire** : déchirée par ses rivalités internes, reformée de nombreuses fois, elle prend fin définitivement au début du XVIe siècle.

Périmètre territorial de l'Union de Kalmar formée par les royaumes scandinaves de Danemark, de Suède et de Norvège (1397)



À cette période de relative prééminence danoise, dont la souveraineté s'exerce aussi à partir de cette époque sur le territoire de la Norvège, succède **une ère de prépondérance suédoise dans la région**. La Suède profite, d'une part, de la faiblesse de la Russie du Temps des Troubles, au tournant du XVIIe

Ainsi naît avec le XVIIIe siècle un nouvel acteur régional, la Russie – de retour sur la mer Baltique, où elle fonde Saint Pétersbourg en 1703 –, en fonction duquel les politiques des pays nordiques n’ont pas fini de se reconfigurer. Les notables suédois regroupés au sein du parti des Chapeaux, affublant leurs adversaires moins revanchards du sobriquet de « bonnets » (de nuit), entraînent d’abord le pays dans la désastreuse guerre de 1741-1743. Gustave III échoue ensuite, en perdant de nouveau en 1788 la guerre déclarée à la Russie de Catherine II alliée au Danemark, à souder derrière lui les différentes factions politiques, qui le font assassiner.

Les pays nordiques commencent alors à s’effacer sur la scène européenne, et les tensions régionales diminuent significativement à compter de cette époque. Lors des guerres napoléoniennes, Suède et Danemark sont réduits à un rôle de figuration. La Finlande apparaît à cette époque comme entité politique détachée de la Suède, lorsqu’en 1809 le tsar Alexandre I^{er} en fait un grand-duché autonome au sein de l’empire russe.

Ces événements, et plus largement l’importance stratégique de la région, ont **fortement dépendu du poids de la mer Baltique dans l’économie européenne.** L’historien danois Knud Jespersen⁶ a comparé la Baltique du XVIIIe siècle au Golfe persique de la fin du XXe, car la région voyait alors transiter des ressources vitales à l’économie et à la sécurité des grandes puissances.

La régulation de la circulation des navires et, à défaut, les conflits armés, ont ainsi servi à prévenir ou à calmer toute velléité d’hégémonie. Le politologue danois Håkan Wiberg remarque ainsi que « *durant les cinq derniers siècles, il y a eu plus de cinquante guerres civiles ou internationales dans la zone nordique* »⁷. C’est ainsi que la marine britannique est intervenue à vingt reprises dans la région avant 1814, et que les alliances se sont reconfigurées de nombreuses fois – les Hollandais ont soutenu les Suédois contre les Danois en 1643, puis les Danois contre les Suédois en 1658 et à nouveau les Suédois en 1700.

À partir du XIXe siècle, alors que s’amorce la substitution de la vapeur au bois, et donc du train au transport maritime, la région ne fait progressivement plus que refléter un rapport de forces qui lui est extérieur, ainsi que le note l’historien suédois Gunnar Åselius : la rivalité anglo-russe au XIXe siècle, germano-russe jusqu’en 1945, américano-soviétique après cette date. La marine britannique a continué d’opérer dans la région tout au long du XIXe siècle ; lors de la première guerre mondiale, ce sont les projets allemands de création d’un État vassal de Berlin, le Baltikum, appuyé sur les élites germano-baltes de la région, et fermant définitivement la Baltique à la

⁶ Cité par Gunnar Åselius, article précité.

⁷ Håkan Wiberg, “Scandinavia”, in Richard Dean Burns (dir.), *Encyclopaedia of Arms control and Disarmament*, vol. 1, New York, Charles Scribner’s Sons, 1993, cité par Matthieu Chillaud, « Janus septentrionalis : les deux visages de la diplomatie nordique du désarmement », dans *Stratégique* 2008/3 n° 91-92, pp. 49-90.

Russie, qui sont les plus proches d'aboutir avec le traité de Brest-Litovsk ; quant à la guerre froide, elle a donné naissance à un équilibre original au sein duquel les États scandinaves ont joué un rôle activement pacificateur.

2. Un théâtre secondaire, et un laboratoire de pacification au XIXe et au début du XXe siècle

Le vecteur principal de tension dans la région a d'abord été la maîtrise des points de passage sensibles que sont les détroits qui ferment – littéralement – la mer Baltique : le détroit d'Åland entre la Finlande et la Suède, les détroits danois, au sud-ouest, et les détroits d'Estonie, au nord-est. Les conventions organisant la neutralisation ou la démilitarisation de la zone ont ainsi été nombreuses, et plus ou moins couronnées de succès, depuis le XVIIe siècle⁸.

Situation géographique de la mer Baltique (frontières actuelles)



⁸ Voir Matthieu Chillaud, «L'espace Baltique entre périls stratégiques et angoisses sécuritaires » dans *Stratégique* 2019/1 n° 121-122, pp.15-59, qui cite notamment : le traité de Roskilde du 27 février 1658, les traités organisant la protection conjointe des convois pendant la guerre de la ligue d'Augsbourg de 1689, le traité dano-suédois du 12 juillet 1756 qui instaure un régime de neutralité armée, la convention de Saint-Petersbourg du 9 mars 1759 entre la Russie et la Suède, les traités russo-danois et russo-suédois de juillet et août 1780, ou encore le traité de neutralité armée du 27 mars 1794.

Au XIXe et au début du XXe siècle, alors que l'intérêt de la zone décroît relativement dans un contexte de rivalité plus large entre grandes puissances extra-nordiques, les expériences de pacification par neutralisation ou démilitarisation localisée gagnent en efficacité :

- **La Suède adopta une politique de neutralité en 1814**, consistant pour le maréchal Bernadotte à désengager son pays des conflits européens. Le Danemark devient neutre à son tour après sa défaite de 1864 contre la Prusse et l'Autriche, et la Norvège fait de même en devenant indépendante en 1905. La Finlande imite ses voisins nordiques en 1917. L'Islande s'engage à une « *neutralité perpétuelle* » par la signature de l'Acte d'Union avec le Danemark en 1918 ;

- **Les îles Åland, goulot séparant la Baltique du golfe de Botnie, furent démilitarisées, au lendemain de la guerre de Crimée, par la convention de Paris du 30 mars 1856**, signée par la Russie, la France et le Royaume Uni. Après que le conseil de la SDN eut donné la souveraineté de l'archipel à la Finlande en juin 1921, ses îles furent neutralisées par une convention signée à Genève le 20 octobre 1921, qui interdit l'établissement d'installations militaires ou navales sur l'archipel et interdit même tout accès à toute force militaire, navale ou aérienne. Leur remilitarisation fut un sujet de discussion régulier à la fin des années 1930, et l'entorse faite à la convention de 1921 par l'accord finno-suédois de juillet 1938 fut regardé avec circonspection jusqu'à Paris, qui craignait que l'Allemagne n'en profite⁹ ;

- **Les détroits danois, fondamentaux pour l'accès à l'océan Atlantique des puissances à prétention continentale, font l'objet de la convention de Copenhague du 14 mars 1857**, qui abolit les droits de douane contre une indemnité payée équitablement par la Grande-Bretagne et la Russie, et ouvre les eaux des détroits à la navigation civile et militaire que Copenhague s'engage à protéger, sauf en temps de guerre ;

- **En 1905, la naissance de l'État indépendant de Norvège, par séparation d'avec la Suède, s'accompagne de l'approbation d'une convention de neutralisation de la frontière**¹⁰. Celle-ci établit des deux côtés de la frontière « *afin d'assurer des relations pacifiques entre les deux États* », « *un territoire ("zone neutre") qui jouira des avantages d'une neutralité perpétuelle* » (article 1^{er}). Le traité ne sera dénoncé qu'en 1993 pour les besoins de la construction d'un nouvel aéroport militaire ;

- **Le traité de Versailles du 28 juin 1919 interdit à la seule Allemagne, « afin d'assurer l'entière liberté d'accès de la Baltique à toutes les nations », d'élever des fortifications et d'installer de l'artillerie « commandant les routes maritimes entre la mer du Nord et la Baltique »**¹¹ ;

⁹ Voir Louis Clerc, *La Finlande dans la Seconde guerre mondiale*, Paris, Perrin, 2023, p. 43.

¹⁰ *Convention du 26 octobre 1905 entre la Norvège et la Suède relative à l'établissement d'une zone neutre, à la mise hors d'état de servir de fortifications, etc.*

¹¹ Article 195 du traité du 28 juin 1919.

- **L'archipel du Svalbard a également été démilitarisé par le traité de Paris du 9 février 1920**, entré en vigueur le 14 août 1925. En contrepartie de la souveraineté sur l'archipel qu'il accorde à la Norvège, le traité lui impose d'assurer l'égalité d'accès de tous aux ressources exploitables, et organise sa démilitarisation ;

- **Mentionnons enfin le traité de paix signé entre la Finlande et la Russie à Tartu le 14 octobre 1920**¹². Par ses articles 12 et 13, les deux parties contractantes s'engagent à la neutralisation du Golfe de Finlande, de toute la mer Baltique, et des îles qui s'y trouvent.

3. Un « équilibre nordique » original pendant la guerre froide

L'expérience de la seconde guerre mondiale infléchit les habitudes des pays nordiques. Le Danemark et la Norvège furent attaqués par l'Allemagne, la Finlande par l'URSS, tandis que la Suède échappa largement aux hostilités. La politique pacificatrice des pays nordiques prit alors de nouvelles formes, dont les effets de subtil contrepoids ont inspiré au politologue norvégien Arne Olav Brundtland le terme d'« équilibre nordique »¹³ en 1966 pour expliquer la stabilité de cette partie du continent.

a) Une coopération régionale qui reste, alors, encore limitée

La coopération régionale était restée limitée dans la première moitié du XXe siècle. La Norvège ne s'était détachée de la Suède qu'en 1905 et disputait au Danemark la côte orientale du Groenland. Les ministres des affaires étrangères des quatre pays se sont réunis plus régulièrement à partir de 1934, notamment pour établir les bases communes d'une politique de neutralité au sein de la Société des Nations. L'idée d'une collaboration militaire, lancée au début des années 1930, notamment par la Finlande, suscita toutefois l'hostilité d'une partie des opinions publiques et fut repoussée, notamment par les autorités suédoises et danoises – le Premier ministre danois Stauning, dans son discours du 8 mars 1937, se montre ainsi soucieux ne pas provoquer inutilement l'Allemagne¹⁴.

Après la guerre, les discussions tenues à Karlstad et à la forteresse d'Akershus en janvier 1949 entre les premiers ministres, ministres des affaires étrangères et de la défense des pays scandinaves, échouèrent à cause de la décision norvégienne de rejoindre l'Otan. **Ce qui sépare les conceptions stratégiques respectives des États nordiques devint alors plus visible que ce qui les rapproche** : au contraire de la Suède, qui est protégée de l'URSS par la

¹² *Traité de Tartu du 14 octobre 1920 entre la Russie et la Finlande, entré en vigueur le 31 décembre 1920.*

¹³ *Arne Olav Brundtland, « The Nordic Balance : past and present » dans Cooperation and Conflict vol. 1, No. 4 (1966), pp. 30-63.*

¹⁴ *Voir De Quirielle B. « La neutralité des États nordiques », dans Politique étrangère n°4, 1938, pp. 370-383.*

Baltique et n'a pas accès à l'océan, la Norvège est une puissance atlantique, a une frontière avec l'URSS et se sent donc davantage menacée ; la Finlande, elle, « *craind de se voir offrir une assistance qu'elle ne pourra refuser* » ; quant au Danemark, « *il sait qu'il est en première ligne* »¹⁵.

b) *Une alliance prudente avec une grande puissance extérieure*

Sauf en Suède, moins exposée, domina alors la politique consistant à nouer une alliance avec une grande puissance extérieure, ce principe admettant deux variations.

- **La Finlande pacifia en effet ses relations avec l'URSS** par la signature du traité de 1948¹⁶, qui donna au terme de finlandisation sa connotation de neutralisation excessive subie. La Finlande accepta l'obligation de défendre l'URSS en cas d'attaque de la part de l'Allemagne ou de l'un de ses alliés – terme qui vise évidemment les Etats-Unis –, ce qui orienta sa politique étrangère dans un sens forcément favorable à son puissant voisin et la dissuada de solliciter l'aide du plan Marshall. Elle resta toutefois en dehors du Pacte de Varsovie et ne rejoignit le conseil nordique, forum de coopération pour les institutions parlementaires nordiques créé en 1952, qu'en 1956.

Tous les observateurs ne jugèrent pas négativement cette solution, Raymond Aron estimant par exemple douteux que les Européens de l'Ouest, placés dans la même position, seraient parvenus à sauvegarder une liberté aussi grande que celle des Finlandais¹⁷.

- **Le Danemark et la Norvège choisirent d'intégrer l'Otan, mais d'une manière prudente**, qui prit des airs de « *semi-alignement* ».

Intégrant la crainte soviétique que les navires quittant la base de Mourmansk pour l'Atlantique ne s'exposent à une attaque immédiate en longeant les côtes norvégiennes, la Norvège refusa dès son adhésion à l'Otan d'abriter des troupes étrangères sur son sol. Le ministre de la défense norvégien Johan Jørgen Holst définissait dans les années 1980 la politique de son pays comme une « *politique prudente qui combine l'assurance par l'alignement et une force de défense conventionnelle moderne et la réassurance par une politique délibérée de restriction sur le stationnement des troupes étrangères et les armes nucléaires* »¹⁸. La Norvège a ainsi refusé le déploiement des fusées Thor et Jupiter en 1957. Elle interdit les manœuvres navales alliées à l'est du 24^e méridien et les manœuvres terrestres organisées à moins de 800 kilomètres de la frontière avec l'URSS, désarmant quasiment *de facto* le Finmark – son comté le plus septentrional.

¹⁵ Hervé Coutau-Bégarie, article précité.

¹⁶ Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle du 6 avril 1948.

¹⁷ Voir Raymond Aron, République impériale. Les Etats-Unis dans le monde (1945-1972), Paris, Calmann-Lévy, 1973, p. 160.

¹⁸ Cité par Hervé Coutau-Bégarie dans « Le flanc Nord de l'Europe », dans Revue défense nationale n° 494, janvier 1989, pp. 27-42.

De même, la position danoise dans l'Otan a longtemps été, d'après le politologue danois Hans Mouritzen, « *une version contenue* »¹⁹ d'atlantisme. À l'exception des bases américaines au Groenland, le Danemark a refusé à compter de 1953 le stationnement de soldats étrangers sur son territoire. Lors de la crise des euromissiles, le Danemark s'illustra par une certaine volonté de se soustraire à ses obligations, et son insistance à faire préciser sur les communiqués de l'Alliance son hostilité au déploiement du système américain de défense anti-missiles lui valut le sobriquet de « *pays des notes de bas de page* ». Tandis que le Parlement danois refusait l'accès aux eaux territoriales du pays aux bâtiments porteurs d'armes nucléaires, le refus du gouvernement Schlüter de porter le budget danois de défense à 3 % du PIB fut relaté dans *Le Monde* du 14 avril 1988 sous l'intitulé « *Danemark : maillon faible de l'Otan ? La défense, otage des pacifistes* »²⁰.

c) *La promotion active de la paix par la diplomatie et la recherche*

Les États nordiques ont en outre à cette époque mis en œuvre une politique originale active de recherche de l'apaisement, qui ajoute à la neutralité et à l'attachement au droit international d'avant-guerre une promotion active de la paix par le désarmement.

Hervé Coutau-Bégarie, citant l'historien François Kersaudy, rappelle que « *dans l'entre-deux-guerres, la Norvège s'en tenait ainsi à une croyance quasi religieuse dans la force morale de la Société des Nations et négligeait de manière stupéfiante ses forces armées qui étaient dans un état lamentable : la marine avait ainsi le douteux privilège d'aligner en 1940 les deux plus vieux cuirassés du monde (près de 60 ans), qui n'avaient pas quitté le port depuis 1918. Il faut dire que le ministre de la Défense avait été arrêté dans ses jeunes années pour propagande antimilitariste !* »²¹.

Leur politique de neutralité fut pendant la guerre froide rendue plus conséquente par une politique de défense plus solide sur le plan militaire et industriel – surtout dans le cas suédois – et un pacifisme plus actif. L'ambition d'une société providence modèle, d'une « *grande puissance morale* »²² a justifié le maintien de certaines capacités militaires et industrielles. La Suède est ainsi longtemps restée la quatrième force aérienne des pays occidentaux, et a conservé une armée comparable en taille à celle du Royaume-Uni, de la France ou de la RFA.

¹⁹ Hans Mouritzen, *Le nouveau « super atlantisme » danois : une interprétation géopolitique*, dans *Revue internationale et stratégique* 2006/1 n° 61, pp. 137-150.

²⁰ Cité par Matthieu Chillaud, « Janus septentrionalis : les deux visages de la diplomatie nordique du désarmement », dans *Stratégie* 2008/3 n° 91-92, pp. 49-90.

²¹ Hervé Coutau-Bégarie, « Le flanc Nord de l'Europe », dans *Revue défense nationale* n° 494, janvier 1989, pp. 27-42.

²² Ann-Sofie Nilsson, *Den moraliska stormakten : en studie av socialdemokratins internationella aktivism*, Stockholm, Timbro, 1991, cité par Gunnar Åselius, « Swedish strategic culture », dans *Cooperation and conflict* vol. 40 n° 1, 2005, pp. 25-44.

Cette attitude autorise plusieurs types d'interprétations. Résultante de la configuration géopolitique de l'heure, qui plaçait ces États « *petits, développés, neutres ou, à tout le moins, très indépendants, à la fois capitalistes et d'inspiration sociale-démocrate* » à « *jouer les "honnêtes courtiers" entre les grandes puissances et les blocs* »²³ ? Produit d'une culture spécifique, « *l'éthique nordique* », qui « *s'articule autour d'une logique messianique et d'une responsabilité acceptée, celle de l'éducation du reste du monde par le "haut"* »²⁴ ? Réalisme bien compris de ces États consistant, en démontrant « *généreusement leur attachement au concept de désarmement* », à « *pérenniser leur propre sécurité* »²⁵ ?

Quoi qu'il en soit au juste, les pays scandinaves s'attachèrent pendant la guerre froide à renforcer la confiance entre les deux blocs et à défendre les régimes de maîtrise des armements. Stockholm a ainsi organisé en 1986 la conférence sur les mesures de confiance dans le cadre de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), et fut à l'origine d'un certain nombre de propositions de zones exemptes d'armes nucléaires. De même, la Finlande a organisé en 1971 la Conférence qui déboucha sur les accords d'Helsinki en 1975, et fut active dans la lutte pour la maîtrise des armements.

L'idée d'une zone exempte d'armes nucléaires dans le nord de l'Europe, sujet de débat de 1957 au début des années 1990, mériterait, si la place le permettait, un traitement particulier : d'une part car le débat fut en partie instrumentalisé par l'URSS qui espérait, en transformant une zone dénucléarisée de fait en zone dénucléarisée en droit, affaiblir l'Otan par ricochet ; d'autre part car le projet était en fait irréaliste en raison de ses conséquences inévitables pour l'URSS elle-même, compte tenu de la proximité à la Finlande de la péninsule de Kola, où stationnent une grande part des forces stratégiques soviétiques.

Cette culture diplomatique s'est appuyée sur un effort original de travail scientifique et d'influence, celui des *peace research* qui se donnent pour objet d'étude les conditions de la paix et du désarmement, et pour mission la prévention des situations belligères. Les centres de recherche tels que le *Peace Research Institute of Oslo* (PRIO) créé en 1959, le *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) créé en 1966, ou le *Tampere Peace Research Institute* finlandais, créé en 1969, se sont ainsi illustrés dans les recherches sur le désarmement ou la lutte contre la prolifération nucléaire.

Ajoutons à titre d'illustration de cette singulière militance pour la paix la **remise annuelle du prix Nobel de la paix**, inventé en Suède au début du XXe siècle, remis chaque année à Oslo, et attribué dans l'Histoire à cinq Suédois, deux Norvégiens, un Finlandais et un Danois. Notons encore que

²³ Vincent Simoulin, *La Coopération nordique*, Paris, L'Harmattan, *Logiques politiques*, 1999, p. 54, cité par Matthieu Chillaud, « Janus septentrionalis : les deux visages de la diplomatie nordique du désarmement », dans *Stratégique* 2008/3, n° 91-92(3), pp. 49-90.

²⁴ Matthieu Chillaud, art. précité.

²⁵ Matthieu Chillaud, art. précité.

Suède et Norvège ont donné les deux premiers secrétaires généraux de l'ONU – le Suédois Trygve Lie et le Norvégien Dag Hammarskjöld – et que ces deux nations ont fortement contribué, pendant la guerre froide, aux opérations de maintien de la paix.

B. LA CRISTALLISATION PROGRESSIVE D'UNE OPPOSITION DE BLOCS DEPUIS LA FIN DE LA GUERRE FROIDE

Il est fréquent de faire remonter à 2014, année de l'annexion russe de la Crimée, l'aggravation des tensions au nord du continent. Le regard rétrospectif la rend toutefois perceptible dès avant cette date.

1. La fissure de l'« équilibre nordique » dès la fin de la guerre froide

Hervé Coutau-Bégarie observe dès janvier 1989 que les stratèges de l'Otan ont recommencé à s'intéresser « passionnément » au flanc Nord de l'Europe, qui donne lieu à « la multiplication des exercices, à la conclusion d'accords sur l'acheminement des renforts et, en face, à la relance des projets de zone dénucléarisée en Europe du Nord »²⁶.

Il explique ce regain d'intérêt par une « plus grande attention des pays nordiques à leur défense, notamment maritime, en raison de l'évolution du droit de la mer qui les a conduits à se doter de zones économiques pour protéger des ressources halieutiques surexploitées, de l'importance du pétrole off-shore, et de leur inquiétude face aux agissements navals de l'URSS (le « Whisky on the rocks » échoué malencontreusement dans les eaux territoriales suédoises avec des torpilles nucléaires à bord et les multiples incursions de sous-marins dans les eaux suédoises ou norvégiennes ont eu un grand retentissement et contribué à dissiper beaucoup d'illusions sur l'URSS) ou des Etats-Unis (les déploiements plus fréquents de navires américains ne sont pas toujours très bien perçus) ».

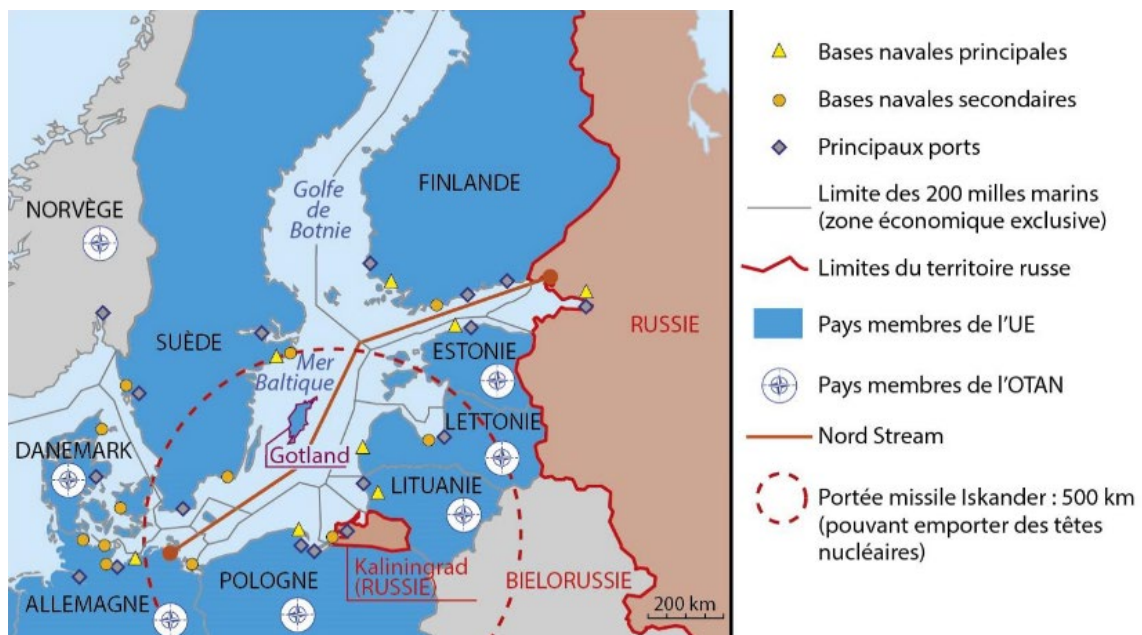
Mais, ajoute-t-il, « la grande nouveauté réside dans la réévaluation du flanc nord dans l'équation stratégique globale, réévaluation liée à l'importance nouvelle du théâtre arctique et au retour offensif de la marine américaine. La conjonction de tous ces facteurs aboutit à faire de ce flanc une aire d'intense rivalité ». Pour preuve, l'auteur invoque la *Maritime Strategy* américaine diffusée depuis 1984, qu'il qualifie de « résolument offensive », et qui s'accompagne d'exercices plus importants entre 1983 et 1985 : celle-ci exclut que la marine soviétique puisse continuer à bénéficier de l'impunité dans des mers qui lui étaient auparavant abandonnées (Baltique et mer de Norvège) en prévoyant la prise de contrôle des détroits danois et du nord de la Norvège.

Sur cette toile de fond, les décisions prises depuis la chute du Mur ont profondément transformé les équilibres dans la région.

²⁶ Hervé Coutau-Bégarie, article précité.

• **D'abord, la dissolution de l'Union soviétique a bouleversé la géopolitique de la mer Baltique** puisque la Russie, qui pouvait naguère en dénier le contrôle à toute autre puissance, y est depuis lors marginalisée. Comme l'admet l'officier de la marine suédoise et politologue Lars Wedin, « un coup d'œil sur une carte montre que la situation géostratégique de la Russie dans la région Baltique n'est pas favorable. Elle n'a que deux sorties vers le large : Saint Petersbourg – Kronstadt à l'intérieur du golfe de Finlande et l'enclave de Kaliningrad »²⁷. Cette position de relégation la renvoie « à une cruelle relecture de son identité géographique »²⁸.

Situation de la mer baltique avant l'élargissement de l'Otan de 2023



Source : CESM, brève marine n° 263.

• La normalisation de la position des pays nordiques à l'égard des alliances européenne et atlantique

La neutralité scandinave de la guerre froide n'était certes pas dépourvue d'ambiguïtés. Comme le note le politologue suédois Carl Johan Blydal pour la Fondation Konrad Adenauer, la neutralité suédoise au sens du droit international en cas de conflit futur et l'apparence d'un détachement des conflits du monde sont rapidement entrés en contradiction avec la coopération réelle de la Suède avec les pays occidentaux en matière de politique de sécurité. Cette contradiction a été résolue par le voile de secret jeté sur toutes les activités qui n'étaient pas compatibles avec la neutralité officielle, attitude qualifiée parfois de « politique de réassurance » ou de « politique de dopage » cachée²⁹.

²⁷ Lars Wedin, « L'île de Gotland. Clé de la mer Baltique », dans *Stratégique* 2019/1 n° 121-122, pp. 103-115.

²⁸ Matthieu Chillaud, article précité.

²⁹ Carl Johan Blydal, « Aussenpolitische Diskussionen in Schweden nach 1990. Von Der Neutralität zur Nato? », *Konrad Adenauer Stiftung*, mai 2012.

Ce n'est qu'après 1990 que l'opinion publique suédoise a appris, par exemple, que les pistes d'atterrissage suédoises avaient été allongées dans les années 1950 pour permettre à d'éventuels bombardiers de l'Otan en route vers l'URSS d'atterrir, l'existence d'une ligne télex reliant la Suède au quartier général de l'armée de l'air de l'Otan à Wiesbaden, ainsi que les plans visant à placer des officiers suédois de haut rang dans les états-majors de l'Otan en cas de guerre.

« *Le changement de mentalité dans la politique de sécurité suédoise après 1990 consiste plutôt en ce que des activités qui avaient lieu auparavant en secret et dans une moindre mesure, en contradiction avec la politique officielle, font aujourd'hui partie de la politique de sécurité officielle et ont lieu ouvertement* »³⁰. La doctrine officielle suédoise a commencé à évoluer à cette date : « *après que la Suède a déclaré en 1991 qu'il lui serait impossible de rester neutre en cas d'attaque de la Russie contre ses voisins baltes, la dénomination officielle de la politique de sécurité suédoise a remplacé le terme de neutralité par celui de non-alignement à partir de 2003* »³¹.

La Suède et la Finlande ont demandé à rejoindre la Communauté européenne en 1991 et 1992. Elles ont rejoint le partenariat pour la paix de l'Otan en mai 1994, puis l'Union européenne, dont la politique de sécurité et de défense pouvait être vue comme une sérieuse brèche dans leur neutralité, en 1995. Elles ont ensuite rejoint le conseil de partenariat euro-atlantique en 1997. Côté Union européenne, un « groupement tactique nordique » a été mis en place dans le cadre des forces de réaction rapide, dès 2004, avant que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en 2009, ne les inclue dans le mécanisme de solidarité collective européen inspiré de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord.

La Norvège aussi a admis des adaptations à sa position de membre prudent, notamment en commençant à prêter son territoire à des exercices de l'Otan à une fréquence croissante. Le plus ancien, *Cold Response*, a mobilisé lors de sa première édition, en 2006, entre 10 000 et 20 000 soldats de plusieurs nationalités.

Quant à la Finlande, l'Otan avait dès juillet 2001 officiellement reconnu son Centre international des forces de défense comme centre d'entraînement du partenariat pour la paix. Le pays a rejoint début 2014 la plateforme d'interopérabilité, qui rassemble les Alliés et des pays partenaires actifs dans les opérations de l'Otan ; elle a signé en 2017 un accord-cadre politique de coopération en matière de cyberdéfense, participé aux activités du Centre d'excellence pour la cyberdéfense en coopération, aux exercices de cyberdéfense de l'Otan.

³⁰ Carl Johan Blydal, article précité.

³¹ Carl Johan Blydal, article précité.

La participation opérationnelle des pays nordiques aux missions de l'Otan, qu'ils en fussent ou non membres, remonte ainsi à 1995, date de création d'une brigade polono-nordique en Bosnie-Herzégovine. Cette brigade devint entièrement nordique en 2000. En 1999, la Suède a apporté son soutien politique à la guerre aérienne contre la Serbie, et a, avec la Norvège et la Finlande, composé une brigade au Kosovo. En Afghanistan, Suède et Finlande ont participé à la force internationale d'assistance et de sécurité dans la région de Mazar-e-Sharif, tandis que les Danois opéraient avec les Britanniques dans la province de Helmand. Des pilotes suédois ont encore assisté leurs collègues danois et norvégiens dans le ciel libyen, en 2011. Le diplomate suédois Anders Fridén peut donc bien observer en 2015 que « *La Suède est à présent partie intégrante des opérations de l'Otan à l'étranger* »³².

Les pays nordiques ont en outre rivalisé d'atlantisme. Copenhague s'est considérablement rapprochée de Washington depuis le tournant du siècle. Les politologues danois Sten Rynning en 2001³³, ou Hans Mouritzen en 2006³⁴, relevaient déjà le renforcement de l'atlantisme danois, le Danemark ayant en effet joué un rôle actif pour l'élargissement de l'Otan aux États baltes à partir des années 1990, participé au blocus maritime de l'Irak en 1990 et aux opérations de l'Otan au Kosovo. Le Danemark a en outre été un fervent défenseur de l'élargissement de l'Union européenne, en dépit des marques de scepticisme manifestées par le refus initial des électeurs danois du traité de Maastricht en 1992. Hans Mouritzen explique cette attitude par la volonté d'« *enrayer la perte d'influence vis-à-vis des États-Unis, si lointains, étant donné le déclin de l'importance stratégique de l'Europe pour les États-Unis* » et « *le désir de se prémunir d'une marginalisation dans l'ombre du condominium franco-allemand* ».

Le même auteur décelait plus encore un « *super-atlantisme* » **danois depuis le 11 septembre 2001**, illustré par la participation du Danemark aux opérations militaires américaines en Irak en 2003 aux côtés des seules troupes britanniques et polonaises, à l'initiative du premier ministre Rasmussen contre le premier avis de son ministre des affaires étrangères Per Stig Møller, ainsi qu'à son soutien des initiatives pour un « *grand Moyen-Orient* » en coopération étroite avec les États-Unis.

La Suède a, de son côté, multiplié les objets de contentieux avec la Russie, en particulier sous l'impulsion du ministre des affaires étrangères Carl Bildt : en défendant avec la Pologne le partenariat oriental dans le cadre duquel sera élaboré l'accord d'association entre l'Ukraine et l'Union européenne, en manifestant ses réticences au projet de gazoduc Nord

³² Anders Fridén, « Why It's Time: The Case for Swedish Membership in NATO », *Yale Journal of international affairs*, 1^{er} avril 2015.

³³ Sten Rynning, « La politique danoise de sécurité : activisme international et ambiguïté européenne », dans *Politique étrangère* 2001/3 n° 66, pp. 673-686.

³⁴ Hans Mouritzen, « Le nouveau « super atlantisme » danois : une interprétation géopolitique », dans *Revue internationale et stratégique* 2006/1 n° 61, pp. 137-150.

Stream³⁵, dont le tracé longe l'île suédoise de Gotland, puis, en 2008, en comparant publiquement la guerre russe en Géorgie à celles d'Hitler.

• **Le déploiement du bouclier antimissiles américain *Missile Defense*, rendu possible par le retrait unilatéral américain en décembre 2001³⁶ du traité ABM, a immédiatement concerné les pays chargés d'accueillir un système de radar avancé, en l'occurrence la Grande-Bretagne, sur la base de Fylingdales, et le Danemark, sur la base aérienne de Thulé, devenue base spatiale de Pituffik en 2023, mais aussi probablement la Norvège.** La ville de Vardø, à l'extrême nord de la Norvège, à cinquante kilomètres de la frontière russe, abrite en effet depuis 1999 le radar GLOBUS, construit par les États-Unis, dont la troisième version a été mise en chantier en 2016, et qui suscite toujours l'irritation des forces armées russes, qui simulent régulièrement sa destruction³⁷.

« *Seule la Suède s'est résolument manifestée contre le bouclier antimissile américain* », son ministère des affaires étrangères publiant un communiqué indiquant que « *les plans qu'ont les USA de se retirer du traité sur la limitation des systèmes de missiles antibalistiques peuvent avoir des conséquences fâcheuses* »³⁸. La Suède a toutefois dès cette période, ainsi que ses voisins, saisi les différentes occasions de normaliser sa présence au sein de l'alliance atlantique.

Comme le note le politologue Thierry Garcin, spécialiste des enjeux stratégiques de l'Arctique, « *il faudra attendre le milieu des années 2010 pour observer une réaction russe d'ensemble* » à la « *quête américaine de l'invulnérabilité* » au moyen d'un bouclier antimissile, via une « *militarisation modeste mais régulière et décidée, de la façade arctique* »³⁹.

Pour expliquer ce virage, Matthieu Chillaud avançait en 2008 un certain tropisme atlantique des élites norvégiennes et danoises et l'occasion saisie d'un gain d'influence à une époque où le maintien de l'engagement de l'Otan dans la zone n'était pas certain. L'auteur en conclut que « *si, officiellement, la Norvège et le Danemark soutenaient l'idée qu'il fallait impérativement préserver le traité ABM, ils ont indirectement contribué à sa fin* »⁴⁰.

Les politologues norvégiennes Wrenn Yennie Lindgren et Nina Graeger soutiennent également que la Norvège poursuit une politique d'acquisition et de déploiements militaires afin de **gagner en influence et en reconnaissance auprès des États-Unis et au sein de l'Otan**, et qui lui permet

³⁵ Voir notamment Olivier Crone, « Nord Stream, le gazoduc germano-russe sous la Baltique du point de vue suédois » dans *Outre-Terre* n° 19(2), 2007, pp. 219-228.

³⁶ Annonce du président George W. Bush le 13 décembre 2001. La dénonciation est effective le 13 juin 2002, en application de son article XV(2), qui fixe un délai de préavis de six mois.

³⁷ Voir par exemple « L'aviation russe aurait simulé l'attaque d'un radar en Norvège » sur *Opex360.com*, le 29 mars 2018.

³⁸ Matthieu Chillaud, « Janus septentrionalis : les deux visages de la diplomatie nordique du désarmement », dans *Stratégie* 2008/3 n° 91-92, pp. 49-90.

³⁹ Thierry Garcin, *Géopolitique de l'Arctique*, Paris, *Economia*, 2021, 2^e édition.

⁴⁰ Matthieu Chillaud, art. précité.

de « *boxer au-dessus de sa catégorie* » militaire. En témoigne sa contribution à la doctrine de l'alliance publiée sous le nom de *Core area initiative* en septembre 2008 : « *le message principal de l'initiative norvégienne était que l'Otan devrait se concentrer et orienter ses entraînements et exercices davantage vers ses missions principales (par exemple, l'article 5) et les défis dans son voisinage afin d'équilibrer les opérations hors zone qui étaient devenues la principale priorité de l'Otan depuis le milieu des années 1990* »⁴¹, initiative qui trouvera sa récompense au sommet de Newport de septembre 2014.

- **La rhétorique russe de militarisation des enjeux arctiques**

Les années 2007-2008 sont considérées par de nombreux analystes comme celles du renforcement des ambitions russes dans l'Arctique. Les patrouilles militaires et survols de l'Arctique par les forces stratégiques russes reprennent alors et, en octobre 2007, une équipe de scientifiques russes plantait un drapeau russe en titane à la verticale du pôle Nord, par 4261 mètres de fond.

L'année 2008 est marquée, en septembre, par le **discours du président de la fédération de Russie Dmitri Medvedev et l'adoption du document « Fondements de la politique d'État de la Fédération de Russie dans l'Arctique jusqu'en 2020 et au-delà »**, prélude à la publication, en 2013, d'une « *Stratégie pour le développement de la zone arctique de la Fédération de Russie et les efforts de sécurité nationale pour la période allant jusqu'en 2020* ». Le président russe décide sur cette base, en octobre 2013, la réouverture de l'aérodrome militaire situé sur l'île de Kotelný. Le politologue Thierry Garcin estime toutefois que les armées russes rattrapent là des décennies de négligence⁴².

Ces documents soulignent surtout l'importance de l'Arctique comme principale source de ressources naturelles mais se concentrent sur les défis non militaires et soulignent l'importance de la coopération entre tous les États arctiques pour gérer les problèmes de la région. Ces initiatives n'entament pas significativement les relations entre la Russie et les pays nordiques puisqu'un **différend territorial sur la délimitation de la mer de Barents qui couvait depuis quarante ans est réglé avec la Norvège en avril 2010**.

- **Le resserrement de la coopération régionale en matière de sécurité et de défense**

Les manœuvres russes dans l'Arctique sont quoi qu'il en soit un **moteur déterminant de la coopération nordique**. Les programmes de coopération nordique en matière de défense s'étaient déjà multipliés entre 1994, date de création du *Nordic Armaments Cooperation* (Nordac), et 2008, au sein du *Nordic Defence Support*. Mais la coopération régionale prend un nouveau tour **en 2009 avec la création du forum Nordefco**, qui réunit la

⁴¹ Wrenn Yennie Lindgren et Nina Graeger, « The Challenges and dynamics of alliance policies : Norway, Nato and the High North », dans Michael Wesley (dir.), *Global allies : comparing US alliances in the 21st century*, Canberra, ANU Press, 2017.

⁴² Voir Thierry Garcin, *Géopolitique de l'Arctique*, Paris, Economica, 2021, 2e édition, chapitre 7.

Finlande, la Suède, la Norvège, le Danemark et l'Islande pour rassembler les programmes de coopération existants. La déflation des budgets de défense consécutive à la crise financière de 2008 appelle alors l'attention, notamment par la voix du secrétaire général de l'Otan de l'époque, le danois Anders Fogh Rasmussen, sur l'intérêt d'un tel format de coopération dont le mot d'ordre est celui de mutualisation des capacités⁴³.

Un ingrédient supplémentaire est apporté en 2009, sur la base du rapport rendu par Jens Stoltenberg, par la proclamation par le Gouvernement suédois, avant sa ratification par la commission de la défense du Parlement, de la **déclaration unilatérale de solidarité de la Suède envers ses voisins** (*Solidaritetsförklaringen*). Celle-ci énonce que la Suède « *est un pays qui construit sa sécurité avec d'autres* », et qu'elle ne peut ni ne veut « *rester passive si une catastrophe ou une attaque survient dans un État membre de l'Union européenne ou dans un pays nordique* ». Le rapport Stoltenberg proposait encore un système satellitaire nordique, un système de surveillance maritime commun, et un dispositif nordique de surveillance de l'espace aérien arctique, lequel sera mis en œuvre en 2014.

La **multiplication des exercices conjoints**, qui ont pris en 2009 la forme originelle d'exercices aériens transfrontaliers quasi-hebdomadaires entre Finlandais, Suédois et Norvégiens, est nette à partir de la fin 2013, notamment après l'incident du 29 mars 2013 lors duquel des bombardiers stratégiques russes ont simulé une attaque sur des sites suédois. Le premier exercice *Arctic Challenge*, organisé en septembre 2013, a ainsi mobilisé près de 90 avions des pays nordiques, accompagnés de 30 chasseurs F15 américains, six *Eurofighters Typhoons* britanniques et deux avions de surveillance Awacs de l'Otan. Début 2014, l'exercice *Iceland Air Meet* mobilise encore des moyens de surveillance de l'Otan, et de ravitaillement américain et hollandais. Ces exercices de coopération nordique associant l'Otan – et pourtant non décomptés, puisque relevant du Nordefco, dans les comparatifs de fréquence et d'ampleur des exercices de l'Alliance et russes qui fleurissent à compter de ces années⁴⁴ –, ont suscité des inquiétudes russes dès l'été 2012⁴⁵.

La politologue suédoise Ann-Sofie Dahl, dans son étude de 2014 pour le collège de défense de l'Otan, relève que « *la Suède et la Finlande constituent le principal moteur de la coopération militaire nordique et sont au cœur de la quasi-totalité des travaux et projets menés dans le cadre de la Nordefco. Pour les autres, la Nordefco est perçue comme un outil complémentaire, particulièrement utile pour relever les immenses défis du Grand Nord et de l'Arctique* » et relève en conclusion la valeur ajoutée qu'aurait l'extension de cette coopération.

⁴³ Voir par exemple Ann-Sofie Dahl, « Nordefco and Nato : « smart defence » in the North ? » *Nato Defense college research paper*, n° 101, mai 2014.

⁴⁴ Voir par exemple Ian J. Brzezinski and Nicholas Varangis, « The NATO-Russia Exercise Gap », *Atlantic Council*, février 2015.

⁴⁵ Voir Ann-Sofie Dahl, *art. précité*.

2. Une escalade des tensions depuis 2014

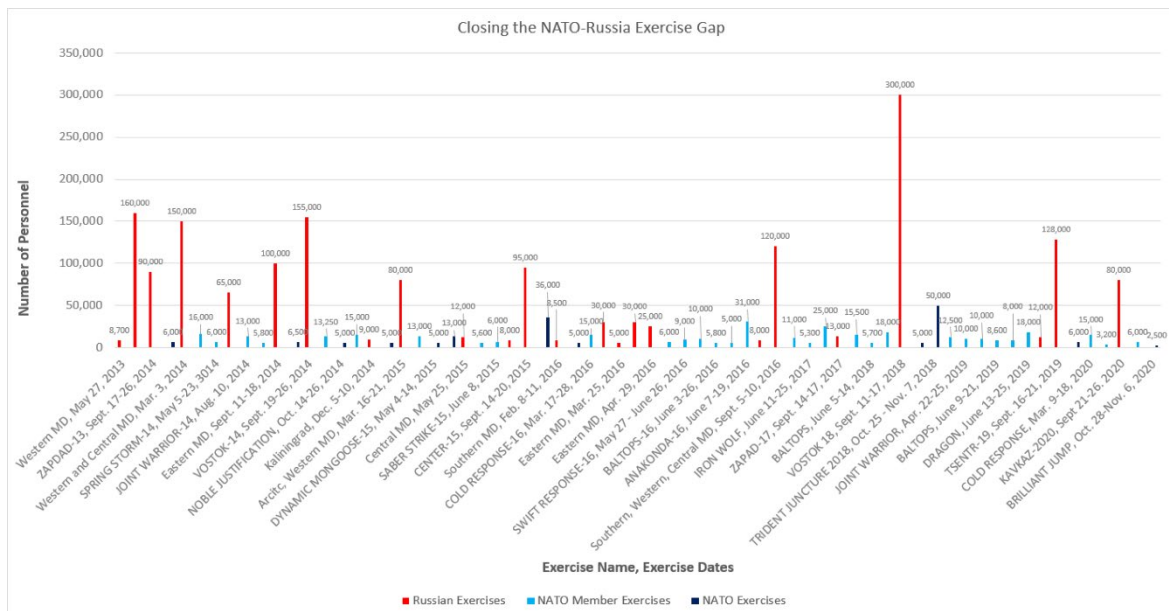
Dans ce contexte, la crise ukrainienne de 2014 et l'annexion russe de la Crimée ne pouvaient guère ralentir l'escalade des tensions.

• La poursuite de la remontée en puissance de la Russie

Pour la première fois, la « Doctrine militaire russe » de décembre 2014 inclut la mission de « *protection des intérêts russes dans l'Arctique* ». La « *Doctrine maritime* » de juillet 2015 décrit les préoccupations spécifiques en matière de sécurité maritime militaire, en mettant l'accent sur la sécurité des bases et des unités de la flotte du Nord dans l'Arctique.

Afin de souligner l'importance croissante de la sécurité militaire dans l'Arctique, les forces russes présentes dans l'Arctique ont été intégrées, le 1^{er} décembre 2014, au nouveau Commandement stratégique interarmées Nord. Outre l'augmentation des effectifs des forces russes dans l'Arctique et la modernisation de leurs équipements, la Russie a également intensifié leur entraînement. Par exemple, en mai 2015, la Russie a mobilisé 12 000 soldats et 250 avions dans ses commandements Nord et Ouest lors d'un exercice-surprise, en réponse à l'exercice *Arctic Challenge* dans le nord de la Scandinavie. Les exercices russes mobilisent dès lors significativement plus de personnel que les exercices des pays de l'Otan, lesquels sont certes plus nombreux sur la période⁴⁶.

Ampleur des exercices militaires des pays membres de l'Otan et de la Russie décomptés par l'Atlantic Council



Source : Brzezinski et Varangis, Atlantic council, 2016, actualisé en 2020.

⁴⁶ Voir Ian Brzezinski and Nicholas Varangis, « The NATO-Russia Exercise Gap... Then, Now, & 2017 », Atlantic Council, 25 octobre 2016.

- **La fragilisation des dispositifs spécifiques de neutralisation**

Le 20 mai 2014, la ministre norvégienne des affaires étrangères Ine Erikson Søreide estimait que l'annexion russe de la Crimée soulevait des questions quant à la défense collective de l'Otan, en particulier dans l'Arctique. Le rapport d'une commission d'experts qui lui était remis à sa demande en avril 2015 soulignait dès sa première ligne que « *la Russie restera le facteur déterminant de la politique de défense norvégienne dans un avenir prévisible. La crise en Ukraine marque la fin d'une paix profonde en Europe* »⁴⁷.

Les tensions russo-norvégiennes se concentrent depuis sur le Svalbard. En 2015, la visite improvisée et provocatrice du numéro deux du gouvernement russe avait irrité les autorités norvégiennes. Pour leur part, les autorités russes dénoncent depuis un rapport d'octobre 2017 l'interprétation selon eux trop stricte que fait la Norvège de sa souveraineté sur l'archipel et la disparition des références au droit international dans les derniers documents du ministère norvégien de la défense.

Situation de l'archipel norvégien du Svalbard



⁴⁷ « *United effort* », rapport de l'Expert commission on norwegian security and defence policy, avril 2015 : <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ffd/dokumenter/unified-effort.pdf>

Traité concernant le Spitzberg, dit de Paris, du 9 février 1920 (extraits)

Article premier. Les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour reconnaître, dans les conditions stipulées par le présent Traité, la pleine et entière souveraineté de la Norvège sur l'archipel du Spitzberg [...].

Article 2. Les navires et ressortissants de toutes les Hautes Parties Contractantes seront également admis à l'exercice du droit de pêche et de chasse dans les régions visées à l'article premier et leurs eaux territoriales.

Article 3. Les ressortissants de toutes les Hautes Parties Contractantes auront une égale liberté d'accès et de relâche pour quelque cause et objet que ce soit, dans les eaux, fjords et ports des régions visées à l'article premier ; ils pourront s'y livrer, sans aucune entrave, sous réserve de l'observation des lois et règlements locaux, à toutes opérations maritimes, industrielles, minières et commerciales sur un pied de parfaite égalité.

Ils seront admis dans les mêmes conditions d'égalité à l'exercice et à l'exploitation de toutes entreprises maritimes, industrielles, minières ou commerciales [...]

Article 7. Dans les régions visées à l'article premier, la Norvège s'engage à accorder à tous les ressortissants des Hautes Parties Contractantes, en ce qui concerne les modes d'acquisition, la jouissance et l'exercice du droit de propriété, y compris les droits miniers, un traitement basé sur une parfaite égalité et conforme aux stipulations du présent Traité.

Article 8. La Norvège s'engage à pourvoir les régions visées à l'article premier d'un régime minier qui, notamment au point de vue des impôts, taxes ou redevances de toutes natures, des conditions générales et particulières du travail, devra exclure tous privilèges, monopoles ou faveurs [...]

Article 9. Sous réserve des droits et devoirs pouvant résulter pour la Norvège de son adhésion à la Société des Nations, la Norvège s'engage à ne créer et à ne laisser s'établir aucune base navale dans les régions visées à l'art. 1, à ne construire aucune fortification dans lesdites régions, qui ne devront jamais être utilisées dans un but de guerre.

Article 10. En attendant que la reconnaissance par les Hautes Parties Contractantes d'un Gouvernement russe permette à la Russie d'adhérer au présent Traité, les nationaux et sociétés russes jouiront des mêmes droits que les ressortissants des Hautes Parties Contractantes.

En Suède, l'officier et stratège suédois Lars Wedin relève que, alors que la défense de l'île suédoise de Gotland avait été démantelée avec la loi de programmation de 2004, elle « se retrouva au centre de l'intérêt stratégique avec le projet de gazoduc Nord Stream qui devrait passer tout près des eaux territoriales suédoises à l'est de Gotland »⁴⁸. L'annexion russe de la Crimée en 2014 a achevé d'inverser le mouvement et la présence militaire a été rétablie sur l'île en 2017 ; une nouvelle unité militaire y a été créée en 2018 ; le livre blanc de 2019 en a fait l'une des six régions d'importance stratégique, et un nouveau système de missiles de défense aérienne y a été installé la même année⁴⁹.

⁴⁸ Lars Wedin, *L'île de Gotland. Clé de la mer Baltique*, dans *Stratégie* 2019/1 n° 121-122, pp. 103-115.

⁴⁹ Alexander Lott, « Le régime légal de la partie septentrionale de la mer Baltique dans le contexte des récents développements de sécurité », dans *Stratégie* 2019/1 n° 121-122, pp. 255-272.

La Finlande s'attache quant à elle depuis cette époque à améliorer ses capacités de défense dans la région d'Åland, en particulier dans le contexte d'une éventuelle guerre hybride. Utilisant les ressources de l'article 4(a) de la convention de 1921 qui l'autorise, si des circonstances exceptionnelles l'exigent, à envoyer dans la zone et y maintenir temporairement d'autres forces armées, en plus des forces de police nécessaires au maintien de l'ordre, la Finlande a mené à plusieurs reprises des exercices navals dans son archipel, par exemple « *Vilma* » en 2018 et « *Silja* » en 2019. L'article 4(b) de la convention l'autorise encore à envoyer « *de temps en temps* » un ou deux de ses navires de surface légers pour visiter l'île et maintenir dans la zone d'autres navires de surface dans la limite d'un déploiement de 6 000 tonnes.

3. Un foyer de tensions majeur depuis l'agression russe de 2022

• **L'agression russe de l'Ukraine en février 2022 a ainsi provoqué une mise en cohérence, davantage qu'un tournant, dans les stratégies nordiques**, qui s'est traduite par une remise à niveau capacitaire, le renforcement de la coopération nordique, et l'entrée dans l'Otan des pays qui n'en étaient pas membres : **la Finlande et la Suède ont en effet rejoint l'organisation, respectivement, en avril 2023 et en mars 2024.**

La Suède se hâte déjà de concrétiser son intégration dans les structures de l'Alliance. Le pays rejoindra bientôt la présence avancée rehaussée (eFP) ainsi que la brigade des forces terrestres avancées (Forward Land Forces, FLF) basée en Lettonie et dirigée par le Canada, et compte très prochainement devenir le pays-cadre d'une présence FLF supplémentaire en Finlande. Le Premier ministre suédois Ulf Kristersson a poussé la distanciation de son pays de sa tradition de neutralité jusqu'à déclarer en mai 2024, après son homologue danoise Mette Frederiksen, **qu'il n'excluait pas non plus l'hébergement d'armes nucléaires sur son sol.**

Les relations entre la Suède et la Russie se sont fortement détériorées avec la suspension des échanges politiques, commerciaux, économiques et culturels. En Suède aussi prévaut l'unanimité dans la classe politique du pays autour de l'importance de continuer à soutenir l'Ukraine. Depuis le début du conflit, l'aide de la Suède à l'Ukraine s'est élevée à 7,2 milliards d'euros dans le domaine militaire et 1,2 milliard dans le domaine civil. Le plus gros paquet d'aide à l'Ukraine a été adopté au premier trimestre 2025, pour environ 1,5 milliard d'euros. S'agissant de l'augmentation de son propre budget de défense, un accord transpartisan a été trouvé pour viser une cible de 2,6 % du PIB en 2028, dans l'attente d'un accord similaire pour une nouvelle cible à 3,5% en 2030.

Si **la Norvège**, non membre de l'UE, s'est jointe aux sanctions imposées par l'Union européenne à la Russie et a renvoyé de son territoire trois diplomates russes en avril 2022, et quinze autres un an plus tard, le

volume total de son soutien à l'Ukraine a parfois été critiqué. Gérant un fonds souverain de 1 700 milliards d'euros, le pays n'a pourtant consacré que 3,35 milliards d'euros à l'aide à l'Ukraine depuis 2022. Ce poste permet à son budget de défense d'atteindre les 3,3 % du PIB en 2025.

Le pays élève en outre son niveau de préparation, par exemple en annonçant le 3 avril 2024 la réouverture d'une base militaire sur l'île d'Andøya, située à environ 300 kilomètres du cercle arctique, afin de participer à la surveillance de la zone par des drones longue portée. Au plan opérationnel, **la Norvège mise pour sa part plus fortement sur son insertion dans la Force expéditionnaire conjointe britannique** (Joint Expeditionary Force, JEF), dont elle a accueilli le sommet annuel en mai dernier. La JEF, lancée en 2012 par les Britanniques, a pris forme au sommet de l'Otan de 2014 et n'incluait alors que des membres de l'alliance. La Suède et la Finlande l'avait cependant rejointe dès 2017.

L'agression de l'Ukraine de 2022 n'a toutefois pas rompu les relations entre les deux pays. La coopération militaire est certes interrompue depuis 2014, mais elle demeure entre garde-côtes norvégiens et FSB, ainsi qu'en matière de pêche. La suspension de la Russie, en 2022, du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) a conduit Russes et Norvégiens à créer un nouveau groupe de travail bilatéral. **À ce stade, l'objectif d'assurer la stabilité dans le Grand Nord reste partagé par les deux pays.**

Quant à la Finlande, les relations bilatérales avec Moscou se sont fortement dégradées depuis 2022. Le président finlandais Alexander Stubb, élu en février 2024, a annoncé que les relations avec la Russie resteront limitées aux diplomates et aux services frontaliers tant que la guerre en Ukraine durerait. Le pays a consacré environ 3,7 milliards d'euros d'aide à l'Ukraine depuis 2022, et prévoit d'atteindre des dépenses de défense égales à 3 % de son PIB en 2029, et 5 % en 2032.

Le mois de mai 2025 a été marqué par les craintes finlandaises provoquées par le renforcement du dispositif militaire russe à leur frontière, par le redéploiement de matériels placés hors de portée de frappes de drones ukrainiens. Le général Sami Nurmi, chef de la stratégie des forces de défense finlandaises, estime qu'il s'agit des « *préparatifs* » d'une menace qui pourrait prendre forme dans cinq ans. Le 19 juin 2025, le parlement finlandais a approuvé le retrait du pays de la convention d'Ottawa⁵⁰ interdisant l'usage des mines antipersonnel afin de renforcer la défense de sa frontière.

- **Le resserrement de la coopération régionale**

L'Union de Kalmar de 1397 n'a pas manqué d'être invoquée par l'ancien secrétaire général de l'Otan, redevenu ministre des finances de Norvège, pour justifier les progrès à faire dans la coopération régionale. Celle-

⁵⁰ Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction adoptée le 18 septembre 1997, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999.

ci peut en effet compter sur la complémentarité des cultures de défense propres des pays nordiques : la Suède dispose d'une industrie de la défense performante, la Norvège possède des capacités de surveillance maritime et de combat dans l'Arctique, la Finlande l'une des plus grandes armées et forces d'artillerie par habitant en Europe, et les forces spéciales danoises ont des décennies d'expérience en opération extérieures dans les guerres américaines.

Les pays nordiques ont déjà combiné leurs forces aériennes en établissant un commandement aérien nordique en 2023. En avril 2024, ils ont défini une vision de la défense commune jusqu'en 2030 dans le cadre du Nordefco.

Les pays nordiques misent davantage sur la coopération régionale élargie, par exemple au sein du Nordic-Baltic Eight (NB8), forum de coopération régionale qui regroupe depuis 1992 l'ensemble des États membres du Conseil nordique et les trois membres de l'Assemblée balte. Au cours des trois dernières années, y ont été abordés le soutien à l'Ukraine et à la Moldavie, le durcissement des sanctions contre la Russie et sa flotte fantôme, le renforcement du flanc nord-est de l'Otan, la lutte contre les opérations hybrides, l'amélioration de la résilience aux menaces non militaires, le développement de la coopération énergétique et la coordination des actions envers la Biélorussie et la Géorgie.

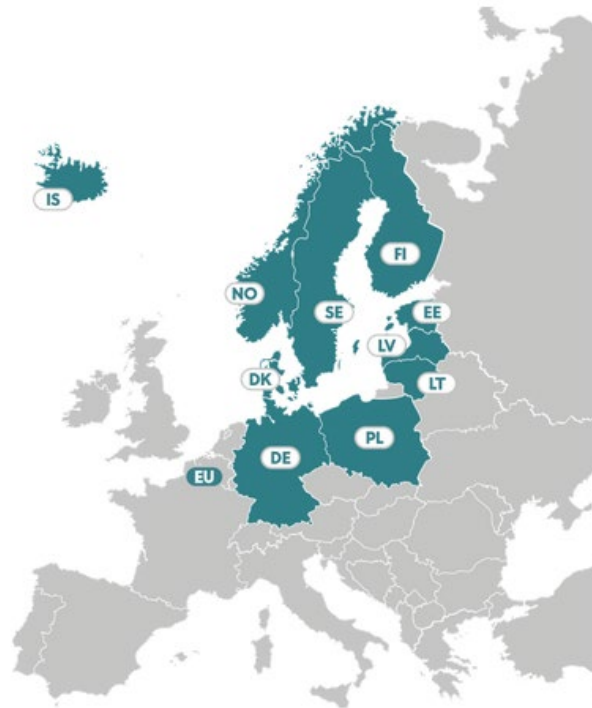
La coopération régionale investit de nouveaux domaines. Les pays du NB8 se sont ainsi engagés à équiper et à former conjointement une brigade ukrainienne. Plus récemment, **le Premier ministre suédois a annoncé en mai dernier la conclusion d'un accord d'achat conjoint entre la Suède, la Lituanie, la Norvège et la Finlande, visant à financer l'acquisition de centaines de véhicules blindés** de combat d'infanterie CV90 fabriqués par la branche suédoise du groupe britannique BAE Systems. Selon *Foreign Policy*, la commande porterait sur 1 000 de ces véhicules⁵¹.

La coopération régionale prend encore la forme du Conseil des États de la mer baltique, dont les ambitions grandissent. Issue d'une initiative germano-danoise en 1992, cette enceinte de coopération en matière économique, sociale et environnementale à sa création, investit davantage les questions de sécurité et de défense. La **déclaration de Vihula du 16 mai 2025** endosse les conclusions du rapport de l'ancien président estonien Toomas Hendrik Ilves et de l'ancien ministre lituanien des affaires étrangères Gabrielius Landsbergis, consistant à transformer le conseil des États baltiques en « *forum stratégique pour le dialogue sur les questions de sécurité, la coordination tactique et le plaidoyer politique au sein de l'Union européenne et de l'Otan* », dans l'objectif de « *devenir le groupe politique de première intervention en cas d'incident majeur pour la sécurité régionale* »⁵².

⁵¹ « *A Massive Shared Military Deal May Be Europe's Future* » dans *Foreign Policy*, le 5 mai 2025.

⁵² Toomas Hendrik Ilves et Gabrielius Landsbergis, « *The Future of the Council of the Baltic Sea States* », rapport de mai 2025, p. 18.

États membres du conseil des États de la mer baltique



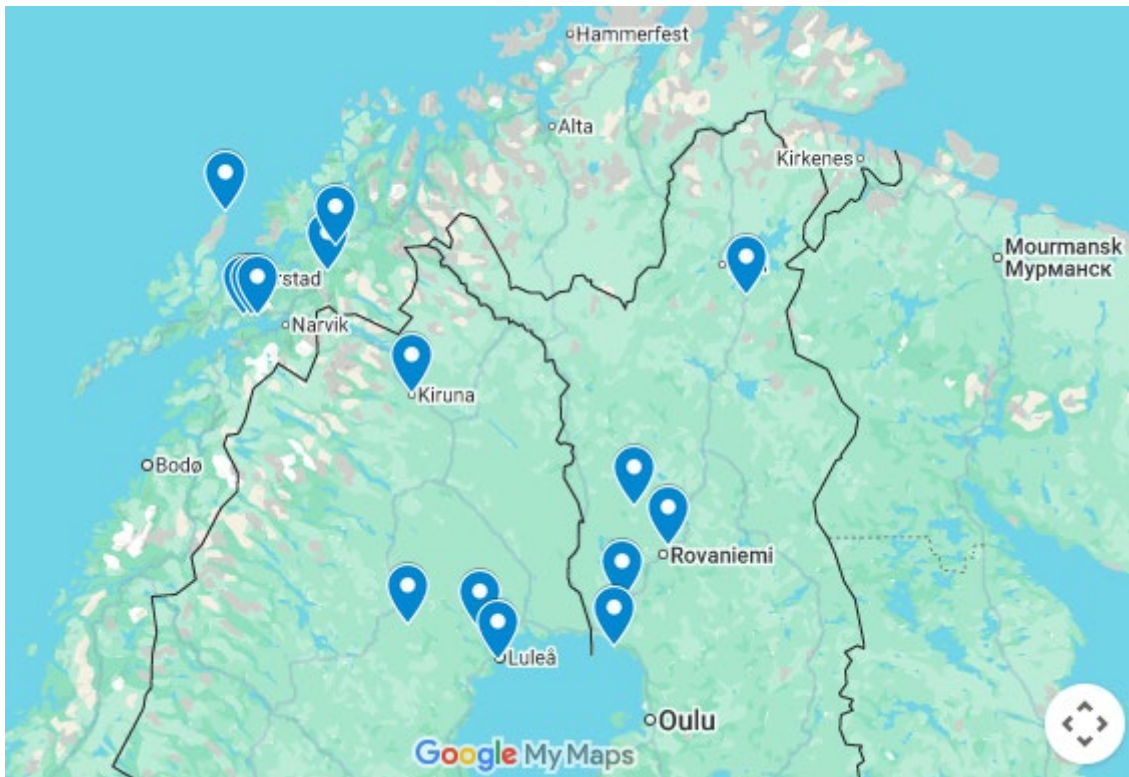
• Le resserrement de la coopération de défense transatlantique

La Norvège a signé, au printemps 2021, un accord bilatéral de défense avec les États-Unis, initiative imitée en décembre 2023 par la Suède, le Danemark et la Finlande. Ces accords donneront aux États-Unis un large accès à un total de 47 sites militaires dans les pays nordiques. Dans ce cadre, l'armée américaine aurait accès à 17 sites en Suède, 12 en Norvège, ainsi que 15 en Finlande et 3 au Danemark, soit 47 sites au total.

Ces accords autorisent les États-Unis à mener des entraînements et des exercices, déployer des forces et stocker du matériel, des fournitures et d'autres équipements, et prévoit un droit d'utilisation exclusifs à certaines parties de ces zones. Dans ces zones et à proximité immédiate, les militaires américains auront également le pouvoir d'exercer leur autorité sur les citoyens norvégiens. Analysant les implications de ces accords, les plus hautes autorités juridictionnelles norvégiennes se sont contentées de soulever la difficulté que poserait des interprétations divergentes de la menace de la part des américains et des Norvégiens et de relever que la Norvège ne disposait pas d'un droit de veto⁵³.

⁵³ Voir par exemple « *New Agreement Gives US Access to Four New Military Areas in the North* » dans *High North News*, le 8 février 2024.

Zones d'accès convenues pour l'armée des Etats-Unis selon les accords bilatéraux de défense conclus fin 2021



Source : carte générée sur googlemap par le site highnorthnews.

Un rapport de la Rand corporation relevait en 2020 déjà l'importance stratégique du flanc nord de l'Europe, mais estimait qu'il existait « *relativement peu* » de facteurs internes de conflit potentiel. Les évaluations des menaces, tant norvégiennes qu'alliées, suggéraient alors plutôt, selon les auteurs, que le risque le plus important résidait dans une « *escalade horizontale* », c'est-à-dire dans la propagation d'un conflit émanant d'une autre région au voisinage immédiat de la Norvège⁵⁴. **En février 2022, l'allumette craquée en Ukraine pourrait allumer la mèche déjà disposée qui dessine un arc de crises allant jusqu'au Svalbard en passant par l'Atlantique nord et la mer Baltique.**

⁵⁴ RAND Corporation, « Enhancing deterrence and defence on NATO's northern flank. Allied perspectives on strategic options for Norway », 2020.

II. SAISIR L'OCCASION DE RENFORCER LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE ET DE CONTRIBUER À PACIFIER L'ESPACE ARCTIQUE

A. SAISIR L'OCCASION DE RENFORCER LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE

1. Renforcer notre participation à la posture défensive de l'Otan

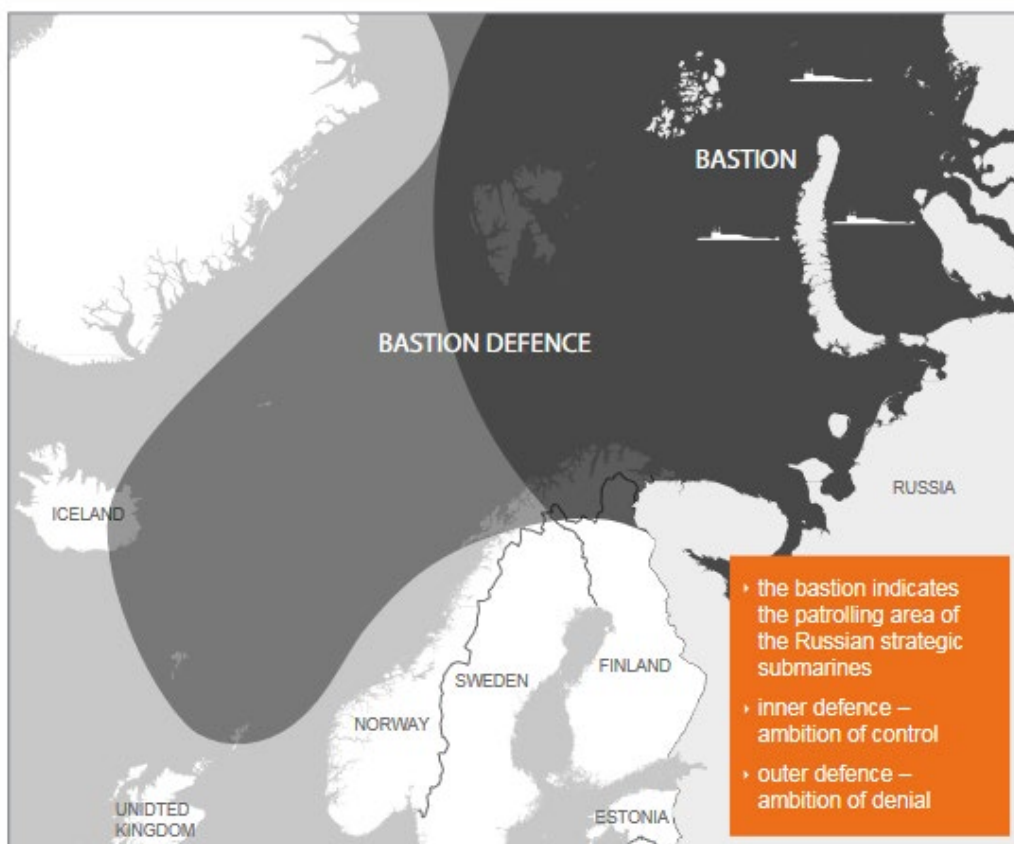
a) Des menaces protéiformes

L'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'Otan a unifié le front nord-est de l'Otan mais aussi allongé la frontière de l'Otan avec la Russie de 1340 kilomètres, ce qui impose d'adapter le dispositif défensif de l'alliance dans cette partie du continent.

- **La surveillance par la Norvège de sa côte nord**

Le rapport remis au gouvernement norvégien au printemps 2015 schématisait les implications perçues par la Norvège de la stratégie russe dite de la « *défense de bastion* ».

Stratégie russe de défense de bastion selon le rapport norvégien de 2015



Source : rapport « *United effort* » de la commission d'experts sur la politique norvégienne de défense de 2015.

D'après certains stratèges de l'armée américaine, le concept de défense de bastion, hérité de la pensée soviétique, a vu sa carrière relancée au sein du ministère russe de la défense en 1992⁵⁵. En pleine crise économique, priorité a été donnée à la protection des forces navales stratégiques regroupées dans la zone la moins vulnérable du territoire russe, à la sécurité de cette zone, et à la garantie donnée à cette flotte du Nord de pouvoir rallier l'Atlantique Nord depuis la péninsule de Kola. Cette stratégie établirait, selon le rapport norvégien, une distinction entre le cœur d'une zone de défense que la marine russe ambitionne de contrôler effectivement, et que le rapport norvégien étend jusqu'au Svalbard et au Finnmark norvégiens, et une zone élargie dans laquelle la flotte russe pourrait imposer un déni d'accès, que les auteurs étendent jusqu'à la ligne qui relie l'Islande au Royaume-Uni.

Cette ligne, principal goulot d'étranglement de l'Atlantique Nord, est dite « GIUK » car elle relie le Groenland, l'Islande et le Royaume-Uni. Dans cette zone, le déploiement de forces russes pour la mise en œuvre d'une opération de déni d'accès menacerait les lignes de communication maritimes de l'Atlantique Nord, qui constituent les voies de renfort et de ravitaillement depuis l'Amérique du Nord vers les théâtres d'opérations en Europe et donc une menace crédible pour un groupe aéronaval de l'Otan.

Les observateurs sont toutefois restés assez longtemps prudents. Le collègue de défense de l'Otan, sous la plume de Mathieu Boulègue, estimait en 2019 que « *la plupart des capacités russes ne visent pas à déployer des moyens offensifs, mais simplement à reprendre le contrôle de la côte arctique et des eaux le long de la zone arctique russe. La Russie a une compréhension fondamentalement défensive de l'Arctique. Les capacités et déploiements militaires russes devraient être évalués en termes de défense du périmètre* »⁵⁶.

La Rand Corporation a fait de cette stratégie une lecture plus inquiétante en 2020⁵⁷ et proposé d'ajouter un second point d'attention en déplaçant la focale sur le « Bear Gap », du nom des îles situées entre le Svalbard et les côtes norvégiennes. Au chapitre des recommandations, les auteurs suggèrent de manière évasive de « *faire attention* »⁵⁸ aux deux goulots que sont le GIUK et le Bear pour protéger les lignes de communication des menaces de surface et sous-marines, déplaçant la zone à surveiller jusque dans la zone que la Russie considère comme le cœur de sa sécurité. Cette lecture a depuis été largement reprise⁵⁹, comme la mission a pu s'en rendre compte en Norvège.

⁵⁵ Stephen J. Blank, « Russia in the Arctic », US Army War College Press, 2011.

⁵⁶ Mathieu Boulègue, « Russia's Military Posture in the Arctic Managing Hard Power in a "Low Tension" Environment », Département de la recherche du collège de défense de l'Otan, juillet 2019.

⁵⁷ RAND Corporation, « Enhancing deterrence and defence on NATO's northern flank. Allied perspectives on strategic options for Norway », 2020.

⁵⁸ Jeu de mots intraduisible en français : le rapport recommande de « *Mind the gaps* ».

⁵⁹ Voir par exemple Sigbjørn Halsne, « Competitive Strategies in the European High North », dans *Scandinavian journal of military studies* n° 5/1, 2022, pp. 31-44 ; Nick Childs, « Gauging the Gap: The Greenland-Iceland-United Kingdom Gap – A Strategic Assessment », IISS, avril

Points de passages sensibles à surveiller selon la RAND Corporation (2020)



Source : RAND Corporation, rapport précité, 2020.

• La lutte contre les menaces hybrides en mer Baltique

Les riverains de la Baltique s'inquiètent en outre de ce qu'il est devenu courant d'appeler les menaces hybrides sur la sécurité de la zone.

D'abord, la Russie est soupçonnée de s'entraîner depuis l'été 2023 au brouillage des signaux GPS, perturbant la navigation aérienne et maritime. Des milliers de vols civils auraient ainsi été affectés par ces actions, menées notamment depuis Kaliningrad, qui abriterait l'un de ses dix systèmes militaires de brouillage de GPS dits « Tobol »⁶⁰.

La Russie est soupçonnée en outre d'exploiter une flotte de pétroliers vétustes, non assurés, et souvent sous pavillons de complaisance pour exporter son pétrole en violation des sanctions internationales imposées après l'invasion de l'Ukraine en 2022, et changeant fréquemment de nom et d'immatriculation pour éviter les inspections.

Cette flotte, outre qu'elle pose des problèmes environnementaux, pourrait n'être pas étrangère à certains actes d'espionnage ou de sabotage d'infrastructures critiques sous-marines. Le *Woodrow Wilson international center for scholars* a réalisé en mars 2025 une cartographie et un passage en revue des sabotages survenus récemment en mer Baltique impliquant des câbles de télécommunications et d'énergie.

2022 ; Åtland, K., Nilsen, T., & Pedersen, T., « Bolstering the Bastion: The Changing Pattern of Russia's Military Exercises in the High North », dans *Scandinavian Journal of Military Studies*, 7(1), 2024, pp. 145-160.

⁶⁰ Voir « La Russie accusée de brouiller les cartes et le GPS en mer Baltique », sur France24, le 30 avril 2024.

Attaques sur les infrastructures de la mer Baltique selon le Wilson center



Source : Wilson center, mars 2025.

Incidents sur des infrastructures critiques en mer Baltique

26 septembre 2022 : l'explosion des gazoducs Nord Stream 1 et 2, reliant la Russie à l'Allemagne, n'a toujours pas été attribuée – les enquêtes suédoise et danoise n'ont à ce jour pas abouti ;

8 octobre 2023 : le gazoduc Balticconnector, reliant la Finlande à l'Estonie, se rompt en pleine nuit. Le gouvernement chinois reconnaît par la suite la responsabilité du navire porte-conteneurs Newnew Polar Bear, battant pavillon chinois, mais plaide l'accident ;

18 novembre 2024 : le câble de données BCS Est-Ouest Interlink, reliant la Suède et la Lituanie, est rompu. Le vraquier chinois Yi Peng 3 est rapidement identifié comme responsable et intercepté par les autorités danoises en mer du Kattegat. Après que la Chine eut initialement refusé aux enquêteurs l'autorisation d'arraisonner le navire, celui-ci a été autorisé à poursuivre sa route le 21 décembre. L'enquête est toujours en cours ;

18 novembre 2024 : quelques heures seulement après la rupture du câble de données entre la Suède et la Lituanie, le câble de données C-Lion1 entre la Finlande et l'Allemagne subit le même sort. La rupture est rapidement imputée au même navire, le Yi Peng 3.

25 décembre 2024. Le câble électrique Estlink 2 reliant la Finlande à l'Estonie est sectionné, réduisant de près de 70 % la capacité de transfert d'électricité entre les deux pays. Le pétrolier Eagle S, battant pavillon des Îles Cook et soupçonné d'appartenir à la flotte fantôme russe, est rapidement identifié comme responsable, arraisonné et ramené à terre par les autorités finlandaises. L'enquête est toujours en cours ;

26 janvier 2025 : un câble de télévision et de radio à fibre optique reliant la Suède à la Lettonie est sectionné. Les soupçons de sabotage délibéré par le transporteur Vezhen, battant pavillon maltais, et le Silver Dania, battant pavillon norvégien mais exploité par la Russie, sont abandonnés après enquête ;

26 janvier 2025. En février, Cinia a détecté une perturbation sur le câble sous-marin C-Lion1 reliant la Finlande à l'Allemagne. Cette perturbation n'a pas affecté le fonctionnement des connexions de télécommunications au sein du câble, et le trafic de données s'est poursuivi normalement. L'enquête est toujours en cours, bien que le câble ait déjà été réparé.

Source : Wilson center, mars 2025.

Un avion *Atlantique 2* de la marine française a en outre été pris pour cible par l'armée russe lors d'un vol de surveillance au-dessus de la mer Baltique pour une mission de l'Otan le 15 janvier 2025. L'avion, qui avait décollé de Bretagne, a subi d'après l'armée de l'air et de l'espace « une tentative de brouillage » et une « désignation par un radar de conduite de tir ».

Si aucune attaque d'infrastructure critique n'a encore, à ce jour, été attribuée avec certitude à la Russie, il reste que la zone a pour elle une importance stratégique majeure. Ainsi que le soulignait l'amiral Vaujour devant l'Assemblée nationale en mai 2025, « plus de 80 % des exportations pétrolières russes transitent par la mer Baltique. De plus, le port de Saint-Petersbourg représente entre 30 % et 35 % des échanges commerciaux russes. Ces flux doivent désormais traverser une zone otanienne, ce qui place la Russie dans une position de vulnérabilité stratégique dans une zone où nous pourrions, si nous le souhaitions, mener des actions beaucoup plus dures »⁶¹.

b) Renforcer notre participation à la posture défensive de l'alliance

Depuis le retour de la France au sein du commandement intégré de l'Otan, et à plus forte raison depuis 2022, la Marine nationale a accru sa participation aux opérations de l'Alliance, en particulier sur son flanc nord.

La Marine française a contribué activement aux opérations de réassurance destinées à renforcer la posture défensive et dissuasive de l'Otan en Europe, prenant part à des exercices de grande envergure et à des missions de surveillance et de protection dans des zones telles que l'Atlantique nord et la Baltique. La Marine nationale a ainsi triplé le nombre de jours de mer annuels consacrés au soutien direct des opérations Otan en seulement cinq ans, passant de 214 jours en 2021 à un rythme stable de 700 à 750 jours depuis 2023, **faisant de la France le principal contributeur naval de l'Alliance.**

Le flanc nord de l'Alliance constitue l'essentiel de l'engagement maritime français au sein de l'Otan, représentant plus de 70 % des 700 à 750 jours de mer annuels consacrés aux opérations alliées, qu'il s'agisse de lutte anti-sous-marine, de défense anti-aérienne ou la lutte contre les mines. La Marine française a fortement augmenté ses patrouilles de frégates dans cette région, passant d'une quarantaine de jours en 2021 à plus de 300 en 2024, tout en maintenant la projection régulière de moyens de patrouille maritime.

Cette contribution accrue est aussi qualitative : elle s'est par exemple traduite pour la première fois, en 2024, par la prise du commandement d'une force navale permanente de l'Otan et l'intégration du groupe aéronaval français dans une force Otan. La marine française progresse en outre dans les domaines capacitaires et de l'interopérabilité à travers notamment l'utilisation de liaisons de données tactiques, la participation à des projets innovants de surveillance permanente d'une zone par drones, ainsi que par des entraînements réguliers au ravitaillement en mer avec ses alliés.

⁶¹ Audition du 21 mai 2025.

Cet effort est appelé à se poursuivre. La Marine nationale participera à l'ensemble des exercices majeurs de l'Otan, de la série *Steadfast* ou *Dynamic*, qui représentent une dizaine de grands rendez-vous annuels de plusieurs jours de mer. En 2025, une FREMM française a participé à l'exercice *Formidable Shield*, qui a réuni 6 900 personnels de dix pays alliés pour tester l'interopérabilité et améliorer les capacités des frégates à détecter, suivre et intercepter des missiles balistiques et de croisière, ainsi qu'à défendre les zones maritimes contre les menaces aériennes dont des essaims de drones. Certains exercices nationaux sont en outre ouverts aux alliés, tels *Polaris 25*.

L'année 2025 est également marquée par le lancement de l'opération *Baltic Sentry*, qui vise à protéger les infrastructures sous-marines critiques en Baltique des menaces malveillantes. La marine française y contribue fortement par des moyens de surface – un chasseur de mines CMT, un patrouilleur de haute-mer, une frégate type *La Fayette* – et des moyens aéronautiques, tel le doublement des vols d'*Atlantique 2* dans la zone.

L'opération *Baltic Sentry*

Après l'incident d'*Estlink 2* de décembre 2024, un sommet des alliés riverains de la mer Baltique a été organisé en urgence à Helsinki, en janvier 2025, à l'initiative du secrétaire général de l'Otan Mark Rutte, du président finlandais Alexander Stubb et du Premier ministre estonien Kristen Michal.

La déclaration finale du sommet **approuve le lancement par l'Otan d'une mission militaire de surveillance de l'espace marin baltique, baptisée *Baltic Sentry*** (« sentinelle baltique ») avec l'appui du commandant de la *task force* Baltique basée à Rostock et du Centre maritime de l'Otan pour la sécurité des infrastructures sous-marines essentielles. Cette mission à caractère militaire vise à renforcer la connaissance de la situation grâce à des patrouilles maritimes renforcées, utilisant des frégates, des avions de patrouille et des drones navals pour surveiller les mers et assurer la sécurité des infrastructures vitales. La France a participé à cette mission en déployant le chasseur de mines tripartite *Croix du Sud* et un avion de patrouille maritime *Atlantique 2*.

La déclaration finale du sommet énonce en outre l'intention des États présents à travailler dans ce cadre à des **solutions innovantes pour la surveillance et le suivi des navires suspects**, ce qui suppose des partenariats renforcés avec le secteur privé, notamment les opérateurs d'infrastructures et les entreprises du numérique proposant des solutions avancées.

Elle énonce encore que « le recours par la Russie à la flotte dite « flotte fantôme » constitue une menace particulière pour la sécurité maritime et environnementale dans la région de la mer Baltique et dans le monde. Cette pratique répréhensible menace également l'intégrité des infrastructures sous-marines, accroît les risques liés aux munitions chimiques déversées en mer et contribue largement au financement de la guerre d'agression illégale menée par la Russie contre l'Ukraine »⁶² et annonce des mesures nouvelles en réponse, qui soient conformes au droit international de la mer.

⁶² Déclaration conjointe adoptée à l'issue du sommet des États alliés de la mer Baltique, le 14 janvier 2025.

Le **plan d'action de l'Union Européenne sur la sécurité des câbles de mars 2025** insiste pour sa part sur la **prévention** – cartographie des risques, harmonisation des législations, renforcement de la résilience –, la **détection** des menaces et la **réaction** aux incidents, notamment par le soutien au renforcement de la flotte de câbliers européens.

Les derniers paquets de sanctions de l'Union européenne ont visé spécifiquement la flotte fantôme russe. Le seizième, annoncé très symboliquement le 24 février 2025, a interdit d'accès aux ports et de prestation de services près de 74 pétroliers non européens supplémentaires, portant le total des cibles de ces sanctions à 153. Le dix-septième, adopté par le Conseil en mai 2025, a plus que doublé ce nombre en visant 189 pétroliers supplémentaires, pour un total de 342 navires. Les services de la Commission européenne estiment qu'en conséquence, les livraisons de pétrole brut russe ont diminué de 76 % depuis l'inscription de ces navires sur ces listes. Ce résultat est cependant probablement à nuancer dans la mesure où nombre de navires russes n'avaient pas les ports européens pour destination finale, ou parviennent à transférer leur chargement en pleine mer.

La Russie muscle en réponse la protection de sa flotte fantôme. L'aviation russe a déjà tenté de dissuader les inspections ou tentatives d'arraisonnement et violé ce faisant l'espace aérien des États riverains, comme ce fut le cas selon les autorités estoniennes le 15 mai 2025. Dans la Manche, la protection des navires de la flotte fantôme russe a pris la forme, en juin 2025, d'une escorte par une corvette.

L'armée russe n'entend pas non plus laisser la mer Baltique aux seuls exercices et entraînements des pays de l'Otan. Le 26 mai, le ministère de la défense russe a annoncé que « *dans le cadre du maintien du système opérationnel et de la pratique des opérations navales pour défendre les bases de la mer Baltique, un exercice planifié de la flotte de la mer Baltique sera réalisé, impliquant une partie des forces de la flotte du Nord, soutenues par les forces aérospatiales et les districts militaires de Moscou et de Leningrad* »⁶³.

L'armée de l'air et de l'espace contribue elle aussi à renforcer la posture dissuasive de l'Otan. Depuis une dizaine d'années, nos forces ont accumulé près de 18 500 heures de vol dans le nord de l'Europe : près de 10 000 heures pour l'aviation de chasse, 1 500 heures pour l'aviation de transport tactique et 3 500 heures pour les avions de ravitaillement en vol. En marge de la zone nordique, elle contribue depuis 2004, et de manière significativement accrue en 2014 puis en 2022, aux missions de police du ciel de l'Otan dans les pays baltes, qui visent à garantir l'intégrité de l'espace aérien balte en temps de paix. Cette mission engage à présent de manière récurrente quatre avions de chasse, leurs équipages et leurs équipes de maintenance sur une durée moyenne de quatre mois par an.

⁶³ Laurent Laigneau, « Flotte fantôme, exercices navals et zone d'interdiction maritime : La Russie hausse le ton en mer Baltique », sur [opex360.com](https://www.opex360.com), le 29 mai 2025.

L'armée de l'air et de l'espace participe en outre à plusieurs exercices dans la région : *Otava* en Finlande en 2022, afin de développer l'interopérabilité entre nos armées dans le contexte de la candidature de ce pays à l'Alliance ; *Brave Bedouin* au Danemark en 2024, exercice d'entraînement annuel à la modélisation NRBC et au fonctionnement de la chaîne d'alerte ; *Pégase Grand Nord* en avril 2025, exercice mené en Suède, Pologne et Croatie qui a impliqué le triptyque Rafale – MRTT – A400M ; et *Atlantic Trident*, avec la *Royal Air Force* et l'*US Air Force*, en Finlande, en juin 2025. En 2026, elle participera à l'exercice *Ramstein Flag*, qui se tiendra en partie en Suède, en Finlande et en Norvège et poursuivra sa participation aux exercices *Arctic Challenge* en Suède et en Estonie.

2. Resserer nos liens avec des États traditionnellement atlantistes

Le développement par les pays nordiques de leurs efforts de défense, en dépit de leur tropisme atlantique et britannique et du renforcement de la coopération régionale, ouvre des perspectives de coopération bilatérale avec la France.

- **La Suède est en pleine réactivation de sa défense**, dans toutes ses composantes, depuis l'agression russe en Crimée en 2014. Son budget, qui représente environ 10 % du budget total de l'État, a ainsi augmenté de 40 % entre 2020 et 2024, atteignant alors 10,64 milliards d'euros, soit 2 % du PIB. La LPM 2025-2030 relève l'ambition globale de la défense militaire et civile en fixant un objectif de 2,6 % du PIB en 2028.

Le pays a annoncé en mars 2025 une nouvelle phase d'investissement dans sa défense. Le gouvernement prévoit d'atteindre 3,5 % du PIB consacré à la défense d'ici 2030. **Un emprunt** de 300 milliards de couronnes **sur dix ans**, soit environ **27,5 milliards d'euros**, financera cet effort. Outre l'augmentation des effectifs, cet investissement servira à l'achat de nouveaux équipements – drones, défense aérienne, munitions –, au développement de la logistique militaire et au soutien à l'Ukraine.

Pour les Suédois, la France est, aux côtés du Royaume-Uni, un partenaire essentiel. Aux termes de la loi de programmation militaire 2025-2030 votée par le Parlement suédois le 17 décembre 2024, les deux pays « *comptent parmi les plus qualifiés des forces de l'OTAN et contribuent à la dissuasion nucléaire* ». La Suède et le Royaume-Uni sont certes fortement liés par un partenariat stratégique en matière d'artillerie et par la relation privilégiée instituée par la « *Joint Expeditionary Force* » (JEF), au sein du Northern Group, en Atlantique et en Arctique. Il reste que la Suède et la France ont renforcé leur coopération de défense, concrétisée par une **déclaration d'intention signée à l'automne 2021** puis par la **signature, en janvier 2024, d'un partenariat stratégique d'innovation** qui s'est notamment traduit dans le rapprochement de nos industries, de nos moyens de cyberdéfense, la coopération en matière de mobilité militaire, et par l'organisation d'exercices

conjointes au sein de l'Otan. Le renforcement par la France de sa position au sein de l'Otan, et en mer Baltique en particulier, la crédibilise bien sûr comme partenaire du nouvel État membre de l'Alliance qu'est la Suède.

Les domaines de coopération prioritaires avec la France sont la lutte anti-char, la défense aérienne et la surveillance aérienne, dans une logique qui tâche d'être davantage partenariale. SAAB dispose ainsi d'un bureau à Paris depuis 2016, et a par exemple investi dans le site de Solarmtex à Vierzon pour la production de produits de camouflage Barracuda. Une centaine d'entreprises françaises fournit aujourd'hui le groupe suédois, lui-même important pourvoyeur de matériels aux armées françaises. SAAB est en outre positionné sur sept projets européens conjointement avec des entreprises françaises dans le cadre du Fonds européen de la défense (FED). Sur place, la mission a visité le hangar de modification de l'aéronef *GlobalEye*, système de détection et de commandement aéroporté développé à partir de l'avion Bombardier *Global 6000*, et dont l'acquisition pour remplacer les *Awacs* français a été annoncée officiellement lors du salon du Bourget, en juin 2025.

• **La Norvège développe elle aussi ses forces armées dans tous les domaines.** Le Parlement norvégien a approuvé un projet d'augmentation du budget militaire de plus de 60 milliards d'euros ces douze prochaines années, pour un total qui devrait dépasser les **3 % de son PIB** dans un avenir proche. Les priorités vont vers l'arsenal maritime du pays, le renforcement de son artillerie de précision à longue portée et l'amélioration de ses défenses aériennes et antimissiles. Les défis à relever sont encore la sécurisation de lignes de ravitaillement adaptées, l'acquisition d'équipements militaires suffisants et, surtout, le recrutement et la formation du personnel.

Le 16 janvier 2025, le ministre des armées Sébastien Lecornu a signé avec son homologue norvégien une lettre d'intention sur le renforcement de la coopération bilatérale en matière de défense. Ce partenariat vise à répondre ensemble aux menaces contemporaines, incluant les opérations hybrides, les cyberattaques sur les infrastructures critiques, ainsi qu'une appréciation commune des risques pesant sur des zones stratégiques.

Les deux pays se sont engagés à maintenir leur présence dans l'Atlantique Nord et l'Arctique, à renforcer la coopération notamment dans le domaine maritime, et à organiser des exercices et des entraînements pour améliorer l'interopérabilité, en particulier dans le domaine de la haute intensité. Par ailleurs, un échange d'informations accru, y compris dans l'Arctique a été prévu. Enfin, la coopération s'étendra aux technologies de pointe, notamment dans les domaines spatial et cybernétique. Pour concrétiser ces ambitions, des groupes de travail bilatéraux seront créés afin de développer un dialogue continu et de faciliter les échanges d'informations stratégiques.

Sur le plan capacitaire, la **Norvège souhaite en particulier moderniser sa marine afin de renforcer son rôle de surveillance de l'Atlantique nord**, dans un contexte de menace russe, notamment sous-

marine. Si la Norvège fabrique ses propres corvettes, et promet le segment sous-marin de ce renouvellement à l'Allemagne, la France pourrait contribuer au renouvellement de ses bâtiments de surface pour la haute mer, qui doivent être renouvelés à 80 % d'ici 2035, ce qui implique l'achat de 5 frégates, peut-être 6, pour remplacer les frégates espagnoles en service. **La FDI fabriquée par Naval Group**, testée avec succès en opération en Mer rouge, est un candidat sérieux.

Dans le prolongement de la candidature déclarée de Naval Group au marché norvégien, les ministres de la défense suédois et français ont annoncé, lors du salon aéronautique du Bourget de la mi-juin 2025, renforcer leur partenariat dans le domaine des armements et confirmé la candidature de Naval Group pour le prochain programme de navires de surface de premier rang de la marine suédoise.

Les rapporteurs encouragent fortement le soutien à la coopération bilatérale de défense avec les pays nordiques, dans l'objectif de renforcer la résilience européenne. À leurs yeux, celle-ci souffre encore de moyens de prospection insuffisants, notamment au sein des missions de défense à l'étranger, dont les effectifs ont été parfois réduits de façon inconsidérée, mais aussi d'un appui politique trop timide, dans des régions européennes qui sont réputées *a priori* plus proches du monde anglo-saxon. Une telle pusillanimité s'autorise certes de la géographie et de l'histoire, mais celle-ci recèle aussi des épisodes communs glorieux qui restent mal connus ou sous-exploités, dans le domaine politique – les origines française de la famille royale suédoise, ou encore le destin du héros de Narvik, le général Antoine Béthouart, qui a achevé sa carrière comme membre de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat – comme dans le domaine culturel et scientifique – citons par exemple l'expédition de *La Recherche* dans le Grand Nord dans les années 1838-1840.

La participation de la France à la posture dissuasive de l'Otan sur le continent appelle encore deux remarques. La première concerne **la légitimité démocratique des interventions conduites dans ce cadre**, sujet que la commission a déjà eu l'occasion d'aborder⁶⁴. La soustraction de ces déploiements au champ d'application de l'article 35 de la Constitution appelle, à tout le moins, des débats plus fréquents au Parlement sur la nature de ces opérations et leur nécessité.

La seconde concerne les débats récents sur l'évolution de notre doctrine nucléaire. **Les analystes politiques suédois suggèrent désormais ouvertement que la Suède forme rapidement une alliance nucléaire**. Prenant en compte les nouvelles positions allemandes, les chrétiens-démocrates des

⁶⁴ Voir notamment le rapport d'information n° 49 (2024-2025) de Mmes Marie-Arlette Carlotti et Vivette Lopez, octobre 2024, après le rapport d'information n° 794 (2015-2016) 13 juillet 2016 de Jacques Gautier, Daniel Reiner, Jean-Marie Bockel, Jeanny Lorgeoux, Cédric Perrin et Gilbert Roger, déposé le 13 juillet 2016, et celui du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle présidé par M. Gérard Larcher, janvier 2018.

commissions suédoises de la Défense et des Affaires étrangères ont suggéré des solutions innovantes pour financer l'expansion des programmes d'armement nucléaire français et britannique.

Interrogé en janvier 2024 par un officier suédois sur l'existence, pour protéger le passage maritime du Nord, d'une « *responsabilité particulière* » française en tant qu'« *unique pays de l'Union européenne doté d'une capacité nucléaire indépendante* », le président de la République a répondu fermement par l'affirmative⁶⁵. Le président ne s'écarterait sans doute guère alors de sa propre affirmation de 2020⁶⁶, ni même des vues exprimées sur le sujet par le président François Hollande en 2015⁶⁷, mais il est aventureux de rechercher beaucoup plus loin la source d'une telle dilatation de la doctrine d'emploi de nos armes nucléaires. La « *dimension européenne* » présente dans les propos des premiers présidents de la Ve République ou les Livres blancs de la défense depuis celui de 1972 a revêtu différentes acceptions, peut-être joué une fonction dilatoire⁶⁸, mais, surtout, la chose désignée par le même mot a changé de nature : indexer nos intérêts sur l'« *Europe* » ne saurait emporter les mêmes effectivités dans l'Europe des six ou des douze de la guerre froide, et dans celle des vingt-sept partageant ses frontières avec l'agressive Russie. Les rapporteurs rappellent en conclusion la nécessaire prudence dans la réponse faite aux demandes nordiques et l'indispensable prise en compte des intérêts et des capacités nationaux.

3. Prendre exemple sur les dispositifs nordiques de résilience de la société

La mission s'est en outre attachée à mieux comprendre le **modèle suédois de défense totale**.

- **Le système suédois de défense totale a d'abord un volet militaire.**

L'armée suédoise représente environ 14 700 militaires d'active, et 60 000 personnes au total, en incluant les réservistes, la garde nationale et le personnel civil. D'après la LPM 2025-2030, l'armée suédoise devrait compter 115 000 personnes en 2030.

La conscription militaire, qui a existé jusqu'en 2010 avant d'être supprimée, a été rétablie en janvier 2017, afin d'aider les forces armées à

⁶⁵ Discours du Président de la République à l'université de défense suédoise, le 30 janvier 2024.

⁶⁶ Discours du Président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion, prononcé à l'École militaire le 7 février 2020.

⁶⁷ « Qui pourrait donc croire qu'une agression, qui mettrait en cause la survie de l'Europe, n'aurait aucune conséquence ? C'est pourquoi notre dissuasion va de pair avec le renforcement constant de l'Europe de la Défense. », dans le discours du Président de la République François Hollande sur la dissuasion atomique, prononcé sur la base 125 « Charles-Monier » d'Istres, le 19 février 2015.

⁶⁸ Puisque les présidents Mitterrand et Chirac avaient pris soin d'ajouter qu'une dissuasion commune exigerait la définition d'intérêts vitaux communs « le moment venu » ; voir notamment Dominique Mongin, « Histoire de la dimension européenne de la doctrine de dissuasion nucléaire française », dans *L'Europe en Formation* 2022/2 n° 395 2022/2, pp. 143 à 157.

atteindre leurs objectifs de recrutement dans le contexte d'un environnement sécuritaire dégradé. L'objectif est d'arriver à près de 8 500 appelés par an dès 2025 et d'atteindre 12 000 conscrits annuels d'ici 2032.

Le service militaire s'adresse aux jeunes hommes et femmes, âgés de 18 ans, soit **100 000 jeunes par classe d'âge**. Tous reçoivent à leur majorité un questionnaire en ligne à remplir obligatoirement, portant sur l'aptitude, l'état de santé et la motivation. Environ 30 000 environ sont convoqués pour passer des tests, et **8 000 sélectionnés**, en fonction de leurs aptitudes et motivation, puis soumis au devoir du service. Le nombre de volontaires excède souvent ce volume. Certains sont redirigés vers le « service civil ».

Le service militaire dure entre neuf et quinze mois. Le conscrit reçoit une solde d'environ 5 000 couronnes par mois (environ 450 euros) et une prime de fin de service. Il est logé, nourri et équipé, et bénéficie de voyages de permission payés et de la prise en charge des frais médicaux.

Des discussions sont en cours concernant l'augmentation du nombre de conscrits formés chaque année, le renforcement des exercices de mise à niveau pour les anciens conscrits, et le relèvement de l'âge de mobilisation en temps de guerre, aujourd'hui fixé à 47 ans.

- La « **défense civile** » fait l'objet en Suède d'un **portefeuille ministériel spécifique**, détenu par Carl-Orskar Bohlin depuis octobre 2022, avec l'appui de l'Agence pour la protection civile, MSB. Elle repose sur cinq piliers : protéger la population en cas de crise ou de guerre, assurer les fonctions critiques de la société, fournir des biens et services, soutenir la défense militaire, susciter la « volonté de se défendre » et assurer la résilience face aux influences malveillantes extérieures.

Fin 2022, dix premiers secteurs critiques ont été identifiés (les services de secours, la sécurité économique, les systèmes de communication, l'énergie, les services financiers, la protection des données essentielles, l'eau et l'alimentation, l'ordre public, les transports, la santé), avec une agence chef de file pour chacun, en charge de coordonner les différents acteurs. Six régions de défense civile (Stockholm, Östergötland, Örebro, Västra Götaland, Skåne, Norrbotten) ont été définies sur le territoire. Le préfet se voit confier un rôle de commandant ou chef de région civile en charge de la coordination et de la planification de crise. Cet échelon est important en termes de planification Otan notamment, par exemple pour le transport de matériel.

L'exercice de défense totale majeur « *Totalförsvarsövning* » (TFÖ), qui a eu lieu en 2021-2023 à partir d'un scénario de perturbations des fonctions vitales de la société fait de sabotages et de cyberattaques, a permis l'entraînement à la coordination régionale et locale et à l'interaction entre les divers acteurs de la société, y compris les parlementaires, ainsi qu'aux processus de décision.

Les efforts budgétaires pour la planification de « défense civile » sont en forte hausse : le budget de la défense civile, estimé à **300 millions d’euros en 2024**, doit atteindre environ **3 milliards d’euros par an à l’horizon 2030**.

MSB est par ailleurs chargé de coordonner l’intégration des nouvelles technologies et de superviser les dispositifs d’innovation civils liés à la gestion de crise. La Suède a annoncé l’introduction de « SE Alert » en janvier 2026, un nouveau système d’alerte à la population utilisant la technologie de diffusion cellulaire.

À partir de l’automne 2025, **tous les élèves de seconde** suivront un **cours sur la défense totale** dans le cadre de la matière éducation civique. Le programme a été développé en coopération avec l’Agence nationale pour l’éducation, l’Agence nationale de gestion de crises et de protection civile, l’Agence de défense psychologique et l’Agence de conscription et d’évaluation. La formation intégrera les questions de droit international et le rôle de l’Otan. L’objectif de cette formation est de donner aux jeunes Suédois les outils qui leur permettront de savoir comment agir en cas de crise ou de guerre.

Le service civil, qui avait été supprimé en 2010, a été réinstauré en Suède en janvier 2024. Il vise à préparer les différents secteurs critiques de la société à l’éventualité d’une guerre. Le processus de conscription, géré par l’Agence de protection civile (MSB) et démarré en février 2024, cible dans un premier temps les personnes ayant une expertise dans les services de secours, particulièrement les pompiers. Environ 300 personnes ont été appelées pour des exercices de répétition sur des scénarios de secours en septembre 2024. **L’objectif fixé est de doubler le volume des services de secours** qui seraient prêts à intervenir **en cas de guerre**, de 16 000 à 32 000, et d’avoir 2 000 à 3 000 pompiers formés pour des interventions sur théâtre de guerre d’ici fin 2026. MSB étendra ensuite ce modèle à d’autres secteurs, tel celui de l’énergie, en inscrivant des personnes auprès de l’Agence suédoise des producteurs d’électricité. L’objectif est du gouvernement est de **multiplier par dix le nombre de conscrits civils**, soit de 300 à 3 000 personnes, **d’ici 2030**.

L’Agence de défense psychologique a été créée en 1954 dans le contexte de la Guerre froide, démantelée en 2008, puis recréée en 2022. Elle a vocation à servir de pont entre la défense militaire et la défense civile, en orientant son action sur la résilience morale et psychologique de la population. Elle identifie et analyse les « *influences inappropriées et autres informations trompeuses dirigées contre la Suède ou les intérêts suédois* » et prend des mesures pour les contrer. Elle réalise des campagnes de communication pour sensibiliser la population, en particulier les jeunes, à la désinformation. Elle organise des formations à destination des institutions officielles et des journalistes, et travaille étroitement avec des organismes de recherche. Son directeur général, Magnus Hjort, a souligné auprès de la mission la qualité de sa coopération avec le Service français de vigilance et protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum).

Face à la montée des menaces cyber, la Suède a renforcé la dimension numérique de sa défense totale. Une stratégie nationale de cybersécurité 2025-2029 a été adoptée, et les forces armées ont structuré plusieurs unités spécialisées basées à Enköping et Linköping. Le Centre national de cybersécurité (NCSC), rattaché à l'agence de renseignement FRA, est aujourd'hui un point clé de la coordination nationale.

L'Agence suédoise d'analyse de la défense totale (MTFA), créée le 1^{er} janvier 2023, est chargée d'évaluer l'état du développement de la défense totale, de suivre son évolution par rapport aux objectifs de la défense militaire et civile ainsi que de soumettre des analyses au gouvernement. Un conseil intersectoriel des entreprises a été créé en 2021, avec pour objectif de renforcer la coopération entre les secteurs public et privé sur les questions intersectorielles liées à la préparation aux crises et à la défense totale. Diverses agences ont été mandatées afin d'identifier ces entreprises. Une structure de répartition sectorielle est proposée entre le secteur public, via six agences compétentes, et le secteur privé. L'Agence de protection civile (MSB) devrait devenir l'agence de référence de coordination avec les entreprises.

La Suède envisage une adaptation ciblée du droit du travail en temps de guerre. Un rapport remis au gouvernement en mars 2024 formule des propositions législatives pour permettre aux employeurs publics et privés de réaffecter temporairement des salariés à des fonctions essentielles, dans un cadre juridique clair. **Les autorités suédoises ont d'ailleurs réactivé le dispositif de « placement de guerre » pour les agents publics.** Ce mécanisme prévoit l'affectation prioritaire de certains fonctionnaires à des postes stratégiques ou à haute responsabilité en cas de conflit. Des débats sur ce type de dispositifs sont en cours. Un guide spécifique sur le rôle des entreprises en cas de crise ou de guerre devrait être largement diffusé à l'automne 2025.

L'usage de la monnaie physique ayant quasiment disparu de Suède, des spécificités s'appliquent dans le secteur bancaire et des infrastructures de marché en cas de crise. Une nouvelle loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 impose à la Banque de Suède de garantir que les Suédois pourront continuer à effectuer des paiements en cas de crise. La Banque de Suède est notamment chargée de fixer des exigences pour les entreprises qui revêtent une importance critique pour l'exécution des paiements. Douze entreprises relèvent pour l'heure de la réglementation, qui pourrait être étendue en 2025. Parmi les objectifs poursuivis figure celui que, d'ici le 1^{er} juillet 2026, il devienne possible de payer par carte hors ligne pour l'achat de biens essentiels en cas de perturbations pouvant durer jusqu'à sept jours.

Les 18 « organisations de volontaires de défense » suédoises⁶⁹ visent à développer une résilience dans la population. Elles proposent des

⁶⁹ Croix Rouge suédoise (SRK), Fédération des corps automobiles volontaires (FAK), Fédération des corps de marins (SVK RF), Etoile Bleue suédoise (SBS), Club suédois des maîtres-chiens (SBK), Fédération nationale des corps de volontaires à moto (FMCK), Association suédoise de tir au pistolet (SPSF), Association de défense civile (SCF), Fédération nationale du corps des chauffeurs (Bilkåren),

formations et des activités répondant aux besoins actuels de la défense totale. Placées sous la tutelle de l'Agence de sécurité civile (MSB) ou des Forces armées, notamment via la Garde nationale (Hemvärnet), elles reçoivent des subventions publiques pour financer des formations ou l'acquisition d'équipement. La plupart ont été créées durant la première moitié du XXe siècle et interviennent dans des domaines variés : logistique, transport, appui médical, préparation aux crises, soutien aux armées, etc.

L'association *Folk och Försvar* (« Peuple et défense ») joue un rôle central dans la sensibilisation de la population suédoise aux enjeux de sécurité, de défense et de démocratie. Elle s'apparente à un forum de débat public, à un centre de formation civique, à un relais d'information ainsi qu'à un espace d'échange entre société civile, responsables politiques, militaires, chercheurs et journalistes. Fondée en 1940 par des mouvements de jeunesse, des syndicats et des organisations de défense volontaire, elle visait à renforcer la compréhension des enjeux de défense au sein de la population dans un contexte de guerre mondiale. Elle est financée par les cotisations de ses 113 organisations membres et par des subventions publiques. Son événement majeur est la conférence annuelle nationale sur la défense et la sécurité, organisée chaque mois de janvier à Sälen, station de ski située en Dalécarlie. Cette conférence très médiatisée réunit sur trois jours près de 350 participants et 70 intervenants parmi les hauts responsables politiques et militaires suédois, de l'Otan, de l'ONU et d'institutions étrangères.

L'amélioration de l'offre de santé en contexte de guerre reste un chantier ouvert. Il est estimé que la Suède devrait en cas de guerre doubler son nombre de lits d'hôpitaux disponibles et sécuriser ses approvisionnements en médicaments et équipements. Le nombre de places en soins intensifs a chuté de manière continue depuis vingt ans, passant dans l'ensemble du pays de 4,7 places pour 100000 habitants en 2003 à 3,6 en 2023, situant la Suède parmi les pays les moins bien équipés au niveau européen. Le Conseil national de la santé et du bien-être a publié en 2022 un guide à l'attention des communes et des régions sur le rôle des services de santé dans la défense totale. Il y insiste sur la nécessité pour tous les services de santé de participer à la préparation de crise, en définissant clairement les rôles et les responsabilités de chacun, ainsi que les procédures applicables, par exemple pour la gestion du circuit du médicament ou des plateaux techniques en cas de panne informatique. Le gouvernement travaille sur la mise en place d'un plan de transport sanitaire d'urgence reposant sur les collectivités et l'usage potentiel de moyens civils.

La protection du patrimoine culturel est désormais intégrée à la planification civile. En 2025, le gouvernement a alloué 19 millions de

Association nationale des volontaires de l'Armée de l'Air (FVRF), Association suédoise de la formation de défense (Försvarsutbildarna), Organisation volontaire de radio (FRO), Association du personnel des Forces Armées (FPF), Association des parachutistes suédois (SFF), Corps bénévole de l'Air (FFK), Fédération nationale des ingénieurs du génie (IIR), Fédération suédoise de tir sportif (SvSF).

couronnes, soit environ 1,74 million d'euros au Conseil national du patrimoine et aux Archives nationales pour mettre en œuvre des plans d'urgence, organiser des évacuations sécurisées, protéger les infrastructures de stockage et numériser les fonds les plus sensibles. Ces mesures visent à garantir la sauvegarde du patrimoine national en cas de conflit ou de catastrophe majeure.

Les conclusions que la mission croit utile de tirer d'un tel modèle ne sont pas évidentes. D'abord car ces systèmes conçoivent la défense totale comme une forme de dissuasion, tandis que la France, puissance dotée, conçoit la dissuasion tout autrement. Ensuite, sur le plan organisationnel, la population est vue en Scandinavie comme un soutien à l'armée en cas d'urgence, alors que la gestion des crises appelle au contraire en France l'armée au soutien de la population. Enfin, car les modèles scandinaves de défense totale entretiennent un rapport étroit avec le degré de cohésion sociale de ces sociétés de taille modeste et, dans le cas finlandais, avec leur histoire récente.

Il n'en demeure pas moins que les réflexions suédoises sur la résilience de la société en période de crise fournissent des pistes d'amélioration de nos propres dispositifs, dont les lacunes ont été mises en lumière à la faveur de la crise sanitaire de 2020.

B. CONTRIBUER À LA PACIFICATION DE L'ESPACE ARCTIQUE

1. Une conflictualité entre États riverains à ne pas exagérer

La zone arctique a longtemps bénéficié d'une forme d'exceptionnalisme, du fait de sa situation géographique. Elle fait désormais l'objet de nombreuses rivalités dont il est souvent difficile de distinguer la crédibilité de la part d'exagération que suscite ce théâtre géographiquement exceptionnel.

Comme l'a exposé le professeur Hervé Baudu devant la commission⁷⁰, l'Arctique est un espace réglementé par la convention des Nations unies sur le droit de la mer, qui régit les espaces maritimes et octroie la propriété des sous-sols aux États côtiers, et par le code polaire applicable aux navires qui fréquentent la zone. Les ressources étant l'apanage de ces États, on ne saurait à ce stade anticiper aucune course aux approvisionnements ou à l'énergie.

Les différends juridiques étaient, avant 2022, relativement peu nombreux. Le principal concerne l'extension du plateau continental russe autour de la dorsale de Lomonosov et de la zone de Gakkel, afin d'étendre la souveraineté du pays sur la zone maritime correspondante. La Russie a déposé

⁷⁰ Audition du 5 mai 2025.

un dossier en ce sens à la commission des limites du plateau continental en 2021.

Extension du plateau continental



Source : Pr Hervé Baudu.

Les points d’achoppement ne concernent en fait que les détroits que doivent emprunter les navires qui suivent la route maritime du Nord-Est. Les Russes les considèrent comme des eaux intérieures, donc souveraines, revendication qui fut officialisée par un décret soviétique en 1985. Les Américains les voient comme des détroits internationaux, donc empruntables en passage inoffensif, mais ce différend n’a jamais été porté devant le tribunal compétent de l’ONU en raison des enjeux modestes pour le transport maritime international⁷¹.

Les perspectives commerciales de l’Arctique sont également, pour l’heure, à relativiser. La route théoriquement la plus directe, entre Béring et la mer de Norvège, n’est utilisée que par quelques navires de croisière et n’est pas commercialement viable. Le passage du Nord-Ouest n’est presque pas utilisé, en raison du faible tirant d’eau, des routes sinueuses, et de l’opposition du Canada, qui considère ces eaux comme intérieures et redoute les conséquences environnementales du trafic.

Seule la route du Nord-Est, longeant les côtes russes, est aujourd’hui empruntée : elle est en effet 30 % plus courte que celle qui passe par Malacca,

⁷¹ Voir Hervé Baudu, « La route maritime du Nord, réalité et perspectives », dans *Revue d’Études géopolitiques*, novembre 2019.

Suez et Gibraltar, et évite ces goulets d'étranglement, mais en 2023, quatorze navires chinois seulement l'ont empruntée, pour expédier les hydrocarbures et minerais de Sibérie vers la Chine, avec un retour à vide. Faire passer les navires par l'Arctique ferait gagner du temps et de l'argent, mais le volume annuel de marchandises transportées dans l'Arctique chaque année s'élève à 39 millions de tonnes soit le trafic d'une seule journée du canal de Suez. « *Il n'existe donc pas de « Panama blanc* » »⁷².

L'Arctique a d'ailleurs longtemps fait l'objet d'un dialogue relativement apaisé. Le principal forum en était le **Conseil de l'Arctique**, créé en 1996, qui rassemble les cinq États riverains que sont la Norvège, le Canada, les États-Unis, la Russie et le Danemark, ainsi que l'Islande, la Finlande et la Suède, et de nombreux observateurs du monde entier. En vingt ans d'existence, seul trois accords juridiquement contraignants y ont été conclus, ce qui illustre la vocation apolitique et non coercitive de cette structure d'abord compétente en matière environnementale, et suffisamment souple pour parvenir à y conserver les tensions à un bas niveau⁷³.

États membres du conseil de l'Arctique



Source : Carte n° 78, 2023.

Le Conseil de l'Arctique a exclu dès son origine les affaires militaires et de sécurité, pour se concentrer sur les questions environnementales. Comme le souligne aussi bien le géographe britannique Klaus Dodds, les différends territoriaux en suspens dans l'Arctique et les États de la région étaient minces et les États membres respectaient les cadres juridiques internationaux établis : « *l'accord conclu en 2010 entre la Norvège et la Russie sur*

⁷² Hervé Baudu, audition du 5 mai 2025.

⁷³ Voir par exemple Camille Escudé, « *Le Conseil de l'Arctique, la force des liens faibles* » dans *Politique étrangère* 2017/3, pp. 27-36.

leur frontière maritime commune dans la mer de Barents a constitué un point d'orgue diplomatique »⁷⁴.

C'est pourquoi la décision de sept États de l'Arctique – Canada, Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède et États-Unis – de mettre en pause le Conseil de l'Arctique après l'invasion russe de l'Ukraine a été mal perçue par la Russie. Celle-ci a exercé des pressions sur la Norvège, titulaire de la présidence tournante en 2024, pour qu'elle rétablisse ses réunions de haut niveau politique, faute de quoi elle se réservait le droit de développer d'autres opportunités avec des tiers, a exhorté les États-Unis à ratifier la convention des Nations unies sur le droit de la mer, et appelé par la voix de son ministre des affaires étrangères à un « *dialogue civilisé afin de préserver l'Arctique en tant que territoire de paix, de stabilité et de coopération constructive* ».

Sergueï Lavrov a en particulier qualifié l'agression de l'Ukraine de prétexte utilisé par les autres pays arctiques pour rompre les activités du Conseil de l'Arctique et introduire l'Otan dans la région : « *dans la pratique, cependant, nos collègues de l'Otan tournent de plus en plus souvent leur regard vers la région arctique (cela a commencé bien avant l'opération militaire spéciale), déclarant que l'Alliance de l'Atlantique Nord a également des intérêts dans cette région en raison de sa situation géographique. Ils affirment que la Norvège est membre de l'Otan depuis sa création et que, par conséquent, ils doivent également garder un œil sur les développements dans la région* »⁷⁵.

Le niveau d'investissement de la Russie en Arctique, et son avance sur les pays de l'Otan, n'a rien pour surprendre. L'Arctique appelle naturellement la projection de puissance russe puisqu'elle y possède 23 000 kilomètres de côtes, soit 53 % de sa surface, qu'elle abrite la moitié de la population vivant dans le cercle polaire arctique ainsi que 60 % des réserves de gaz répertoriées par l'étude de l'*United States Geological Survey* de 2008. Son intérêt pour cette partie de son territoire, difficile à exploiter, remonte au moins au début du XXe siècle, avec la fondation de Mourmansk en 1916.

Le président russe estimait ainsi en 2014 que l'Arctique « *est une concentration de pratiquement tous les aspects de la sécurité nationale – militaire, politique, économique, technologique, environnementale, en termes de ressources* », en conséquence de quoi la Russie doit « *prendre des mesures supplémentaires pour ne pas se laisser distancer par ses partenaires, pour maintenir son influence dans la région et, peut-être, dans certains domaines, devancer ses partenaires* »⁷⁶. Les stratégies arctiques nationales – la dernière, de 2020, vise le développement de la région jusqu'en 2035 – en portent la marque.

La militarisation russe de la région en découle, mais appelle un jugement nuancé. La péninsule de Kola abrite certes la flotte russe du nord,

⁷⁴ Klaus Dodds, « *Que veut Trump en Arctique ? Géopolitique des ambitions impériales au Groenland* », sur *Le Grand Continent*, le 21 février 2025.

⁷⁵ Cité par Klaus Dodds, art. précité.

⁷⁶ Réunion du Conseil de sécurité sur la politique de l'Etat russe dans l'Arctique, 22 avril 2014, cité par l'Observatoire de l'Arctique de la FRS et de la DGRIS.

soit 25 sous-marins et une vingtaine de bâtiments de surface, dont le quartier-général est établi à Severomorsk, et en voie de renforcement selon la stratégie de défense de bastion décrite plus haut. Ainsi, les unités de radars et différents systèmes de défense antiaérien et de défense côtière ont été installés tout le long de la côte russe et sur les archipels russes, afin de protéger la péninsule de Kola. Dans un article récent, le chercheur suédois Jonas Kjellén estime que la comparaison avec la période soviétique et l'orientation nouvelle donnée par la Russie à cette politique empêchent toutefois d'en parler en termes de « *militarisation* » aussi bien que de « *remilitarisation* »⁷⁷.

Cette nouvelle orientation a d'abord consisté à créer un **commandement militaire unique pour l'Arctique sous forme de district militaire**, en 2014 puis en 2021 – lequel a toutefois été intégré au district militaire de Leningrad en mars 2024. Sa deuxième caractéristique nouvelle est « *l'expansion physique de son empreinte militaire arctique, qui comprend à la fois la construction d'installations modernes et l'activité accrue de ses forces armées dans la région* ». Le chercheur estime que « *l'accent est actuellement principalement mis sur un axe latitudinal (est-ouest) et sur la sécurisation de la route maritime du nord à une époque où le changement climatique s'accélère, s'ajoutant ou même remplaçant quelque peu l'axe longitudinal façonné par les ICBM et les bombardiers stratégiques traversant le pôle Nord* », lequel prédominait pendant la guerre froide, ainsi que sur le soutien au développement économique – surtout du secteur extractif – dans une logique de solutions à double usage.

Bases militaires russes en Arctique



Source : Pr Hervé Baudu.

⁷⁷ Jonas Kjellén, « The Russian Northern Fleet and the (Re)militarisation of the Arctic », dans *Arctic review on law and politics* vol. 13, 2022, pp. 43-52.

Passé de la troisième à la deuxième position des priorités régionales de son concept de politique étrangère entre 2016 et 2020 en raison des investissements consentis par la Fédération, **l'Arctique justifie pour la Russie une politique globalement favorable au statu quo**. Le politologue Florian Vidal estime ainsi que « *la posture de la Russie en Arctique demeure avant tout défensive* » mais peut s'accompagner, au-delà de la ligne GIUK, d'une projection de puissance⁷⁸, ce que le politologue Igor Delanoë dit dans des termes analogues : « *cette préférence pour le conservatisme géopolitique en Arctique se traduit par une posture militaire défensive qui implique des actions à caractère offensif, y compris au-delà de la région arctique* »⁷⁹.

2. Une zone qui risque à son tour de recueillir l'écho des rivalités américano-chinoises

La perturbation de l'équilibre arctique pourrait intervenir davantage comme conséquence des rivalités des puissances extérieures à la zone, produites par les événements survenus depuis 2022, qui semblent accélérer ce que Florian Vidal appelle le « *basculement de cet espace septentrional vers l'Asie* »⁸⁰. Le président de la Fédération de Russie a en effet signé en février 2023 un décret amendant la « *stratégie arctique de la Russie jusqu'en 2035* » de mars 2020, afin de remplacer l'appel au « *renforcement des relations de bon voisinage avec les États arctiques* » par une invitation « *au bon développement de relations avec des États étrangers sur une base bilatérale, en tenant compte des intérêts de la Fédération de Russie en Arctique* ».

Plusieurs projets attestent du degré de mise en œuvre de cette intention. L'Inde et la Russie avaient signé en 2019 une lettre d'intention pour la création d'un corridor maritime entre Chennai et Vladivostok. Le ministre des ports indiens a annoncé que celui-ci était devenu opérationnel en novembre 2024, dans un contexte où plus du tiers du fret traité au port de Mourmansk en 2023 était déjà destiné à l'Inde. Le président russe avait alors demandé au gouvernement fédéral, aux autorités régionales ainsi qu'au groupe public *Rosatom* de travailler sur des propositions pour « *la formation d'un corridor de transport maritime unique* ». À l'occasion de sa visite en Chine en octobre 2023, le président russe a évoqué le projet de construction d'une ligne ferroviaire reliant Mourmansk à Bander-Abbas en Iran, afin de relier l'Arctique russe au golfe Persique et à l'océan Indien, et *Rosatom* a conclu un accord en vue d'une joint-venture avec l'opérateur portuaire émirati *DP World*.

C'est surtout avec la Chine, qui se considère elle aussi comme une puissance polaire, que la Russie développe ses coopérations, au point, selon

⁷⁸ Florian Vidal, article précité.

⁷⁹ Igor Delanoë, « *La marine russe et l'Arctique : nouvelle réalité, anciens enjeux* », sur *Le Rubicon*, août 2023.

⁸⁰ Florian Vidal, article précité.

Florian Vidal, de provoquer un basculement du rapport de force entre les deux États. La Chine a exprimé pour la première fois des intérêts pour la zone arctique en signant le traité du Svalbard en 1920, archipel sur lequel elle a installé la « Station du fleuve Jaune » en juillet 2004. En 2013, elle a été reconnue comme État observateur au sein du Conseil de l'Arctique, aux côtés d'autres États asiatiques tels que le Japon et la Corée du Sud.

Pékin se définit à présent comme un État « proche de l'Arctique », selon la formule retenue dans sa stratégie arctique publiée le 26 janvier 2018. Cette stratégie a surtout marqué un tournant par la reprise de l'idée russe d'une « route de la soie polaire », mettant en cohérence ses vues relatives au Grand Nord avec sa stratégie terrestre.

Les projets d'investissement dans la région se sont multipliés depuis. Au Groenland, la société minière chinoise *General Nice Group* avait abandonné en 2017 son projet d'achat d'une base navale désaffectée, et la société *China Communications Construction Company* a retiré son offre d'investissement et de développement de deux aéroports en juin 2019, face aux méfiances danoises et américaines. La Chine multiplie surtout les investissements en Russie : elle est entrée en 2019 au capital du projet russe *Arctic LNG 2* à hauteur de 20 % et lui a livré deux modules préfabriqués pour le démarrage du second train de production du gaz naturel liquéfié en dépit des sanctions occidentales, tandis que le groupe russe *Nornickel*, confronté à une baisse de 20 % de ses revenus en raison des sanctions, envisage de transférer en Chine l'usine de fonderie du cuivre, installée à Norilsk en Sibérie, pour contourner le durcissement des conditions d'accès au marché international.

Cette coopération russo-chinoise se développe encore sur le plan militaire : les deux pays ont signé un accord de coopération entre leurs garde-côtes à Mourmansk en avril 2023, des patrouilles navales conjointes ont eu lieu près de l'Alaska en 2022 et 2023, et des bombardiers chinois et russes ont volé conjointement dans la zone d'identification de défense aérienne de l'Alaska en juillet 2024. **En octobre 2024, Pékin a annoncé que ses garde-côtes avaient pénétré pour la première fois dans l'océan arctique** et ont revendiqué leur liberté de navigation dans le détroit de Béring.

La flotte chinoise de pêche lointaine est la plus importante au monde et elle sera probablement l'une des premières à explorer le potentiel de pêche dans l'océan Arctique central. La réputation scientifique de la Chine en matière de recherche polaire est solide et son infrastructure polaire comprend désormais **trois brise-glaces, bientôt quatre**, et un nouveau navire de recherche et d'archéologie multifonctionnel en haute mer.

C'est dans ce contexte que, selon Klaus Dodds, doit se comprendre le projet du président Trump d'acheter le Groenland : « l'offre d'achat du Groenland révèle fondamentalement la crainte que les États-Unis ne soient pas en mesure de contenir la Chine et ses projets d'accroître sa domination en Asie de l'Est »

(y compris à Taïwan) et au-delà » et viserait à « empêcher définitivement la Chine de prendre pied dans l'Arctique nord-américain »⁸¹.

Tout juste réélu, Donald Trump écrivait en effet le jour de Noël 2024 que « pour des raisons de sécurité nationale et de liberté dans le monde, les États-Unis d'Amérique estiment que la propriété et le contrôle du Groenland sont une nécessité absolue. » L'idée n'est pas nouvelle puisque les États-Unis ont déjà proposé d'acheter le Groenland en 1939 et en 1944. Un accord dano-étatsunien de 1951, actualisé en 2004, fait déjà du Groenland un porte-avions américain.

La valeur ajoutée proprement géographique du Groenland est ancienne. Escale pour les vols transatlantiques, étape de l'autoroute maritime reliant l'Arctique, le passage du Nord-Ouest du Canada et l'Atlantique Nord via la baie de Baffin, le Groenland a aussi été pendant la guerre froide un maillon essentiel de la surveillance de l'activité aérienne soviétique. La base aérienne de Thulé, renommée base spatiale de Pituffik en 2023, fait en effet partie depuis les années 1950 d'un système d'alerte précoce pour les missiles balistiques.

Le potentiel des ressources du Groenland est un autre facteur d'attraction non négligeable. L'approvisionnement en « minéraux critiques » nécessaires aux technologies vertes comme à certains systèmes d'armes suscite les convoitises des États-Unis, de la Chine, mais aussi de l'Union européenne. La réglementation européenne de mars 2024 sur les matières premières critiques a fixé des critères pour la capacité de l'Union à atteindre d'ici 2030 – 10 % des besoins annuels de l'Union pour l'extraction, 40 % pour la transformation et 25 % pour le recyclage – et identifié le Groenland et l'Europe du Nord comme des zones critiques pour l'exploration et l'extraction. L'Union européenne a d'ailleurs inauguré un bureau officiel à Nuuk en 2024, la présidente Ursula von der Leyen y voyant alors « le début d'une nouvelle ère du partenariat UE-Groenland, avec une présence concrète de l'Europe au Groenland et dans la région arctique au sens large. Grâce à nos deux nouveaux accords, nous investirons dans les énergies propres, les matières premières essentielles et les compétences au Groenland »⁸².

Certains observateurs jugeaient l'indépendance groenlandaise programmée dès avant le conflit ukrainien. En 2009, à la suite d'un référendum, le groenlandais a remplacé le danois comme langue officielle, et l'île peut désormais accéder à tout moment à l'indépendance, sous réserve d'un nouveau référendum. La plupart des Groenlandais y seraient favorables, en dépit de la crainte qu'une intégration économique plus étroite avec les États-Unis ne crée une nouvelle relation coloniale avec Washington. Selon un scénario pessimiste proposé par le politologue Thierry Garcin, du fait de la fragilité du tissu social local et de la faiblesse des élites politiques, des appétits

⁸¹ Klaus Dodds, article précité.

⁸² « La présidente von der Leyen inaugure le bureau de l'UE à Nuuk et signe des accords de coopération visant à renforcer le partenariat UE-Groenland », communiqué de presse de la présidence de la Commission européenne du 15 mars 2024.

des grandes puissances et de la politique de lent abandon des gouvernements danois, le Groenland pourrait devenir une pétrorépublique à indépendance nominale, micro-État client plutôt que véritable sujet de droit international⁸³.

Théâtre des rivalités des grandes puissances mondiales, l'Arctique n'est cependant pas encore un terrain propice à la confrontation militaire. Le Département de la Défense des États-Unis adapte certes sa stratégie, notamment pour l'entraînement et l'équipement de ses forces armées aux conditions polaires. Les trois premiers motifs d'attention listés par la stratégie arctique la plus récente du ministère de la Défense des États-Unis, publiée en juillet 2024⁸⁴, sont, dans l'ordre, au chapitre de l'environnement stratégique : les « *activités chinoise en Arctique* », les « *activités russes dans l'Arctique* », suivis par « *la collaboration entre la Chine et la Russie* ». Par ailleurs, la Russie a bien proposé à la Chine, en 2019, son aide dans la création d'un système d'alerte d'attaque par missile dont la couverture pourrait s'étendre jusqu'à la mer de Chine méridionale. Mais Pékin n'a pas, à ce stade, de présence militaire dans la région.

Évaluant le chemin parcouru par la Chine depuis sa stratégie de 2018, une analyse récente de la RAND Corporation conclut : « *La Chine ne considère pas l'Arctique comme une priorité stratégique, mais plutôt comme un investissement à long terme. Si nombre de ses ambitions arctiques restent insatisfaites à ce stade, elle renforce progressivement ses capacités à opérer dans une région où peu de pays peuvent le faire et utilise tous les outils du soft power – des investissements économiques à la diplomatie scientifique – pour s'imposer comme un acteur légitime de l'Arctique. Les États-Unis ont plus que jamais besoin que leurs alliés arctiques surveillent de près le vaste environnement arctique en pleine mutation, repoussent les activités chinoises préoccupantes et maintiennent un système de gouvernance régionale que la Chine espère un jour transformer à son avantage* »⁸⁵.

Florian Vidal observe que les pays nordiques renforcent aussi leurs coopérations avec la Corée du Sud et le Japon dans le domaine de la défense, ce qui se traduit notamment par une augmentation des ventes d'armes, et par l'amorce d'un dialogue stratégique, par exemple entre Helsinki et Tokyo. « *Face à l'axe eurasiatique, les pays situés à ses marges sont amenés à accroître leur coopération de manière transrégionale, y compris en Arctique* »⁸⁶.

3. Préserver l'espace de coopération scientifique autour de cette zone, sentinelle de l'état de la planète

Les conditions sont ainsi, hélas, à présent réunies pour que la Russie poursuive sa coopération, notamment scientifique, avec d'autres

⁸³ Voir Thierry Garcin, *Géopolitique de l'Arctique*, Paris, Economica, 2021, 2^e édition, chapitre 8.

⁸⁴ US Department of defense, *2024 Arctic strategy*, juillet 2024.

⁸⁵ « *Is the Polar Silk Road a Highway or Is It at an Impasse? China's Arctic Policy Seven Years On* », RAND Corporation, 6 février 2025.

⁸⁶ Florian Vidal, art. précité.

États que les pays occidentaux. Le Conseil de l'Arctique n'a pas été la seule enceinte touchée par les conséquences de la guerre. En septembre 2023, la Russie a annoncé son retrait du Conseil euro-arctique de Barents (BEAC), créé en 1993 pour cultiver la collaboration transfrontalière sur des questions d'importance commune, commerciales, sociales et culturelles, tout en reprochant la rupture à ses autres membres et en promettant la poursuite d'un « *dialogue civilisé* » avec d'autres partenaires. Il est à présent probable qu'elle cherchera à intensifier ses relations culturelles et scientifiques avec les partenaires des BRICS+, ainsi que l'illustre le projet de créer un complexe scientifique qui leur est destiné dans le Pyramiden, au Svalbard.

Cette évolution devrait restreindre davantage l'accès à l'Arctique russe pour les scientifiques occidentaux désireux de continuer à travailler avec leurs homologues sur l'évolution de l'environnement. Or **l'Arctique est la sentinelle de notre planète : le réchauffement climatique y est beaucoup plus rapide que sur le reste de la Terre, et très manifeste** : avant les années 1970, 50 % des glaces ne fondaient pas ; les glaces pluriannuelles ne se trouvent à présent plus que dans un espace de 1,4 million de kilomètres carrés, sur un territoire de 15 millions de kilomètres carrés.

En rompant les relations entre les Etats membres du conseil de l'Arctique, la guerre en Ukraine a également brisé la coopération scientifique entre la Russie et les pays nordiques et européens. Cette situation nous expose à un **risque de rétention d'informations de la part de la Russie**, notamment en ce qui concerne la connaissance du **pergélisol**, qui recouvre plus de la moitié du territoire russe, et dont l'état pourrait être l'une des principales menaces pour la stabilité du régime climatique terrestre. Cette coopération se poursuit en revanche entre la Russie et la Chine et l'Inde, par des canaux alternatifs de circulation de la connaissance. Florian Vidal, rencontré à Oslo par la mission, a ainsi rappelé **l'importance pour la France d'investir dans la recherche dans cette région**, en collaboration avec tous les États impliqués dans sa protection.

Il semble ainsi aux rapporteurs que la France, membre de l'Union européenne et pays observateur, depuis 2000, du Conseil de l'Arctique, **devrait plaider pour maintenir au conseil son rôle de sas de décompression des tensions diplomatiques**, notamment par la promotion de la coopération scientifique à des fins de rééquilibrage des relations entre les pays de la région. Comme le suggère le Pr Hervé Baudu, le **renforcement de nos capacités à assurer une présence utile dans la zone**, au moyen par exemple d'un second Astrolabe armé par la Marine nationale, ou bien d'un nouveau *Fulmar* destiné à l'Arctique, devrait également être sérieusement considéré.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 juillet 2025, sous la présidence de Mme Catherine Dumas, vice-présidente, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport d'information de M. Philippe Paul, Mme Vivette Lopez, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume et M. Akli Mellouli « Les enjeux stratégiques du Nord de l'Europe ».

Mme Catherine Dumas, présidente. - Nous examinons ce matin les rapports de deux missions d'information créées par le bureau de notre commission en début d'année.

Le second sera relatif à certains de nos partenariats dans l'hémisphère Sud, et nous entendrons à ce propos nos collègues Jean-Luc Ruelle, Edouard Courtial et Mickaël Vallet, qui reviennent du Brésil et du Pérou.

Mais avant cela, je laisse la parole à Philippe Paul, Vivette Lopez, Jean-Pierre Grand, Akli Mellouli et Michelle Gréaume, rapporteurs de la mission d'information sur les enjeux stratégiques du Nord de l'Europe, qui les a conduits en Norvège, puis en Suède, en avril et mai dernier.

M. Philippe Paul, corapporteur. - Le « flanc nord » de l'Europe est une dénomination commode pour désigner un objet complexe. Les problèmes posés, respectivement, en mer Baltique, dans l'Atlantique nord, et dans l'Arctique, sont assez différents. Les contraintes de la géographie, ou nos intérêts à défendre n'y sont pas les mêmes, non plus que les États riverains. Ceux-ci sont même perçus, à tort, comme formant un tout homogène.

Notre sujet nous imposait des choix. La question groenlandaise aurait sans doute justifié que nous allions au Danemark ; le système de défense totale le plus sophistiqué est peut-être le finlandais ; il est difficile de parler des enjeux de la Baltique sans évoquer la Pologne et les trois États baltes. Mais en nous rendant en Norvège puis en Suède au printemps dernier, nous avons eu un bon aperçu d'un grand nombre des enjeux de la zone, conformément au souhait du Bureau de notre commission.

Un mot de contexte historique d'abord, car cette partie de l'Europe est souvent mal connue.

Le Nord de l'Europe a d'abord vu s'affronter les ambitions de puissance des États de la zone, avant de devenir un théâtre pour les rivalités des puissances extérieures à la zone, ce qui est encore le cas aujourd'hui.

La Suède, en particulier, a prétendu au premier plan des puissances européennes entre le début du XVIIe et la fin du XVIIIe siècle, en s'affrontant notamment à la Russie. Il est à cet égard intéressant d'observer que c'est dans les plaines d'Ukraine, à Poltava, que les ambitions impériales suédoises ont été arrêtées, en 1709, par la Russie, qui devient alors un acteur européen de premier plan.

Au XIXe siècle et au XXe siècle, l'importance économique de la Baltique diminuant relativement, les tensions régionales s'apaisent. La zone ne fait alors plus que refléter les rivalités qui lui sont extérieures : russo-britannique au XIXe siècle, germano-soviétiques jusqu'en 1945, américano-soviétique après la guerre.

L'Europe du nord devient alors un laboratoire de paix. Ces États acceptent leur passage au second plan et revendiquent leur neutralité dans les conflits européens : la Suède dès 1814, puis le Danemark en 1864, la Norvège indépendante en 1905, la Finlande en 1917. Les régimes juridiques de neutralisation et de démilitarisation gagnent en efficacité : les plus connus sont ceux des îles Åland (prononciation : Oland), au milieu de la Baltique, en 1856 puis en 1921 ; celui des détroits danois de 1857 ; et celui de l'archipel du Svalbard en vertu d'un traité de 1920.

Les destins des pays nordiques ont divergé après la seconde guerre mondiale, qui révéla la désunion de leurs vues stratégiques. La Finlande pacifia ses relations avec son grand voisin soviétique en 1948, en sacrifiant son autonomie de politique étrangère, mais en préservant une relative liberté. La Suède, protégée de l'URSS par la Finlande et la Baltique, et qui était sortie épargnée du conflit, a poursuivi sa politique de neutralité, non sans garder des liens secrets avec les pays occidentaux.

La Norvège et le Danemark ont quant à eux rejoint l'Otan, mais d'une manière prudente : en refusant d'accueillir des troupes étrangères et des armes nucléaires sur leur sol, en y limitant les manœuvres alliées, et en tempérant certaines ardeurs de l'alliance.

L'« équilibre nordique », selon le mot d'un politologue norvégien, a été original par cette combinaison de solutions de non-alignement, mais aussi par la promotion active de la paix, du désarmement, de la désescalade nucléaire au moyen d'actions diplomatiques et d'initiatives scientifiques. Le prix Nobel de la paix, invention suédoise, est toujours remis chaque année à Oslo, et ces deux nations ont aussi fourni les deux premiers secrétaires généraux des Nations unies.

Contrairement à la notion répandue par l'actualité, la fissure de cet équilibre est en réalité perceptible depuis assez longtemps. Dès avant la chute du Mur, le « flanc nord de l'Otan » redevient un sujet de préoccupation pour les stratèges de l'Otan en raison de l'évolution du droit de la mer et de l'importance du pétrole off-shore, de la perception négative par les pays nordiques des exercices navals aussi bien soviétiques qu'américains, et de la réévaluation de l'importance de l'Arctique.

L'effondrement du bloc soviétique bouleverse l'équation stratégique du nord de l'Europe. Les pays scandinaves renoncent progressivement à leur neutralité au moment où ne subsiste plus que la seule hyperpuissance américaine et où la présence russe en Baltique est réduite à la petite lucarne de Saint-Petersbourg et à Kaliningrad.

La Suède et la Finlande ont ainsi rejoint le partenariat pour la paix de l'Otan en mai 1994, et le conseil de partenariat euro-atlantique en 1997. Qu'ils fussent membres ou non de l'Otan, leur participation opérationnelle à ses missions remonte à 1995, en Bosnie-Herzégovine. Suède et Finlande ont encore composé, avec la Norvège, une brigade au Kosovo, puis participé à la force internationale en Afghanistan et, plus tard, aux opérations en Libye.

Le début des années 2000 est marqué par l'irritation russe causée par le déploiement du bouclier antimissile américain, lequel implique l'installation de radars avancés au Danemark et en Norvège. L'atlantisme danois se transforme, selon certains politologues danois, en « super-atlantisme » avec sa participation à la guerre en Irak, et la Norvège commence à accueillir des exercices de l'Otan réguliers sur son sol à compter de 2006.

Tous, enfin, sauf la Norvège, sont membres de l'Union européenne depuis 1995 au plus tard, et sont, sauf le Danemark, tenus par le mécanisme de solidarité collective inspiré de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, qui s'applique depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en 2009. Au fond, voilà une bonne quinzaine d'années que la neutralité scandinave n'existe plus.

Mme Michelle Gréaume, corapporteuse. - Les ambitions russes spécifiques au nord de l'Europe sont plus visibles seulement à partir de 2007-2008, période où les survols stratégiques reprennent, où des scientifiques russes plantent un drapeau sous le pôle Nord, et où une première stratégie nationale pour l'Arctique est adoptée, sous la présidence de Dmitri Medvedev. La coopération régionale n'en est toutefois pas affectée puisque Russie et Norvège parviennent à résoudre en 2010 un différend territorial vieux de quarante ans.

Les pays nordiques renforcent alors leur coopération régionale de défense à partir de 2009, et les exercices militaires se multiplient, plus massifs en hommes côté russe, mais plus réguliers côté européen. Ils donnent lieu à des provocations russes très mal vécues, notamment par les Suédois en avril 2013.

Les événements ukrainiens de 2014 marquent assurément une date importante. L'annexion de la Crimée convainc sans doute en premier les Norvégiens que, pour reprendre les termes d'un rapport commandé alors par leur gouvernement, « la crise en Ukraine marque la fin d'une paix profonde en Europe ». C'est alors de la défense collective de l'Otan en Arctique que s'inquiète Oslo.

Les dispositifs juridiques spécifiques de neutralité sont, depuis, fragilisés. Les Suédois remilitarisent l'île de Gotland, les Finlandais exploitent les ressources de la convention de 1921 pour organiser des exercices dans les îles Åland, et les Norvégiens anticipent dès cette époque l'invasion russe de l'archipel du Svalbard, où le droit international ménage une délicate coprésence à des fins d'exploitation des ressources.

Avec l'invasion de l'Ukraine de 2022, la menace russe franchit un seuil. Elle pousse les pays nordiques à mettre de la cohérence dans leurs politiques extérieures. Le rôle pacificateur de naguère entre les deux blocs devient un engagement plein et entier au sein de l'Otan. La Finlande et la Suède rejoignent l'organisation, respectivement, en avril 2023 et en mars 2024, et se hâtent de concrétiser leur intégration dans les structures de l'alliance.

La Suède, par exemple, compte devenir le pays-cadre d'une présence terrestre avancée en Finlande. Et les Premiers ministres danois et suédois ont déclaré au printemps 2024 qu'ils n'excluaient pas l'hébergement d'armes nucléaires sur leurs sols respectifs. Quel chemin parcouru depuis la guerre froide...

Le retrait des conflits continentaux avait en partie désarmé ces pays ; la participation active à l'alliance implique une remise à niveau capacitaire. Tous les pays de la zone présentent un consensus partisan pour dépasser rapidement les 3 % consacrés à la défense. La Suède vient de fixer l'objectif de porter ses dépenses militaires à 3,5 % du PIB en 2032, entièrement financé par l'emprunt ; la Norvège poursuit l'objectif fixé au dernier sommet de l'Otan et dit avoir déjà dépassé les 3 % en incluant l'aide à l'Ukraine ; la Finlande vise les 3 % en 2029.

Que craignent-ils exactement ? Les relations entre la Norvège et la Russie se sont fortement dégradées, mais l'objectif partagé de maintenir la stabilité dans le Grand Nord limite pour l'instant les tensions. Les contacts n'ont pas disparu : par exemple sur la pêche en mer de Barents, sur les visas Schengen, ou entre le FSB et les garde-côtes norvégiens. Les Norvégiens ne craignent pas une invasion, du fait de l'article 5 du traité de l'atlantique nord, et car ils se savent trop petits pour constituer une cible. Mais en surveillant les mouvements de sous-marins russes, qui passent nécessairement au large de leurs côtes en quittant la péninsule de Kola, la Norvège accepte de se faire les yeux et les oreilles de l'Otan dans la région.

Les Suédois sont unanimes à reconnaître que la situation sécuritaire du pays se dégrade, en raison des actions hybrides en mer Baltique. La Russie s'entraîne à brouiller les signaux GPS, viole les espaces aériens estonien ou finlandais, et a déjà menacé l'un de nos avions de surveillance en plein vol. Même si, à ce jour, aucun incident concernant des infrastructures critiques n'a pu être imputé avec certitude à la Russie, les riverains sont particulièrement soucieux de circonvenir la « flotte fantôme » qui finance l'effort de guerre russe en dépit des sanctions. Il y a dix jours, des navires de guerre russes ont, pour la première fois, escorté des navires fantômes russes dans la Manche. Cela préfigure l'ambiance, demain, dans la Baltique.

Les Finlandais ont peut-être été les plus inquiets ces derniers temps. Outre qu'ils doivent faire face à l'instrumentalisation des migrations par Moscou, ils voient grossir les troupes russes de l'autre côté de leur frontière depuis qu'ils sont entrés dans l'Otan, et depuis qu'y ont été repositionnées les

forces auparavant situées à la portée des tirs en profondeur ukrainiens. Leurs services estiment qu'il pourrait s'agir de préparatifs à une menace qui pourrait prendre forme dans cinq ans.

Certains stratèges estimaient, en 2020, que les facteurs de conflits internes à la zone étaient faibles, et que le principal risque était celui d'une escalade horizontale, c'est-à-dire la propagation au flanc Nord d'une crise extérieure à cette zone. Il semblerait que le Nord de l'Europe soit devenu une zone de conflit direct potentiel, selon un arc de crises qui va du Svalbard à la mer Baltique.

M. Jean-Pierre Grand, corapporteur. - Dans quelle mesure ces évolutions nous concernent-elles, peuvent-elles nous inspirer, servent-elles nos intérêts, ou sont-elles au service de la résilience européenne ?

Les conceptions stratégiques de ces États peuvent-elles seulement être qualifiées d'européennes ? Dans un sens, on peut dire que Norvège, Suède, et Finlande pratiquent une forme de multi-alignement. Le cœur de leur défense est constitué par l'Otan, et ces États entretiennent une relation très étroite avec les États-Unis. En dépit des foudres trumpistes, tous sont pour l'instant sceptiques sur un retrait américain du continent et aucun n'imagine sa sécurité sans Washington.

Norvège, Suède, Danemark et Finlande ont même signé, en 2021 et 2023, des accords bilatéraux de défense avec les États-Unis qui donneront à ces derniers un large accès à 47 sites militaires sur leurs territoires. Ces accords autorisent les États-Unis à y déployer des forces, y mener des exercices, à y stocker du matériel, prévoient un droit d'utilisation exclusif à certaines parties de ces sites, et donnent même aux militaires américains une autorité sur les citoyens des pays hôtes. Certaines hautes juridictions norvégiennes s'en sont émues.

La relation de ces États est également très privilégiée avec le Royaume-Uni, autre puissance extra-européenne. En mai 2022, le Royaume-Uni a signé un accord de défense mutuelle avec la Suède et la Finlande. Boris Johnson n'excluait alors pas l'assistance de la dissuasion nucléaire. La Norvège est aujourd'hui désireuse de s'impliquer dans la force expéditionnaire britannique dite « JEF » (Joint Expeditionary Force), que la Suède et la Finlande avaient rejointe avant même de rejoindre l'Otan. Le Royaume-Uni a ouvert une base militaire dans le nord de la Norvège en 2023, où un millier de Royal Marines s'entraînent en condition polaire.

Depuis les années 2000, et de manière croissante depuis 2022, la coopération régionale prend davantage d'importance. Le forum dit « Nordefco » permet aux pays du Nord de mutualiser leurs efforts de défense en matière d'équipements et d'entraînements. La coopération régionale élargie au sein du NB8, c'est-à-dire du Nordefco et des pays baltes, a également le vent en poupe. Un accord d'achat conjoint d'un millier de véhicules blindés de

combat d'infanterie suédois vient d'être conclu entre la Suède, la Norvège, la Finlande et la Lituanie.

La régionalisation des questions de sécurité prend encore la forme du Conseil des États de la mer Baltique, enceinte germano-danoise à sa création en 1989, et progressivement élargie. Alors que ses objectifs étaient initialement sociaux et environnementaux, la déclaration du dernier sommet de mai 2025 affiche l'ambition d'en faire l'enceinte d'intervention de premier plan en cas de menace pour la sécurité régionale.

Entre parenthèses, cette régionalisation des coopérations européennes laisse songeur sur les conceptions stratégiques françaises. Les pays du Nord, après tout, ont la politique de leur géographie. La France, elle, quand elle fait de la géopolitique, ne peut s'empêcher de créer une Communauté politique européenne étirée jusqu'à la Caspienne, tout en négligeant d'autres coopérations nécessaires - avec la rive sud de la Méditerranée par exemple.

Mais reprenons. Dans cette stratégie de multi-alignement des États du Nord, quelle place y a-t-il pour le reste de l'Europe ? Les perspectives ouvertes par la défense européenne séduisent bien sûr les Scandinaves dans la mesure où ils y trouveraient leur compte. La Norvège reste à l'égard de l'Union dans une position très acrobatique : elle a refusé deux fois l'adhésion mais participe à un grand nombre de programmes, s'est beaucoup enrichie par la hausse des hydrocarbures pendant la guerre en Ukraine et ne compte pas partager en rejoignant l'Union, tout en sollicitant des exemptions aux contre-mesures tarifaires de la Commission contre les États-Unis...

La France, certes, est observatrice dans la plupart de ces enceintes. Jean-Noël Barrot et Benjamin Haddad ont ainsi participé au dernier sommet du NB8 au Danemark, en avril 2025, et le conseil des États de la Baltique a ouvert ses portes à l'Union européenne.

Notre armée a également renforcé sa participation à la posture défensive de l'Otan. La Marine nationale est devenue la principale contributrice navale de l'Alliance, en particulier sur son flanc nord, en prenant part à des missions de surveillance et de protection dans l'Atlantique nord et en Baltique. Elle participe également depuis le début de l'année à l'opération « Baltic Sentry », qui vise à protéger les infrastructures sous-marines critiques des menaces hybrides et à traquer la flotte fantôme russe. Notre armée de l'air mène également de nombreuses missions dans le Nord de l'Europe. L'accroissement de notre niveau d'intervention pourrait finir par poser des questions de légitimité démocratique, et soulève la question, connexe, de l'éventuelle extension de notre parapluie nucléaire. C'est en effet en réponse à un officier de marine suédois qui l'interrogeait sur la protection par l'arme nucléaire française, que le président Macron, en janvier 2024, avait réaffirmé la dimension européenne de notre dissuasion.

Les perspectives de coopération en matière d'armement avec ces États sont intéressantes. Des accords bilatéraux nous ont rapproché de la Suède en janvier 2024 et de la Norvège en janvier 2025. La Suède a conservé une industrie de l'armement complète et performante. Le remplacement de nos Awacs par les GlobalEye de Saab a été officialisé lors du dernier salon du Bourget. Faisons confiance à notre nouvel ambassadeur à Stockholm, ancien numéro deux de la DGA, pour multiplier les achats croisés. En Norvège, le plus gros prospect en cours est celui des frégates de défense et d'intervention (FDI) de Naval Group. Le produit français est, sur le papier, celui qui convient le mieux à la demande norvégienne, mais la recherche d'un partenariat de long terme entre industries, marines et États rend la question bien plus politique que technique.

Mme Vivette Lopez, corapporteur. - Sans doute pouvons-nous appuyer davantage ce type de prospects. Comme l'observait Bruno Tertrais il y a 25 ans, le Nord est traditionnellement et implicitement considéré comme un « territoire anglo-saxon ». Et pour de bonnes raisons. Combien de fois n'a-t-on pas entendu, en Norvège, que les Britanniques déployaient des efforts bien supérieurs aux Français pour vendre leurs frégates, alors même qu'ils sont déjà culturellement plus proches ?

Les États nordiques voient parfois la France avec méfiance dans la mesure où elle se montre anti-américaine, ou la considèrent comme une gêne dans leur relation privilégiée avec le Royaume-Uni, ou bien encore s'alarment des velléités des États extérieurs à l'Arctique d'interférer dans la zone. Les Norvégiens ont ainsi très mal perçu la proposition de la France de célébrer au Quai d'Orsay le centenaire de l'entrée en vigueur du traité de Paris démilitarisant le Svalbard.

À nous cependant de les détromper et, pour commencer, de nous faire connaître d'eux, et de les faire connaître chez nous. Nous avons des pages d'histoire commune remarquables. La dynastie régnante en Suède est d'origine française, puisqu'elle remonte au maréchal Bernadotte. Le grand public n'ignore pas les missions du commandant Charcot ou de Paul-Émile Victor dans l'Arctique. Moins connues sont la très brillante expédition de La Recherche en 1838-1840, ou le destin du général Antoine Béthouart, qui commanda à la bataille de Narvik au printemps 1940, et termina sa carrière... sénateur des Français de l'étranger et membre de notre commission, chers collègues !

Les systèmes scandinaves de défense totale, surtout le suédois, sont un autre objet d'étude intéressant.

En Suède, la conscription a été rétablie en 2017, afin d'aider les forces armées à atteindre leurs objectifs de recrutement. Sur environ 100 000 jeunes d'une classe d'âge, 8 000 sont convoqués à partir des réponses qu'ils font à un questionnaire obligatoire en ligne puis de leurs résultats à des tests d'aptitudes

et de motivation. Le caractère désirable sur le CV du service militaire produit des recalés. La Suède se fixe l'objectif d'arriver à 12 000 conscrits d'ici 2032.

Le volet civil de la défense totale est plus original. Elle vise à protéger la population en cas de crise, assurer les fonctions critiques de la société, fournir des biens et services, soutenir la défense militaire, susciter la « volonté de se défendre » et assurer la résilience des Suédois face aux influences. Un ministre de plein exercice s'y consacre depuis octobre 2022.

Cette politique s'appuie sur un écosystème d'agences spécialisées. L'Agence pour la protection civile gère notamment le recrutement des conscrits civils. Le service civil, réinstauré en 2024, devrait recruter 3 000 personnes d'ici 2030, afin d'assurer les fonctions critiques de la société : pompiers, producteurs d'énergie, etc.

L'Agence de défense psychologique, créée en 1954, avait été démantelée en 2008. Elle a été recrée en 2022 afin d'analyser les « influences inappropriées et autres informations trompeuses dirigées contre la Suède ou les intérêts suédois », mais elle va plus loin que notre Viginum puisqu'elle communique au grand public, réalise des formations et prend des mesures pour contrer les menaces.

Les acteurs privés sont étroitement intégrés à ces réflexions. L'adaptation du droit du travail, le placement de guerre pour les agents publics, la continuité des paiements électroniques en cas de panne, tous ces aspects font l'objet de dispositifs spécifiques assez intéressants, et les acteurs associatifs ne sont pas oubliés. Les enfants non plus : à partir de cet automne, tous les élèves de seconde suivront un cours sur la défense totale.

Pour dire d'un mot notre conclusion sur ce chapitre, l'inspiration que l'on peut y puiser n'est pas évidente. D'abord car ces systèmes conçoivent la défense totale comme une forme de dissuasion, tandis que notre dissuasion procède d'une autre logique. Ensuite, sur le plan organisationnel : la population est là-bas vue comme un soutien à l'armée en cas d'urgence, or c'est l'inverse chez nous. Enfin, on ne sait trop dire si la défense totale est rendue possible par la cohésion sociale de ces petites sociétés relativement homogènes, ou si elle contribue à produire cette cohésion sociale. Quoi qu'il en soit, la réflexion sur la résistance aux crises est poussée très loin, beaucoup plus qu'en France, et mérite à cet égard l'attention.

M. Akli Mellouli, corapporteur. - La dernière partie de notre rapport traite de l'Arctique, où nous voyons une dimension sous-exploitée par notre action extérieure.

En premier lieu, il faut sans doute se garder de dramatiser l'état des tensions entre puissances riveraines, car il se pourrait que la rivalité sino-américaine soit plus inquiétante.

Comme nous l'a montré le Pr Hervé Baudu en audition plénière, l'Arctique reste un espace réglementé, où les différends juridiques sont peu

nombreux. Les routes maritimes du Nord ne sont pas appelées à se substituer aux routes commerciales ; il n'y a pas de ruée vers des ressources puisque 80 % d'entre elles sont déjà propriété des États riverains ; enfin, il n'y a guère de raisons, pour l'instant, que les tensions se transforment en conflit. Ce qui est perçu comme une volonté de domination par la Russie résulte du fait que sa géographie lui donne déjà la moitié de l'Arctique, et qu'elle en retire 15 % de son PIB. L'inquiétude de la Norvège, on l'a vu, est assez nuancée.

Mais, comme la Baltique depuis le XIXe siècle, la zone Arctique pourrait recueillir l'écho des rivalités des États qui lui sont extérieurs. D'abord, la Russie multiplie les initiatives pour y attirer les États non-arctiques, afin de briser son isolement. Elle a modifié sa stratégie dans ce sens en février 2023. Le corridor maritime entre Chennai et Vladivostok, annoncé par la signature d'une lettre d'intention en 2019, est devenu opérationnel en novembre 2024, et une ligne ferroviaire entre Mourmansk et Bandar-Abbas a été annoncée en octobre 2023.

Un rôle particulier est concédé à la Chine qui, elle aussi, se considère comme une puissance polaire et présente l'Arctique, dans sa littérature spécialisée, comme une « frontière stratégique ». En 2013, elle a été reconnue comme État observateur au sein du Conseil de l'Arctique. Depuis, elle ne cesse de jouer un rôle actif en tant qu'investisseur en Russie. La flotte chinoise de pêche lointaine sera probablement l'une des premières à explorer le potentiel de pêche dans l'océan Arctique central. Son infrastructure polaire comprend désormais trois brise-glaces pleinement opérationnels, et un quatrième sera dévoilé en 2025 ou 2026.

En juillet 2024, Russie et Chine ont mené des exercices aériens conjoints dans la zone d'identification de la défense aérienne de l'Alaska. En octobre 2024, la Chine a annoncé que ses garde-côtes avaient pénétré pour la première fois dans l'océan Arctique. La montée en puissance de la coopération militaire russo-chinoise a conduit le Département de la Défense des États-Unis à effectuer une mise à jour de sa stratégie. La Chine n'a cependant pas, à ce stade, de présence militaire en Arctique, mais la proposition russe, faite en 2019, de l'aider à créer un système d'alerte anti-missile pourrait être un pas en direction de l'adoption d'une architecture de sécurité eurasiennne.

C'est sans doute dans ce contexte que l'offre d'achat du Groenland par le président Trump doit se comprendre. Selon certains observateurs, elle révèle la crainte que les États-Unis ne soient pas en mesure de contenir la Chine et ses projets d'accroître sa domination en Asie de l'Est.

Les sas de décompression des tensions entre la Russie et les Occidentaux jouent moins leur rôle qu'auparavant. Les États membres du conseil de l'Arctique ont mis l'organisation en pause, alors qu'elle n'est pas compétente sur les questions de sécurité et qu'il n'y avait pas de différend en suspens avant 2022. Les Russes ont dénoncé les prétentions de l'Otan à se mêler, par le cheval de Troie norvégien, de la gouvernance de la zone arctique.

Dans ce contexte de défiance mutuelle, il est probable que la Russie cherchera à intensifier ses relations avec les partenaires des BRICS+, notamment sur le plan scientifique. La coopération scientifique se poursuit en effet avec la Chine et l'Inde, par des canaux alternatifs, et la Russie poursuit toujours l'objectif de créer un complexe scientifique pour les partenaires Brics+ au Svalbard.

Entre la Russie et les pays européens en revanche, les événements ukrainiens ont mis un terme à toute coopération scientifique. Nous avons rencontré à Oslo un jeune chercheur français qui s'alarme de la situation. Les chercheurs des pays asiatiques ont toujours accès aux terrains russes comme aux terrains occidentaux, tandis que les chercheurs occidentaux n'ont plus accès aux données russes, par exemple sur la connaissance du pergélisol, dont l'état pourrait être l'une des principales menaces pour la stabilité du régime climatique terrestre.

M. Mickaël Vallet. - Votre rapport aborde-t-il la situation au Canada ? Ce pays n'est pas le moins concerné par la guerre en cours, non seulement du fait de sa diaspora ukrainienne, mais aussi parce que sa situation géographique le rend voisin de la Russie en Arctique. Les pays nordiques manifestent-ils un intérêt particulier pour la coopération avec le Canada, sous ce rapport ?

M. Akli Mellouli. - Ce n'est pas un motif de préoccupation qui nous a été rapporté lors de nos déplacements à Oslo ou à Stockholm. Les États nordiques s'inquiètent surtout des menées russes et de la relation entre les États-Unis et la Chine.

M. Jean-Luc Ruelle. - Pourriez-vous en dire davantage sur la candidature des frégates de défense et d'intervention de Naval Group en Norvège ?

M. Jean-Pierre Grand. - Les frégates françaises semblent les plus adaptées à la géographie norvégienne, car leur taille les rend maniables dans les fjords mais, sur ce type de dossiers, la décision est davantage politique que technique, et il semble que la décision n'ait pas encore été prise.

M. Philippe Paul. - Ce dossier a naturellement retenu toute notre attention ; ces frégates sont fabriquées à Lorient, à côté de chez moi. Comme l'a dit Jean-Pierre Grand, la proximité des Norvégiens avec les États-Unis ou avec le Royaume-Uni rend l'issue très incertaine. Or ce marché à plusieurs milliards d'euros, armement inclus, est déterminant pour le carnet de commandes et le plan de charges de Naval Group. D'après les récents échanges que j'ai pu avoir avec Naval Group, les discussions suivent leur cours.

Mme Catherine Dumas, présidente. - Merci pour ce rapport, qui montre bien que depuis 2014 et 2022, la menace russe s'intensifie et que la zone conflictuelle risque de s'étendre.

Le rapport d'information est adopté à l'unanimité.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 8 avril 2025

- *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères* : **M. Thomas GUIBERT**,
Chef du service Europe 2 au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Mardi 13 mai 2025

- *Ministère des Armées (DGRIS)* : **M. Alexandre ESCORCIA**, Chef du
service Europe, Amérique du Nord et action multilatérale

Mardi 27 mai 2025

- *Ministère des armées* : **M. Emmanuel SLAARS**, Sous-chef d'état-
major « opérations aéronavales » de l'état-major de la Marine

Mardi 24 juin 2025

- *Armée de l'Air et de l'Espace* : **M. Pierre-Stéphane VAYSSE**, sous-
chef d'état-major «activité» de l'armée de l'Air et de l'Espace