



N° 2026/02

Réserver une place à table

*L'alliance UE–Canada, la défense collective
et une voix émergente de l'Occident non américain*

Jan-Peter Olters

R É S U M É

Depuis la Stratégie de sécurité nationale américaine de 2025 et la crise groenlandaise, le protecteur de l'Atlantique Nord est aussi devenu une source de risque. Pourtant, aucun des cinq pays et territoires de l'Atlantique Nord (Canada, Norvège, Islande, Groenland et Féroé) ne juge la pleine adhésion à l'UE à la fois attractive et accessible. Prolongeant la shelter theory, l'analyse montre pourquoi : l'UE et ses États membres détiennent un atout unique — l'article 42 § 7 TUE, clause multilatérale d'assistance mutuelle qui ne dépend pas de Washington —, mais le lie à l'adhésion. Son offre économique est dégroupée ; sa garantie de sécurité ne s'obtient qu'avec l'ensemble de l'acquis, y compris une politique commune de la pêche que le Nord juge défavorable. L'Islande pourrait acheter le lot, mais a refusé par référendum d'en rouvrir la négociation ; le Canada, son image inversée, en est exclu par l'article 49 TUE, mais recherche la sécurité que ce lot garantirait. Le présent document propose de dégroupier le bien de sécurité par un traité défensif d'assistance mutuelle, conclu hors du droit de l'Union, qui reprendrait l'article 42 § 7 entre les membres européens de l'OTAN et le Canada. Le noyau de l'UE resterait ainsi intact, entouré de deux structures concentriques, l'une de sécurité, l'autre d'intégration : une forme d'intégration différenciée régie par des règles plutôt que par des exceptions. En négociant ensemble, les cinq opposeraient au pouvoir de marché du vendeur le pouvoir compensateur des acheteurs. Le sommet UE–Canada de Montréal, fin octobre 2026, peut en poser les premiers jalons.

M O T S - C L É S

UE–Canada–Atlantique Nord · adhésion associée · article 42 § 7 TUE · shelter theory · Occident non américain

A B S T R A C T

Since the 2025 US National Security Strategy and the Greenland crisis, the North Atlantic's protector has also become a source of risk. Yet none of the five North Atlantic countries and territories (Canada, Norway, Iceland, Greenland and the Faroes) finds full EU membership both attractive and attainable. Extending shelter theory, the paper explains why: the EU and its member states hold a unique asset — Article 42(7) TEU, a multilateral mutual-assistance clause that does not depend on Washington — but tie it to membership. Its economic offer is unbundled; its security guarantee comes only with the entire acquis, including a Common Fisheries Policy considered unfavourable by the North. Iceland could buy the bundle but declined by referendum to reopen negotiations; Canada, its mirror image, is barred from buying it by Article 49 TEU, yet seeks the security the bundle would guarantee. The paper proposes to unbundle the security good through a defensive mutual-assistance treaty, outside EU law, that is modelled on Article 42(7) and open to the European members of NATO and Canada. The EU's core would thus remain intact, surrounded by two concentric structures, one for security and one for integration: a form of differentiated integration governed by rules rather than exceptions. Negotiating jointly, the five would meet the seller's market power with the buyers' countervailing power. The EU–Canada summit in Montréal in late October 2026 can take the first steps.

K E Y W O R D S

EU–Canada–North Atlantic · associate membership · Article 42(7) TEU · shelter theory · non-American West

Z U S A M M E N F A S S U N G

Seit der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA von 2025 und der Grönlandkrise ist die Schutzmacht des Nordatlantiks auch zu einer Risikoquelle geworden. Dennoch hält keines der fünf nordatlantischen Länder und Gebiete (Kanada, Norwegen, Island, Grönland und die Färöer) eine volle EU-Mitgliedschaft für zugleich attraktiv und erreichbar. In Erweiterung der Shelter-Theorie erklärt das Papier, warum: Die EU und ihre Mitgliedstaaten verfügen über ein einzigartiges Gut — Art. 42 Abs. 7 EUV, eine multilaterale Beistandsklausel, die nicht von Washington abhängt —, binden es aber an die Mitgliedschaft. Ihr wirtschaftliches Angebot ist entbündelt; ihre Sicherheitsgarantie ist nur mit dem gesamten Besitzstand der Union zu haben, einschließlich einer Gemeinsamen Fischereipolitik, die der Norden als nachteilig ansieht. Island könnte das Paket erwerben, lehnte aber per Referendum die Wiederaufnahme der Verhandlungen ab; Kanada, sein Spiegelbild, ist durch Art. 49 EUV davon ausgeschlossen, sucht aber die Sicherheit, die das Paket garantieren würde. Das Papier schlägt vor, das Sicherheitsgut zu entbündeln: durch einen defensiven Beistandsvertrag außerhalb des Unionsrechts nach dem Vorbild von Art. 42 Abs. 7 EUV, offen für die europäischen NATO-Mitglieder und Kanada. Der Kern der Union bliebe so unangetastet, umgeben von zwei konzentrischen Strukturen, einer für die Sicherheit und einer für die Integration: eine Form differenzierter Integration, die Regeln statt Ausnahmen folgt. Verhandelten die fünf gemeinsam, würden sie der Marktmacht des Verkäufers die Gegenmacht der Käufer entgegensetzen. Der EU-Kanada-Gipfel in Montréal Ende Oktober 2026 kann die ersten Weichen stellen.

S C H L A G W O R T E

EU–Kanada–Nordatlantik · assoziierte Mitgliedschaft · Art. 42 Abs. 7 EUV · Shelter-Theorie · nichtamerikanischer Westen

J E L C O D E S

F02 · F15 · F51 · F53 · F55 · H56 · N42 · N44 · Q22

Synthèse et recommandations

Le présent document rassemble des débats qui, jusqu'à présent, ont été traités pour l'essentiel séparément : le problème de la protection découlant de l'incertitude entourant la garantie américaine, l'intégration différenciée au sein de l'Union européenne (UE) et la possibilité juridique de reproduire un engagement de type 42 § 7 TUE en dehors des traités de l'UE.

Le constat

- La Stratégie de sécurité nationale américaine de 2025 érige en doctrine la primauté hémisphérique et l'anti-multilatéralisme avec une hostilité ouverte aux institutions supranationales. La carte du 7 septembre, la menace tarifaire du 16 et l'accord groenlandais du 22 en ont montré la méthode : négocier avec chacun séparément.
- L'UE dispose d'un bien que nul autre n'offre aujourd'hui pour le cas où la garantie de l'OTAN cesserait d'aller de soi : l'article 42 § 7 TUE, seule clause multilatérale de défense mutuelle entre démocraties européennes qui ne dépende pas, en droit, des États-Unis. Elle ne le cède qu'avec l'adhésion.
- Aucun des cinq pays et territoires de l'Atlantique Nord n'est en voie d'adhérer : au Nord, la politique commune de la pêche alourdit le prix du lot ; au Canada, l'article 49 TUE ferme la porte. L'« adhésion associée » offerte à Ottawa apporte le bien économique, non le bien de sécurité.

La proposition

- Deux structures concentriques autour d'une même table. Pour la sécurité : l'article 42 § 7 TUE pour noyau, un traité d'assistance mutuelle entre les membres européens de l'OTAN et le Canada pour deuxième cercle, l'OTAN pour cadre. Pour l'intégration : l'UE entourée d'anneaux d'association, du marché intérieur au libre-échange.
- Une architecture construite sans Washington, mais non contre lui : le traité ne désigne aucun adversaire, reste conforme aux engagements pris au sein de l'OTAN et ne touche pas au NORAD.

Six recommandations

- **R1 — Le socle** : achever la ratification de l'AECG, en souffrance dans dix États membres, et faire conclure l'accord d'association par l'UE seule.
- **R2 — L'architecture** : concevoir l'« adhésion associée » comme une catégorie générale, non comme une exception canadienne.
- **R3 — La sécurité** : ouvrir des travaux exploratoires sur un traité d'assistance mutuelle reprenant, en la renforçant, l'obligation de l'article 42 § 7, à l'initiative de la France et du Canada, avec l'Allemagne, dont le ralliement en déterminera la crédibilité.
- **R4 — La pêche** : d'abord un arrangement à six (les États côtiers du stock, UE comprise) sur le maquereau, ensuite un régime septentrional négocié une fois, par des États qui se présentent ensemble.
- **R5 — La méthode** : ouvrir le format nord-atlantique au Canada et à l'UE, avec des piliers consacrés à la sécurité et à la pêche.
- **R6 — Washington** : inscrire le « pas contre » dans le texte même du traité.

Ce que Montréal devrait ouvrir

- Une déclaration d'intention sur l'AECG, assortie d'un calendrier ; l'« adhésion associée » comme catégorie générale, tout en précisant ce que ce statut n'implique pas ; le soutien aux travaux exploratoires ; un pilier halieutique dans un format nord-atlantique ouvert.



PP-IR-FR

MISSION AND PURPOSE

Olters Policy and Working Paper Series (OPWP)

The OPWP is an independent scholarly publication series that operates at the intersection of academic research, public policy, and informed public debate. It seeks to promote the understanding of today's politico-economic and societal challenges by publishing research that is analytically rigorous, methodologically sound, and politically relevant.

The OPWP is founded on the conviction that effective public policy should be informed by scientific evidence, guided by intellectual integrity, and tested by open, critical debate. It aims at fostering dialogue among academia, policymakers, public administrations, international organisations, and civil society, while providing a forum for diverse theoretical perspectives, methodological approaches, and well-reasoned scholarly disagreement.

The series publishes contributions, as working papers (WP) or policy papers (PP), in the fields of economics (EC), politics (PO), development (DV), and international relations (IR) in English (EN), German (DE), or French (FR). Combining academic excellence with scholarly independence and policy relevance, it derives practical and transparent policy recommendations from robust analysis.

The OPWP is committed to analytical rigour, international perspectives, and the promotion of informed public debate and evidence-based policymaking.

Réserver une place à table
*L'alliance UE–Canada, la défense collective
et une voix émergente de l'Occident non américain*

Jan-Peter Olters¹

[L]es hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise.

— Jean Monnet (1976, p. 129).

« *Nei takk* ». Le 29 août 2026, l'Islande a refusé, par 53 % des voix contre 47 %, la réouverture des négociations d'adhésion à l'Union européenne (UE)² — dans des conditions où la *shelter theory* (théorie de l'abri), développée par le politologue islandais Baldur Thorhallsson (Þorhallsson), semblait plaider pour l'issue inverse (Thorhallsson 2011 ; Thorhallsson et Steinsson 2018) ; les deux camps ont pourtant raisonné dans ses termes (voir la section 1). En revanche, ce résultat corrobore, sans la démontrer à lui seul, l'hypothèse selon laquelle les coûts attendus de l'adhésion — notamment pour la pêche — l'emportaient, aux yeux de la majorité, sur ses avantages économiques et de sécurité.

En moins d'un mois, le paysage géopolitique de l'Atlantique Nord a considérablement évolué. Washington a converti, au moins provisoirement, sa revendication territoriale sur le Groenland (voir la section 2) en une mise à jour négociée de l'accord de défense de 1951, signée avec Copenhague et Nuuk en marge de l'Assemblée générale des Nations unies (Maison-Blanche 2026). Le texte réaffirme la souveraineté danoise et le droit des Groenlandais à l'autodétermination ; il ouvre en retour aux forces américaines deux nouvelles zones de défense, sans limite de durée, et engage un éventuel Groenland indépendant à rester dans l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Nuuk obtient ainsi, sous réserve de ratification, une garantie de sécurité de la puissance même dont venait la menace. L'UE, de son côté, lui a promis dès le 7 septembre une enveloppe de partenariat de 200 millions d'euros au titre de *Global Gateway*, à investir au Groenland et

¹ Directeur général, OLTERS GmbH, Hernburg, jolters@olters.eu.

² Résultat définitif proclamé par la commission électorale nationale (Landskjörstjórn) le 22 septembre 2026 : 118 047 voix contre la réouverture (52,84 % des suffrages exprimés), 105 338 pour (47,16 %) et 1 646 bulletins blancs ou nuls, soit 225 031 votants sur 272 591 inscrits (82,6 %) ; le report de 6 355 voix du « non » au « oui » aurait suffi à inverser le résultat. La question posée était : « *Á Ísland að hefja á ný aðildarviðræður við Evrópusambandið?* » (L'Islande doit-elle reprendre les négociations d'adhésion avec l'Union européenne ?). Le résultat est consultatif (loi électorale n° 112/2021, article 123 § 3) ; cf. island.is, *Landskjörstjórn tilkynnir niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu*, 22 septembre 2026, et, pour les inscrits et les votants, *Tilkynning um niðurstöðu talningar við þjóðaratkvæðagreiðslu 29. ágúst 2026, 30 août 2026*.

avec lui en 2026 et 2027 (Commission européenne 2026a) : le bien économique, sans le bien de sécurité.

La présidente de la Commission européenne a ouvert au Canada la perspective de devenir le premier « membre associé »³ de l'UE (von der Leyen 2026) — un statut encore à définir et à négocier, que le droit primaire de l'UE ne connaît pas (Wegner 2026), et dont les capitales ont salué l'intention, sinon le nom : Berlin veut en « repenser » le terme, Emmanuel Macron a parlé d'un Canada « État associé », et l'Irlande, qui préside le Conseil, s'est dite prête à l'« explorer ».⁴ Ce statut offrirait des avantages économiques et industriels, mais aucune garantie de défense mutuelle, alors même que le premier ministre canadien a défini à Strasbourg l'objectif de l'alliance en des termes qui relèvent aussi de la sécurité : viser la résilience « afin que personne ne puisse contrôler nos marchés ouverts, porter atteinte à notre souveraineté, menacer notre intégrité territoriale ou compromettre nos libertés, nos démocraties et notre primauté du droit » (Carney 2026a). L'Islande, pour sa part, n'a rien reçu d'autre qu'une carte la plaçant sous le drapeau américain, et a dû convoquer un ambassadeur qui, avant même sa prise de fonctions, avait plaisanté sur l'idée qu'elle devienne le « 52^e État ».⁵

Le présent document soutient que ces trois épisodes s'inscrivent dans une même dynamique. Outre son marché intérieur et les perspectives de diversification commerciale qu'il ouvre, l'UE dispose d'un atout que nul autre n'offre aujourd'hui pour le cas où la défense collective de l'OTAN cesserait d'être tenue pour acquise — une perspective que la Stratégie de sécurité nationale (SSN) des États-Unis de 2025, avec sa doctrine de primauté hémisphérique et d'anti-multilatéralisme⁶, a rendue concevable (Maison-Blanche 2025, p. 15–16) : l'engagement d'aide et d'assistance énoncé à l'article 42 § 7 du traité sur l'Union

³ Appellation provisoire, employée surtout du côté européen. À Strasbourg, Mark Carney a salué l'ambition de la présidente de la Commission tout en parlant d'une « Alliance pour l'avenir », expression de von der Leyen (2026) que le Cabinet du premier ministre avait reprise dès le 16 septembre ; il a laissé à l'UE le choix du nom, le fond primant selon lui sur l'appellation (Carney 2026a ; La Presse canadienne, 17 septembre 2026).

⁴ Stefan Kornelius, porte-parole du gouvernement fédéral, conférence de presse gouvernementale, Berlin, 16 septembre 2026 ; traduction de l'auteur ; original : « *die Begrifflichkeit, die Überschrift, die damit verbunden ist, sollten wir noch einmal neu bedenken* », voir *Die Zeit*, « *Kanada als assoziiertes EU-Mitglied? Das ist jetzt der Stand* », 17 septembre 2026. Emmanuel Macron, déclaration aux côtés du premier ministre du Canada, Saint-Pierre-et-Miquelon, 20 septembre 2026 : « en tant qu'État associé, comme l'a dit la présidente de la Commission, comme membre à part entière d'une Communauté politique européenne » ; « nous soutenons hautement cet agenda de rapprochement ». Trois jours plus tôt, le ministre des Affaires étrangères, Jean-Noël Barrot, avait jugé que le projet devrait être « débattu, décortiqué, analysé » (AFP, 17 septembre 2026). Helen McEntee, ministre irlandaise des Affaires étrangères et du Commerce, citée par l'Associated Press, 18 septembre 2026 : « *to explore associate membership for Canada* ».

⁵ Billy Long, alors candidat désigné au poste d'ambassadeur des États-Unis en Islande, en janvier 2026 ; il a présenté des excuses par la suite. La convocation par la ministre des Affaires étrangères, Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, date du 7 septembre 2026.

⁶ Parallèlement, la SSN fait de la négociation d'une cessation rapide des hostilités en Ukraine un intérêt fondamental des États-Unis, notamment pour rétablir la stabilité stratégique avec la Russie (Maison-Blanche 2025, p. 25). Le Kremlin y a vu des ajustements qui « correspondent à bien des égards à [sa] vision » (Dmitri Peskov, 7 décembre 2025, cité par Reuters ; traduction de l'auteur ; version anglaise : « *The adjustments that we see correspond in many ways to our vision* »). Sur la convergence entre Washington et Moscou dans la contestation de l'ordre international libéral, voir Drolet (2026), Patman (2026) et la figure 1.

européenne (TUE), la seule clause multilatérale de défense mutuelle entre démocraties européennes qui ne dépende pas, en droit, des États-Unis. Toutefois, l'UE ne donne accès à cette garantie qu'en offre groupée, au prix de l'adhésion pleine et de l'ensemble de son acquis.

Face à de grandes puissances de moins en moins convaincues des avantages d'un ordre fondé sur des règles et qui préfèrent négocier en bilatéral, les États petits et moyens de l'Atlantique Nord n'obtiennent de bonnes conditions qu'en s'asseyant ensemble à la table : « les puissances intermédiaires doivent agir ensemble, parce que lorsqu'on n'est pas à la table, on figure au menu », a rappelé Mark Carney à Davos (Carney 2026b).⁷ Dans le prolongement de la proposition de von der Leyen (2026), l'alliance entre l'UE et le Canada sera discutée au sommet de Montréal des 29 et 30 octobre 2026. Ce sommet donnera une première indication : l'article 42 § 7 deviendra-t-il le point fixe d'une géométrie variable — l'expression a été reprise par le premier ministre canadien lui-même (Carney 2026b) —, ou l'« adhésion associée » n'est-elle qu'un nom nouveau pour un Espace économique européen (EEE) sans le poisson ?

L'offre de l'UE, motivée par des considérations géopolitiques, et l'intérêt de principe manifesté par le Canada forment un projet où s'entremêlent le politique, l'économique et le sécuritaire. Le présent document y apporte cinq éléments. Il lit d'abord l'offre européenne comme une vente liée : dégroupée sur l'axe économique — marché intérieur, association, programmes —, elle ne cède la garantie de l'article 42 § 7 qu'avec l'adhésion, et donc avec l'ensemble de l'acquis. Il propose ensuite de la dissocier par le bon bout : non par une dérogation aux traités, mais par un traité parallèle, conclu entre États hors du droit de l'UE, qui reprendrait l'obligation de l'article 42 § 7. Il voit dans l'offre faite au Canada l'occasion d'une réforme des traités restée en suspens : deux structures concentriques, l'une de sécurité, l'autre d'intégration, réunies autour d'une même table (figure 3). Il adosse cette architecture à un format de négociation commun aux partenaires du Nord, qui oppose au pouvoir de marché du vendeur le pouvoir compensateur des acheteurs. Il fait enfin du Canada l'image inversée de l'Islande : celle-ci peut acheter le lot et le refuse ; celui-là ne le peut pas, alors que le bien de sécurité qui y est lié lui manque.⁸

⁷ Version française officielle de l'allocution. L'original anglais parle de *middle powers*, que la version officielle rend par « puissances intermédiaires » ; le présent document emploie, hors citation, le terme usuel de la littérature francophone, « puissances moyennes ».

⁸ Les premiers commentaires de l'offre faite au Canada restent dans le cadre des traités : l'« adhésion associée » pourrait couvrir « *foreign policy coordination, defence, economic security, technology, energy, and democratic resilience* », sans garantie de sécurité (Spatafora, EUISS, 17 septembre 2026 ; voir aussi Akhvediani, CEPS, 24 septembre 2026). Sur la garantie elle-même, Duff (2026) voudrait étendre l'article 42 § 7 à Ottawa, et Weber (2024) associait déjà le Canada, au titre de la coopération UE-OTAN, à la planification et aux exercices relevant de cette clause, sans l'en faire bénéficiaire (voir la note 82). Des cadres de sécurité extérieurs au droit de l'UE ont été évoqués — une nouvelle UEO pour formaliser la coalition des volontaires (Carl Bildt, *Novaya Gazeta Europe*, 25 janvier 2026), un engagement politique des États membres d'appliquer l'article 42 § 7 à l'Ukraine (voir R2) —, mais, à notre connaissance, aucun n'en fait l'instrument d'un dégroupage de l'offre européenne au bénéfice d'États tiers, Canada compris.

Dans ce contexte, le présent document vise à définir un moyen efficace d'étendre la sécurité et la protection économique européennes à des démocraties non membres revêtant une importance stratégique, sans pour autant transformer l'adhésion à l'UE en un système « à la carte » ni créer une organisation rivale de l'OTAN.

1. Abri, autonomie et vente liée

La littérature sur les petits États part d'un constat simple : incapables d'assurer seuls leur sécurité et leur prospérité, ils cherchent refuge auprès d'États plus grands ou d'organisations internationales. Dans un essai critique consacré à quatre ouvrages récents sur les alliances et les petits États, Keohane (1969) relevait que des questions critiques, politiques comme théoriques, y restaient non résolues et inexplorées : « si les Lilliputiens peuvent ligoter Gulliver, ou l'amener à se battre à leur place, ils doivent être étudiés aussi attentivement que le géant » (p. 310).⁹ Il en proposait une définition fondée sur la perception : est petit l'État dont les dirigeants estiment qu'il ne pourra jamais, seul ou en petit groupe, peser de manière significative sur le système international. Katzenstein (1985) a montré comment les petites économies ouvertes d'Europe ont compensé leur vulnérabilité par des arrangements institutionnels internes.

Écrivant au lendemain de l'effondrement bancaire de 2008, Thorhallsson (2011) a reproché au modèle de Katzenstein de montrer comment les petits États amortissent les chocs de l'intérieur, sans voir qu'ils ont aussi besoin d'un abri extérieur, économique et politique. Il concluait en se demandant si l'Islande pouvait réussir à développer une économie durable sans l'abri économique et politique du cadre institutionnel formel de l'UE et sans une monnaie plus stable et plus fiable. La théorie est née de cette question et en a conservé une inclination normative : appliquée à l'Islande, elle tend vers l'abri européen. Thorhallsson et Steinsson (2018) ont ensuite systématisé cette intuition en une shelter theory distinguant un abri politique, un abri économique et un abri sociétal. Elle rend compte de soixante-cinq ans d'alignement islandais sur les États-Unis, de l'arrivée des troupes américaines en 1941, en vertu d'un accord de défense, à la fermeture de la base de Keflavík en 2006 et, parallèlement, d'un rapprochement graduel avec l'Europe par l'EEE, Schengen et, en mars 2026, un partenariat de sécurité et de défense avec l'UE.¹⁰ Elle éclaire de la même manière les choix norvégiens, féroïens et groenlandais, qui combinent tous un abri sécuritaire atlantique et un abri économique européen partiel — auxquels s'ajoute, pour la Norvège et les Féroé, une relation halieutique avec la Russie que la grille de l'abri ne saisit pas (voir la section 3).

⁹ Traduction de l'auteur. Original : « *Critical issues of policy, as well as significant theoretical problems, remain unresolved and unexplored [...]. If Lilliputians can tie up Gulliver, or make him do their fighting for them, they must be studied as carefully as the giant.* »

¹⁰ Sur la période américaine, voir Thorhallsson et al. (2018) ; sur le partenariat de sécurité et de défense UE–Islande, signé le 18 mars 2026, Conseil de l'Union européenne, communiqué du 18 mars 2026.

La *shelter theory* a été pensée pour les petits États ; le Canada, puissance moyenne et membre du G7, n'en est pas un. En transposant cette approche au Canada, on fait valoir que le besoin de protection ne dépend pas uniquement de la taille de l'État. Le problème d'abri du Canada tient à une vulnérabilité relationnelle : une puissance moyenne le connaît aussi lorsque l'asymétrie qui la lie à un voisin beaucoup plus puissant prend une portée politique. Keohane (1969) définissait déjà la petitesse par la perception qu'ont les dirigeants de leur capacité à peser seuls, et c'est face à un voisin plus de huit fois plus peuplé, dont il dépend pour l'essentiel de ses exportations et de sa défense continentale, que le Canada se pense vulnérable. La littérature sur les puissances moyennes fait le pont : Cooper, Higgott et Nossal (1993) les définissent moins par leur rang que par leur comportement, la recherche de coalitions et de solutions multilatérales, ce qui est précisément la réponse que la *shelter theory* prête aux petits États lorsque leur protecteur devient incertain.

Le présent document propose d'en prolonger la logique sur un point que sa confrontation avec la théorie des alliances (Bailes, Thayer et Thorhallsson 2016) fait apparaître : la *shelter theory* prédit qu'un petit État cherchera protection, mais ne dit pas ce qu'il fait lorsque le protecteur devient lui-même la source du risque — sans que disparaisse pour autant la menace, soviétique hier, russe aujourd'hui, contre laquelle il protège. La réponse a un nom, la couverture (*hedging*), qui préserve une relation tout en s'assurant contre sa défaillance (Kuik 2008), et une tradition nordique : la Norvège a assorti son entrée dans l'OTAN d'une politique de bases (1949), puis d'une politique nucléaire (1957), qui conjuguèrent dissuasion et réassurance — ce que Brundtland (1966) a analysé sous le nom d'« équilibre nordique ».¹¹ La théorie des alliances asymétriques en fournit les mécanismes. Morrow (1991) a montré que les alliances entre États inégaux ne sont pas des additions de capacités, mais des échanges : le grand État fournit de la sécurité, le petit cède de l'autonomie. Snyder (1984) a décrit le dilemme de sécurité propre à toute alliance — la crainte de l'abandon et celle du piègeage — qui s'aggrave à mesure que les intérêts du protecteur s'éloignent de ceux du protégé. Walt (1987), enfin, a rappelé que les États s'équilibrent contre des menaces et non contre des puissances, et que la menace se mesure aussi aux intentions perçues. Un protecteur qui publie une carte plaçant ses alliés sous son propre drapeau modifie ces perceptions — quelle qu'ait été son intention.

Le référendum islandais illustre la sous-détermination de la *shelter theory* avec une précision rare. Les deux camps ont raisonné dans ses termes pour des conclusions opposées. Pour le « non », l'Islande n'ayant pas de forces armées, sa défense repose sur l'OTAN, dont les États-Unis sont le noyau ; l'adhésion la lierait à la politique étrangère et de sécurité commune (article 24 TUE) et l'engagerait donc d'avance, dans tout différend

¹¹ Pas de bases étrangères sur le sol norvégien en temps de paix (1949) ; pas d'armes nucléaires sur le sol norvégien en temps de paix, annoncé par le premier ministre Einar Gerhardsen au sommet de l'OTAN de Paris en décembre 1957 (Stortinget, Dokument 12:28 (2019–2020)).

transatlantique, contre l'État dont dépend sa sécurité.¹² Pour le « oui », l'adhésion à l'OTAN en 1949 avait, elle aussi, été contestée, et, comme le rappelait la ministre islandaise de la Justice, Copenhague avait fait valoir qu'il eût été plus difficile de résister à la pression américaine sur le Groenland hors de l'UE.¹³ La prémisse était commune — le protecteur est devenu incertain — et les conclusions inverses. Ce n'est pas la théorie qui a tranché, mais le prix attendu.

Ce prix tient à la nature du bien que l'UE offre. L'article 42 § 7 TUE dispose qu'« au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies ».¹⁴ La clause a une généalogie précise : elle reprend l'essence même de l'article V du traité de Bruxelles modifié de 1954, fondement de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), transféré dans le traité de Lisbonne avant la dissolution de l'UEO en 2011.¹⁵ Deux caractéristiques la distinguent de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord. D'une part, elle ne dépend pas, en droit, des États-Unis : les obligés sont les Vingt-Sept. D'autre part, sa lettre est plus exigeante : là où l'article 5 engage chaque partie à prendre « telle action qu'elle jugera nécessaire », l'article 42 § 7 impose l'aide « par tous les moyens en leur pouvoir ». Comme l'article 5, en revanche, elle n'est accessible qu'aux membres. La théorie économique des alliances, qui traitait à l'origine la défense collective comme un bien public pur (Olson et Zeckhauser 1966), la décompose depuis en produits joints, dont certains sont excluables (Sandler et Hartley 2001). La garantie d'assistance est de ceux-là : largement non rivale entre membres, elle leur est réservée — un bien de club au sens de Buchanan (1965), dont l'exclusion est ici juridique, non technique. Le billet d'entrée est l'adhésion ; et l'adhésion suppose l'acquis.

C'est là que l'analyse économique de la vente liée devient éclairante. Adams et Yellen (1976) ont montré qu'un vendeur de plusieurs biens peut avoir intérêt à ne les offrir qu'en lot (*pure bundling*), à les offrir séparément, ou à combiner les deux (*mixed bundling*) ; Whinston (1990) a établi les conditions dans lesquelles elle sert de stratégie d'exclusion. Transposée

¹² L'argument a été exposé avec une clarté particulière par Hjörvar Sigurðsson, informaticien, dans « Sigmar Guðmundsson, Bandaríkin og öryggi Íslands » (Sigmar Guðmundsson, les États-Unis et la sécurité de l'Islande), *Vísir*, 3 août 2026.

¹³ Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir, ministre de la Justice, « Öryggi Íslands í breyttum heimi » (La sécurité de l'Islande dans un monde en changement), *Morgunblaðið*, 18 août 2026.

¹⁴ Traité sur l'Union européenne (TUE), version consolidée, *Journal officiel de l'Union européenne* (JO) C 202 du 7 juin 2016, article 42 § 7. La suite de la disposition précise que « cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres » et que les engagements en la matière « demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre ».

¹⁵ La clause n'a été activée qu'une fois, par la France, le 17 novembre 2015, quatre jours après les attentats de Paris. Traité de Bruxelles modifié (Paris, 23 octobre 1954), article V ; sur la première activation, Parlement européen/EPRS (2015). Trois traités bilatéraux récents reprennent des clauses d'assistance mutuelle comparables : le traité d'Aix-la-Chapelle entre la France et l'Allemagne (22 janvier 2019, article 4), le traité de Nancy entre la France et la Pologne (9 mai 2025) et, entre un État membre et un État tiers, le traité de Kensington entre l'Allemagne et le Royaume-Uni (17 juillet 2025, article 3 § 3).

à l'élargissement, cette grille décrit l'offre européenne, qui est asymétrique plutôt que pure. L'UE pratique l'offre mixte sur l'axe économique — marché intérieur par l'EEE, association par l'article 217 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), programmes sectoriels — et admet, au sein même de l'adhésion, une part de défense variable : le Danemark a conservé de 1993 à 2022 une réserve en matière de défense, et la clause du « caractère spécifique » ménage les neutres.¹⁶ La garantie, elle, n'est jamais dissociée : l'article 42 § 7 n'est cessible qu'avec l'ensemble du droit de l'UE. On peut adhérer sans prendre toute sa part de la défense ; on ne peut pas être défendu sans adhérer. C'est une vente liée au sens strict. L'offre européenne cumule ainsi deux défauts : à l'intérieur, une Europe à la carte, où l'obligation de défense varie d'un membre à l'autre ; à l'extérieur, une vente liée, qui écarte des partenaires prêts à contribuer. La première dilue le noyau ; la seconde le prive de ceux qui le renforceraient. La science politique connaît ce mécanisme sous le nom de couplage (*issue linkage*) : Haas (1980) et Sebenius (1983) ont montré qu'ajouter des enjeux à une négociation peut la faciliter (lorsque les valorisations sont complémentaires) ou la bloquer (lorsqu'un enjeu est valorisé négativement par l'une des parties).

Pour les quatre économies halieutiques de l'Atlantique Nord, la politique commune de la pêche (PCP) est cet enjeu négatif. Le Canada a le sien : la gestion de l'offre dans les secteurs du lait, de la volaille et des œufs. Depuis la loi C-202, sanctionnée le 26 juin 2025, le ministre des Affaires étrangères ne peut plus prendre, au nom du gouvernement du Canada, d'engagement qui aurait pour effet de relever les contingents tarifaires de ces produits ou d'abaisser les droits applicables hors contingent ; l'enjeu pèse d'abord au Québec, qui compte près de la moitié des fermes laitières du pays.¹⁷ La différence tient à la séparabilité. La PCP relève de l'acquis : l'adhésion ne s'en détache pas sans dérogation inscrite dans le traité. La gestion de l'offre, elle, peut rester hors d'un accord d'association, comme l'Accord économique et commercial global (AECG) l'a montré en s'en tenant à des contingents fromagers. L'article 49 TUE est d'une autre nature encore : ce n'est pas un enjeu que

¹⁶ Protocole (n° 22) sur la position du Danemark, article 5 : le Danemark ne participait pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de l'UE ayant des implications en matière de défense. Approuvée par référendum le 1^{er} juin 2022 (66,9 % de oui), la levée de cette réserve a pris effet le 1^{er} juillet 2022. La clause du « caractère spécifique » (article 42 § 7 TUE), qui ne nomme aucun État, s'entend d'ordinaire des États neutres ou non alignés (aujourd'hui l'Autriche, l'Irlande, Malte et Chypre, les quatre États membres extérieurs à l'OTAN). La Commission définit elle-même la vente liée comme le fait de « proposer un certain produit (le “produit liant”) uniquement avec un autre produit (le “produit lié”) » (point 162) — en l'espèce une vente liée contractuelle, l'exclusion étant juridique et non technique (point 163) —, et la vente groupée pure comme celle où « les produits ne sont vendus qu'ensemble dans des proportions fixes et ils ne sont pas disponibles à l'achat séparément » (point 164) (Commission européenne 2026b).

¹⁷ Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (gestion de l'offre), L.C. 2025, ch. 1, sanctionnée le 26 juin 2025. Au 1^{er} août 2025, 4 134 des 9 048 fermes canadiennes livrant du lait se trouvaient au Québec (45,7 %) ; au 1^{er} juillet 2025, la province comptait 354 200 des 971 600 vaches laitières (36,5 %) (Centre canadien d'information laitière, Agriculture et Agroalimentaire Canada, rapports Do42 et Do56). L'AECG a ouvert des contingents de 16 000 tonnes de fromages fins et de 1 700 tonnes de fromages industriels, auxquels s'ajoutent 800 tonnes réaffectées au sein du contingent OMC (Gouvernement du Canada, Affaires mondiales Canada, Texte de l'Accord économique et commercial global – Annexe 2-A : Démantèlement tarifaire).

l'électorat canadien valorise négativement, mais une barrière juridique, qui rend le lot non pas coûteux, mais inaccessible. Au Nord, le bien de sécurité européen n'est pas acheté parce qu'il est lié à un bien valorisé négativement ; au Canada, il n'est même pas en vente. Le vote islandais n'a pas rejeté l'Europe ; il a révélé le prix attendu du lot, que les signaux de souplesse venus de Bruxelles n'ont pas suffi à faire baisser.¹⁸

2. La stratégie du pivot

Si la première section explique pourquoi l'offre européenne n'est pas acceptée, la deuxième explique pourquoi les alternatives le sont — et par qui elles sont façonnées. Le point de départ est une observation de Ruggie (1992) : le multilatéralisme n'est pas simplement la coopération à plus de deux, mais une forme institutionnelle qui repose sur des principes de conduite généralisés, valables pour tous les membres indépendamment de leurs intérêts particuliers du moment ; le bilatéralisme, à l'inverse, autorise la discrimination au cas par cas. Hemmer et Katzenstein (2002) ont demandé pourquoi les États-Unis avaient bâti une OTAN multilatérale en Europe mais un réseau d'alliances bilatérales en Asie ; Cha (2010) a répondu par la notion de *powerplay* : le bilatéralisme en étoile (*hub and spokes*) fut choisi précisément parce qu'il maximisait le contrôle du centre sur des alliés plus faibles, chacun dépendant du pivot et aucun ne pouvant coordonner sa position avec les autres. Lake (2009) a généralisé l'intuition en décrivant les relations hiérarchiques comme des contrats dans lesquels le subordonné échange une part d'autonomie contre l'ordre fourni par le dominant — un contrat que le dominant a intérêt à négocier avec chacun séparément.

Cette stratégie n'est pas née en septembre. Dès décembre 2024, alors président élu, Donald Trump présentait le Canada comme un futur « 51^e État » ; le 7 janvier 2025, il excluait d'y parvenir par la force militaire, mais non par la « force économique », et refusait, le même jour, d'écarter l'une ou l'autre pour prendre le contrôle du Groenland.¹⁹ La crise

¹⁸ Les Islandais se prononçaient sur la reprise des négociations, non sur un résultat négocié : le chapitre de la pêche n'avait jamais été ouvert (note 90). Bruxelles avait signalé sa souplesse — la commissaire à l'élargissement, Marta Kos, évoquant des « solutions créatives », une source européenne assurant à l'AFP que personne, dans l'UE, ne voulait bloquer une adhésion « pour une question de poisson » (traduction de l'auteur ; *creative solutions, over a question of fish*) —, et les derniers sondages ne départageaient pas les deux camps (Gallup, 24–27 août : 48,4 % pour, 51,6 % contre ; Maskina, 28 août : 50,4 % pour, 49,6 % contre). D'autres facteurs ont pesé : la rupture de 2013, la couronne et le niveau des taux d'intérêt, le jeu des partis et la mobilisation du secteur de la pêche, que reflète l'opposition entre Reykjavík et les circonscriptions rurales et côtières. À notre connaissance, aucune enquête postpréférendaire n'a mesuré les motivations des électeurs. AFP, 30 août 2026 (*The Local*) ; Akhvlediani (CEPS), 31 août 2026 ; Hodun (Friedrich-Naumann-Stiftung), 4 septembre 2026.

¹⁹ Message sur Truth Social du 10 décembre 2024 (« Governor Justin Trudeau of the Great State of Canada ») ; conférence de presse du 7 janvier 2025, rapportée notamment par *Time* et *Euronews*, 7 janvier 2025 ; chronologie dans *Axios*, « Tariffs, trolling and the “51st state”: A timeline of Trump's Canada aggression », 6 mai 2025. Mark Carney n'y a pas échappé : « If Governor Carney thinks he is going to make Canada a “Drop Off Port” for China to send goods and products into the United States, he is sorely mistaken » (Truth Social, 24 janvier 2026, au sujet de l'accord sino-canadien), puis « the future Governor of Canada, Mark Carney » (Truth Social, 10 mars 2026) ; cf. *The Hill*, 10 mars 2026.

groenlandaise de janvier 2026 a culminé dans une menace de droits de douane contre huit alliés européens, levée le 21 janvier à Davos, assortie de la promesse de ne pas recourir à la force et au profit du « cadre d'un futur accord » esquissé avec le secrétaire général de l'OTAN.²⁰ La rupture canado-américaine d'août en a livré la forme la plus pure. Les négociations commerciales ont échoué le 21 août 2026 au soir ; le lendemain, des droits de douane de 50 % frappaient quelque 28 milliards de dollars canadiens (environ 20 milliards de dollars américains) de marchandises. Mark Carney a nommé trois lignes rouges : des conditions tarifaires qui auraient « détruit » l'automobile, l'acier et l'aluminium ; la souveraineté commerciale, Washington ayant introduit « dans les dernières heures » des dispositions destinées à « restreindre [la] capacité [du Canada] à conclure d'autres accords commerciaux » — un droit de regard sur ses accords avec des pays tiers, jusqu'à l'alignement sur les droits de douane sectoriels américains ; et la protection de la langue française et de la culture.²¹ Un droit de regard du centre sur les accords de ses rayons avec des tiers est le *powerplay* de Cha à l'état pur ; accepté, il s'étendrait à l'accord d'association dont Montréal doit poser les jalons. Washington a retiré quelques jours plus tard ses exigences sur la découvrabilité et l'étiquetage ; la concession portait sur la culture, non sur les accords avec des tiers — Washington a cédé là où Ottawa avait, au Québec, les mains liées (Putnam 1988).²²

Les trois semaines qui ont suivi le référendum islandais en offrent une illustration compacte. Le 7 septembre 2026, le président américain a publié une carte plaçant le Groenland, l'Islande, le Canada, le Mexique et une partie des Caraïbes sous la bannière étoilée ; Reykjavík a convoqué l'ambassadeur des États-Unis.²³ Le 16, à Charlotte, Donald Trump a répondu à l'invitation adressée au Canada par la présidente de la Commission en menaçant l'UE de droits de douane « très lourds » si l'intention se révélait « mauvaise ». ²⁴ Le 22, en marge de l'Assemblée générale des Nations unies, les États-Unis, le Danemark et le Groenland ont signé un accord qui amende et complète l'accord de défense du 27 avril 1951 : deux nouvelles zones de défense à Narsarsuaq et Mestersvig, l'exclusion de toute présence militaire d'un État non membre de l'OTAN sans l'accord des trois parties, un filtrage des

²⁰ Traduction de l'auteur. Discours au Forum économique mondial, Davos, 21 janvier 2026 : « *I won't use force* » ; « *the framework of a future deal with respect to Greenland and, in fact, the entire Arctic Region* » ; NPR et Euronews, 21 janvier 2026.

²¹ Traduction de l'auteur. Mark Carney, déclarations rapportées par Isaac Callan, *Global News*, 22 août 2026 : « *The U.S. introduced, in the last hours, efforts to restrict our ability to have other trade deals* » ; sur les droits de 50 % et le droit de regard demandé (« *a say over Canada's trade agreements with other countries, including matching U.S. sectoral tariffs against third parties* »), Graeme Gordon, *The Hub*, 26 août 2026.

²² Dominic LeBlanc, ministre responsable du Commerce Canada–États-Unis, cité par le *Journal de Montréal*, 27 août 2026, a affirmé que le Canada se réjouit « que les États-Unis reviennent désormais sur leurs positions concernant la découvrabilité et l'étiquetage, et qu'ils confirment que les mesures visant à promouvoir la langue française et la culture canadienne ne feront pas l'objet de futures mesures commerciales de la part des États-Unis ».

²³ Carte publiée sur Truth Social le 7 septembre 2026 ; convocation de l'ambassadeur des États-Unis par la ministre des Affaires étrangères, Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, le 7 septembre 2026 ; cf. Time, 9 septembre 2026, et ArcticToday, 8 septembre 2026.

²⁴ Déclarations à la presse à Charlotte (Caroline du Nord), 16 septembre 2026 : « *If it's a good intention, that's fine. If it's a bad intention, we'll put very heavy tariffs* » ; cf. Al Jazeera, 17 septembre 2026.

investissements dans les secteurs sensibles, une durée illimitée et une clause aux termes de laquelle un Groenland indépendant resterait dans l'OTAN et reprendrait les obligations du Danemark (Maison-Blanche 2026).²⁵ Trois instruments — la carte, le tarif, l'accord — pour trois interlocuteurs, chacun traité séparément : c'est la définition même du *powerplay*. Il faut ajouter, pour être complet, que Bruxelles procède elle aussi en bilatéral : déclaration et enveloppe de 200 millions d'euros pour le Groenland le 7 septembre 2026, invitation au Canada le 16 septembre 2026, rencontre avec le premier ministre féroïen sur l'accès au marché des produits de la mer au début du mois.²⁶ La différence n'est pas dans la forme, mais dans le contenu du contrat : l'UE offre un ordre fondé sur des règles générales, le pivot américain un ordre fondé sur des concessions particulières.

Pris isolément, chacun des épisodes américains pourrait passer pour une provocation ; lus à la lumière de la SSN, ils forment une politique. La SSN (Maison-Blanche 2025, p. 15–16) annonce en effet que les États-Unis refuseront aux concurrents « non hémisphériques » la possibilité de positionner des forces dans l'hémisphère ou d'y posséder des actifs stratégiques, qu'ils établiront ou étendront leur accès à des emplacements stratégiquement importants et qu'ils feront des droits de douane un instrument de leur diplomatie commerciale.²⁷ Les zones de défense de Narsarsuaq et de Mestersvig, l'exclusion des États non membres de l'OTAN et le filtrage des investissements en sont la traduction presque littérale ; la menace tarifaire adressée à l'UE en est une autre. Le même texte annonce que Washington « récompensera et encouragera » les gouvernements, partis et mouvements de la région « largement alignés » sur ses principes. La formule s'écarte doublement de l'ordre établi : elle substitue la discrimination au cas par cas aux principes de conduite généralisés par lesquels Ruggie (1992) définit le multilatéralisme ; et, en visant des partis et des mouvements et non plus seulement des gouvernements, elle fait de la politique intérieure d'autres États un objet de la politique étrangère américaine, ce qui touche à ce que Krasner (1999) appelle la souveraineté westphalienne.²⁸ Pour l'Europe, le texte va plus loin : parmi ses priorités figure la tâche du gouvernement américain de

²⁵ Le filtrage des investissements écarterait, selon les comptes rendus disponibles, les investisseurs extérieurs à l'OTAN et à l'UE ; l'entrée en vigueur suppose l'achèvement des procédures parlementaires au Folketing et à l'Inatsisartut. Pour une première évaluation, Weller (2026).

²⁶ Commission européenne, déclaration UE–Groenland signée à Nuuk le 7 septembre 2026 ; Ursula von der Leyen, discours sur l'état de l'Union, Strasbourg, 16 septembre 2026 ; sur la rencontre féroïenne, *Undercurrent News*, 9 septembre 2026.

²⁷ Traduction de l'auteur. Passages pertinents : « We will deny non-Hemispheric competitors the ability to position forces or other threatening capabilities, or to own or control strategically vital assets, in our Hemisphere » ; parmi les moyens de renforcer la présence militaire américaine dans l'hémisphère occidental : « Establishing or expanding access in strategically important locations » ; « The United States will prioritize commercial diplomacy [...], using tariffs and reciprocal trade agreements as powerful tools » ; « We will reward and encourage the region's governments, political parties, and movements broadly aligned with our principles and strategy » ; « A readjustment of our global military presence to address urgent threats in our Hemisphere [...] and away from theaters whose relative import to American national security has declined in recent decades or years ».

²⁸ Krasner (1999) définit la souveraineté westphalienne comme une organisation politique fondée sur l'exclusion des acteurs extérieurs des structures d'autorité d'un territoire donné (p. 4) ; la soumission à des structures d'autorité extérieures en constitue une violation (p. 13).

« cultiver, au sein des nations européennes, la résistance à la trajectoire actuelle de l'Europe » (Maison-Blanche 2025, p. 27).²⁹ Enfin, la SSN prévoit un redéploiement de la présence militaire américaine vers l'hémisphère occidental, « à l'écart des théâtres » dont l'importance relative pour la sécurité nationale des États-Unis aurait décliné (Maison-Blanche 2025, p. 16). Ces théâtres ne sont pas nommés ; mais c'est cette phrase qui rend concevable, pour les Européens, une OTAN dont la garantie ne serait plus tenue pour acquise, au moment même où la menace russe, que l'invasion à grande échelle de l'Ukraine a rendue manifeste en 2022, n'a pas disparu.

La logique du pivot ne se limite pas à la sécurité. Keohane et Nye (1977) avaient défini la puissance dans l'interdépendance par l'asymétrie : celui qui dépend le moins d'une relation peut en faire un instrument. Farrell et Newman (2019) ont précisé le mécanisme pour les réseaux économiques contemporains — finance, données, chaînes d'approvisionnement — dont la structure en étoile permet à l'État qui contrôle le nœud central de surveiller et d'étrangler. Cette interdépendance militarisée (*weaponised interdependence*) est le point où l'analyse rejoint le débat sur la Chine, qui a montré en 2025, en soumettant à licence ses exportations de terres rares, qu'elle savait elle aussi faire d'un nœud central une arme.

La stratégie chinoise à l'égard des puissances moyennes — engagement individuel plutôt que collectif, initiatives de connectivité négociées au cas par cas, réforme institutionnelle réclamée en parallèle de plateformes alternatives — relève de la même grammaire que la stratégie américaine décrite plus haut : la fragmentation de l'interlocuteur. La symétrie est positionnelle et non normative. Elle tient à la place de pivot que Washington et Pékin occupent, non à une équivalence de leurs régimes ou de leurs fins. Mais elle a une conséquence pratique : une réponse qui ne vaudrait que contre l'un des deux pivots ne serait pas une stratégie, mais un alignement. Dans la configuration que représente la figure 1, la réponse des puissances moyennes que vise cette fragmentation ne peut dès lors consister qu'à parler d'une seule voix face aux deux pivots, comme le soutenait déjà Olters (2026a) à propos de la Chine (une prescription exigeante, comme l'a montré l'accord sino-canadien de janvier 2026³⁰).

Le débat canadien sur la diversification commerciale parvient, par l'économie, à la même conclusion. Réorienter vers la Chine les exportations destinées aux États-Unis pourrait

²⁹ Traduction de l'auteur. Original : « Our broad policy for Europe should prioritize [...] Cultivating resistance to Europe's current trajectory within European nations ».

³⁰ En janvier 2026, quatre jours après que la Commission eut ouvert aux constructeurs chinois la voie d'engagements de prix minimaux en lieu et place de ses droits compensateurs, Mark Carney concluait à Pékin un « partenariat stratégique » : 49 000 véhicules électriques chinois au droit de 6,1 %, contre la réduction des droits chinois sur les graines de canola d'environ 84 % à 15 %. Ces droits répondaient à la surtaxe de 100 % qu'Ottawa avait imposée en 2024 dans le sillage de Washington : pris entre deux pivots, le Canada a négocié seul avec chacun, et Bruxelles et Ottawa ont réglé la même question, la même semaine, chacun de son côté. Une seule voix ne suppose pas une seule politique, mais la coordination des instruments de sécurité économique (défense commerciale, filtrage des investissements, contrôles à l'exportation). *La Presse canadienne*, 16 janvier 2026 ; Affaires mondiales Canada, 4 mars 2026 ; Commission européenne, document d'orientation sur les engagements de prix, 12 janvier 2026.

revenir à échanger un risque de souveraineté contre un autre ; resserrer les liens avec l'UE, les autres pays du G7 et les membres de l'OTAN pourrait être plus prudent et contribuer à un pouvoir collectif accru de résistance à la coercition (Ragan et Samson 2026, p. 12). Selon cette étude, l'Europe n'y pèse d'ailleurs que réunie : l'UE et le Royaume-Uni reçoivent ensemble 9,9 % des exportations canadiennes, plus du double de la Chine, mais chacun des pays européens, pris isolément, est un partenaire commercial moins important qu'elle.

Reste à savoir si l'Occident non américain³¹ peut coopérer sans le pivot qui l'a organisé. Keohane (1984) a soutenu que les institutions créées sous hégémonie peuvent survivre à son déclin, parce qu'elles réduisent les coûts de transaction et l'incertitude pour ceux qui y restent ; Ikenberry (2011) juge, de même, que l'ordre libéral, plus large que l'hégémonie américaine qui l'a fondé, peut survivre à la crise de son autorité. La difficulté est celle de l'action collective (Olson 1965) : sans un membre assez grand pour porter seul le coût du bien commun, chacun attend que l'autre paie.

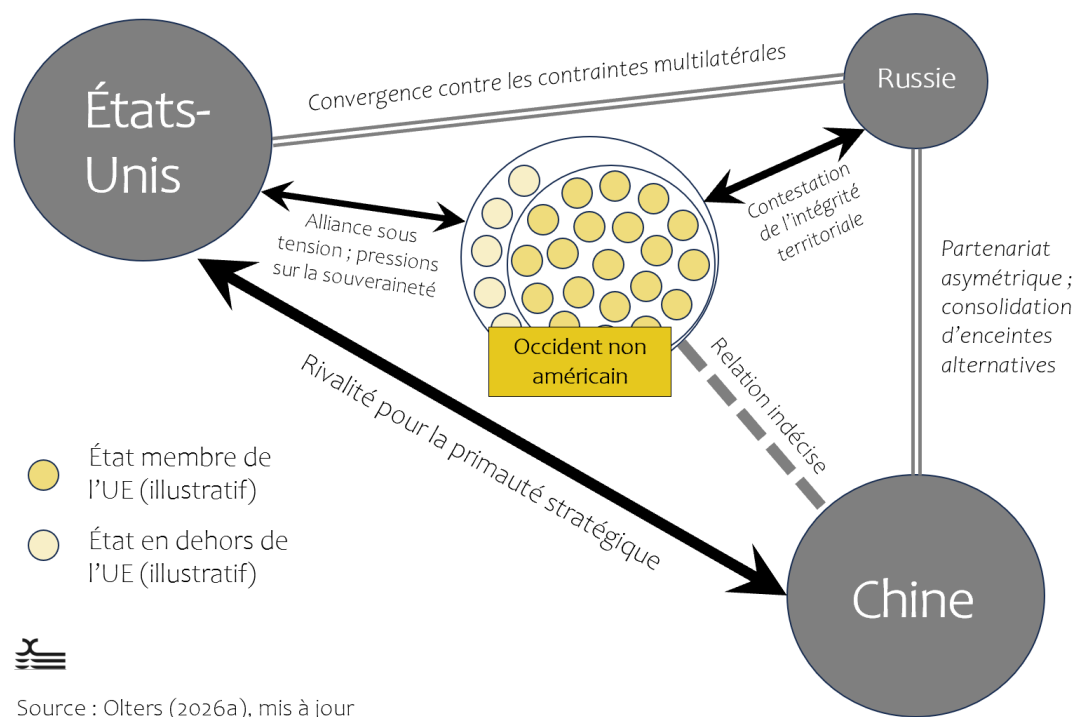


Figure 1 — L'Occident non américain entre trois grandes puissances.

L'UE et ses États membres, liés par l'article 42 § 7, sont, dans l'Atlantique Nord, ce membre ; le seul ensemble non américain assez grand pour fournir un bien de défense collective et

³¹ « Non américain » s'entend ici au sens de « non états-unien » : l'Occident sans les États-Unis, Canada compris.

assez institutionnalisé pour lui donner une base juridique.³² L'« exploitation des grands par les petits » que prédisait Olson (1965, p. 35), et qu'Olson et Zeckhauser (1966) ont observée dans l'OTAN, n'est pas ici un vice, mais la condition d'existence du club. Mark Carney, à Davos, a décrit la méthode canadienne comme une « géométrie variable », qui consiste à adhérer à « différentes coalitions pour différents enjeux, en fonction de valeurs et d'intérêts communs » (Carney 2026b). La formule est celle de la littérature sur l'intégration différenciée (Stubbs 1996 ; Lavenex 2011 ; Schimmelfennig, Leuffen et Rittberger 2015). Elle laisse ouverte la question que le présent document entend poser : une géométrie variable a-t-elle un point fixe ? Les sections suivantes soutiennent que ce point fixe existe, qu'il s'appelle article 42 § 7, et que le problème de l'Atlantique Nord n'est pas son extension à tous — le droit primaire l'exclut (Wegner 2026) — mais la construction, autour de lui, de cercles dans lesquels les non-membres négocient ensemble plutôt qu'un à un.

3. Cinq cas, une matrice

Les deux sections précédentes livrent deux questions, qui suffisent à ordonner les cas. La première porte sur l'axe sécuritaire : un abri de sécurité crédible est-il accessible sans adhésion à l'UE — par l'OTAN, si elle demeure un abri fiable ; par un accord bilatéral avec Washington, au prix de concessions du type de celles qu'esquisse Miran (2024)³³ ; par une coalition européenne hors traités — ou seulement par l'article 42 § 7 ? La seconde porte sur l'axe économique : le paquet économique de l'adhésion, une fois l'acquis pris dans son ensemble, est-il jugé positif ou négatif par l'électorat et les élites du pays considéré ? Le premier axe correspond à l'abri politique de Thorhallsson et Steinsson (2018), le second à leur abri économique ; l'abri sociétal est ici laissé de côté. C'est l'électorat qui tranche en dernier ressort : les Norvégiens en 1972 et en 1994, les Groenlandais en 1982 et les Islandais en 2026 ont chaque fois écarté le lot. Le croisement des deux axes délimite un quadrant dans lequel l'adhésion serait incontestablement attractive — sécurité disponible seulement par l'adhésion, économie positive — et trois quadrants dans lesquels l'un des deux axes au moins ne plaide pas pour elle (figure 2).

Au lendemain du 29 août 2026, jour du référendum islandais sur la reprise des négociations d'adhésion, aucun des cinq pays et territoires de l'Atlantique Nord ne se trouvait dans le premier ; un mois plus tard, deux d'entre eux avaient bougé, et un seul y était entré — le Canada, à qui l'article 49 TUE en interdit l'accès. La matrice ne retient que les partenaires extérieurs à l'UE. Le Royaume-Uni, qui a quitté l'UE en 2020 et n'en demande pas le retour, n'entre pas dans la matrice ; il relève du traité (R3) et, à titre associé, du format nord-

³² L'UE n'échappe pas pour autant au problème qu'elle résout : elle est elle-même un club de vingt-sept États, dont les préférences stratégiques et les contributions à la défense divergent, et au sein duquel la même logique d'action collective se reproduit. La section 5 y revient, notamment à propos de la tradition allemande qui consiste à ne pas choisir entre Washington et Paris.

³³ Miran (2024, p. 28–29) envisage que les partenaires des États-Unis, en contrepartie du maintien de la protection de sécurité américaine et d'un allègement des droits de douane, convertissent une partie de leurs avoirs en bons du Trésor en obligations à très longue échéance (« *century bonds* »).

atlantique (R5). Le Danemark, la Finlande et la Suède, qui disposent déjà des deux biens, n'y figurent pas non plus ; ce sont pourtant leurs forces, avec celles de la Norvège, qui porteraient, sur le flanc nord, l'essentiel de l'effort militaire d'un traité d'assistance mutuelle (voir R3 et R5). La Norvège partage en outre avec la Russie, depuis l'accord de 1976, la gestion du cabillaud de la mer de Barents, que ni la guerre ni les sanctions décidées par Oslo en juillet 2025 contre deux armements russes n'ont interrompue : les quotas de 2026 ont été fixés en décembre.³⁴ Le Groenland et les Féroé, eux, y figurent sans être des acteurs de sécurité autonomes : la politique étrangère et de sécurité reste une affaire du Royaume.³⁵ Leur position sur l'axe sécuritaire est celle de l'abri que leur offre le Royaume, telle qu'on la juge à Nuuk et à Tórshavn.

L'Islande cumule les deux handicaps. Sur l'axe sécuritaire, elle dispose d'un abri hors adhésion : membre fondateur de l'OTAN, liée aux États-Unis par l'accord de défense du 5 mai 1951, elle a vu la dernière base américaine fermer en 2006 sans que l'accord soit dénoncé ;³⁶ le partenariat de sécurité et de défense conclu avec l'UE en mars 2026 ne comporte, lui, aucune garantie. Sur l'axe économique, elle est déjà dans le marché intérieur par l'EEE et dans Schengen ; l'adhésion y ajouterait surtout la PCP, la politique agricole commune et l'union douanière — donc la fin d'une politique commerciale propre et, avec elle, de l'accord de libre-échange avec la Chine —, en échange d'un siège à la table et, c'est l'argument du « oui », de l'euro. Le référendum a tranché : le gouvernement de Kristján Frostadóttir a retiré la question de l'agenda pour le reste de la législature.³⁷ La carte du 7 septembre 2026³⁸ n'a pas modifié la position de l'Islande dans la matrice ; elle en a modifié le sens. L'abri hors adhésion existe toujours, mais sa fiabilité est désormais mesurée à l'aune des intentions affichées par le protecteur — et l'Islande est, des trois pays et territoires nord-atlantiques que visait la carte, le seul à n'avoir reçu en septembre ni offre nouvelle de Bruxelles ni garantie nouvelle de Washington.

³⁴ Commission mixte norvégéo-russe de la pêche, accord de décembre 2025 : 285 000 tonnes de cabillaud pour 2026, soit 16 % de moins qu'en 2025 ; Moscou avait menacé de fermer ses eaux aux navires norvégiens si Oslo ne levait pas ses sanctions contre Norebo et Murman Seafood (*SeafoodSource*, 19 décembre 2025).

³⁵ Loi n° 473 du 12 juin 2009 sur l'autonomie du Groenland, article 11 § 3 (version anglaise officielle : « *foreign and security policy matters are affairs of the Realm* »), et article 12 § 4, qui exclut du pouvoir de conclure des accords internationaux reconnu au gouvernement groenlandais les accords touchant à la politique de défense et de sécurité ; pour les Féroé, loi n° 578 du 24 juin 2005 sur la reprise des compétences, qui exclut la politique étrangère, de sécurité et de défense, et loi n° 579 du même jour sur la conclusion d'accords internationaux, qui ne s'applique pas aux accords de défense et de sécurité.

³⁶ Les États-Unis continuent toutefois de maintenir une présence rotative à la base aéronavale de Keflavík pour des opérations stratégiques et de l'OTAN.

³⁷ Sur la position du gouvernement au lendemain du scrutin, mbl.is, 31 août 2026 : « *Þessi ríkisstjórn fer ekki í viðræður við ESB* » (Ce gouvernement n'entamera pas de négociations avec l'UE). La première ministre avait indiqué avant le vote qu'un « non » écarterait la question pour le reste de la législature, qui court jusqu'en 2028.

³⁸ L'« hemisphere » de la SSN est une notion politique plutôt que géographique : situées, comme l'Islande, à l'ouest du méridien de Greenwich, les Féroé ne figuraient pas sur la carte, tandis que l'Islande y figurait.

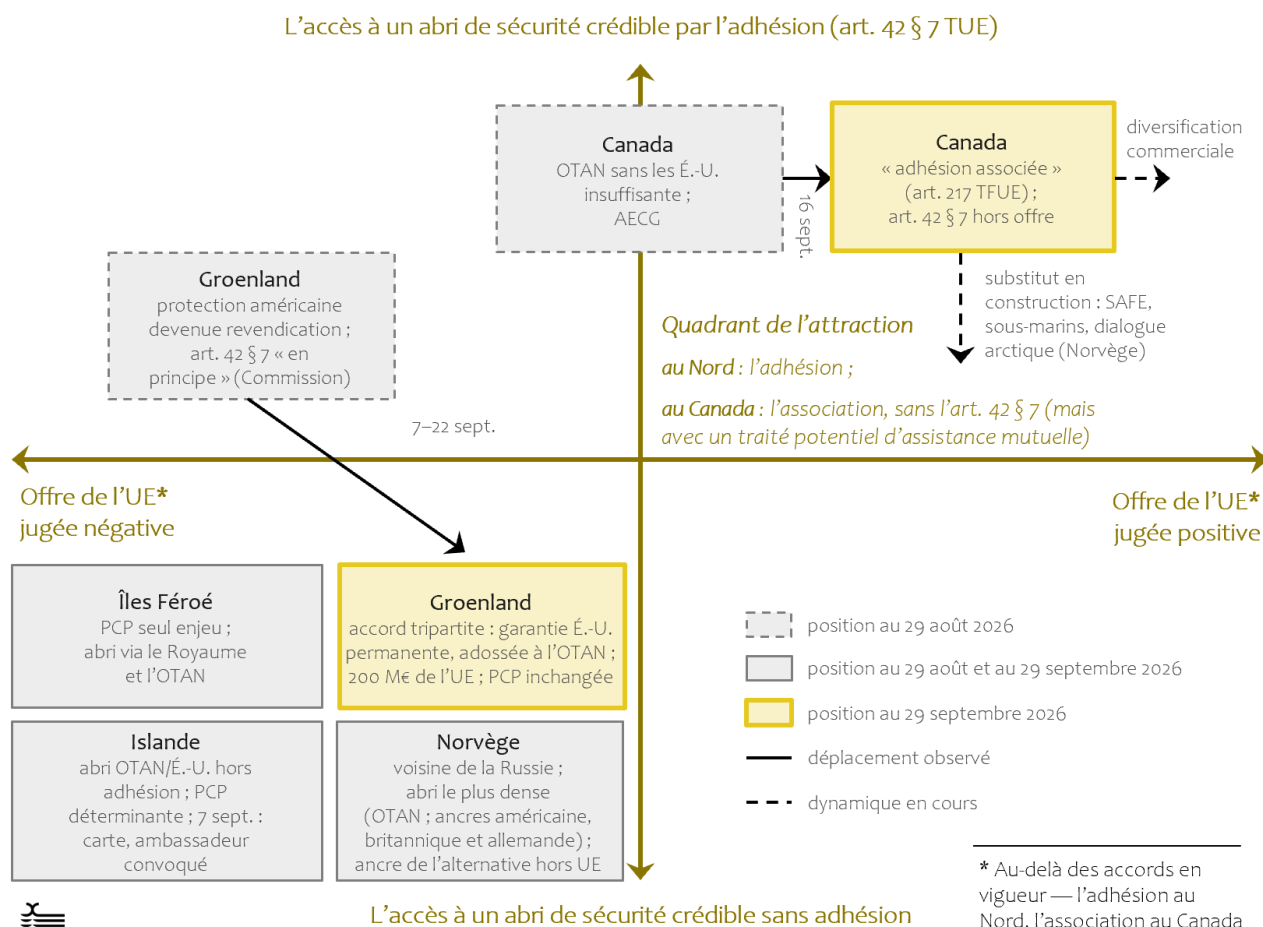


Figure 2 — L'offre groupée de l'UE dans l'Atlantique Nord : positions au 29 septembre 2026 et déplacements depuis le 29 août 2026. Positionnement qualitatif de l'auteur.

Le Groenland a quitté la Communauté européenne le 1^{er} février 1985, à l'issue d'un référendum dont la pêche était l'un des principaux enjeux ; il relève depuis du régime des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), avec un accord de partenariat dans le domaine de la pêche et, depuis mars 2024, un bureau de l'UE à Nuuk.³⁹ Sur l'axe sécuritaire, sa position était, jusqu'en septembre, la plus ambiguë : l'accord de 1951 lui garantissait la protection américaine, mais c'est précisément cette protection qui s'était muée en revendication territoriale ; quant à l'article 42 § 7, la Commission a indiqué le 15 janvier 2026 qu'il couvrait « en principe » le Groenland, « partie du territoire du Royaume du Danemark ». Or la jurisprudence de la Cour exclut, en règle générale, l'application aux PTOM des dispositions générales des traités.⁴⁰

³⁹ Référendum du 23 février 1982 ; traité sur le Groenland du 13 mars 1984, entré en vigueur le 1^{er} février 1985. Sur l'ouverture du bureau de l'UE à Nuuk et les accords de coopération signés le 15 mars 2024, High North News, mars 2024.

⁴⁰ Déclaration du porte-parole de la Commission à Euronews, 15 janvier 2026 : « Greenland is part of the territory of the Kingdom of Denmark and therefore in principle covered by the mutual solidarity clause in Article 42.7 TEU ». Selon l'article 52 § 2 TUE, le champ d'application territorial des traités est précisé à l'article 355 TFUE, qui

L'accord du 22 septembre a levé l'ambiguïté par le bas : une fois ratifié, il rendra la garantie américaine de nouveau contractuelle, sans limite de durée et adossée à l'OTAN, et elle survivra à l'indépendance. L'accord dit aussi la tension qui traverse le Royaume : il est conclu par le gouvernement du Royaume du Danemark « conjointement avec » celui du Groenland, mais Nuuk le signe aussi en son nom propre, et une députée groenlandaise au Folketing, ancienne ministre, Naaja Nathanielsen, y a vu le premier accord contraignant que le Groenland ait signé « en tant que pays » — « une plus grande place à la table ».⁴¹ L'OTAN avait d'ailleurs lancé en février l'initiative *Arctic Sentry*, qui regroupe dans un même cadre, sous le commandement de forces interarmées de Norfolk, les activités alliées dans l'Arctique et le Grand Nord, le Danemark y participant en coordination avec le Groenland et les Féroé.⁴² Sur l'axe économique, l'enveloppe de 200 millions d'euros et la déclaration du 7 septembre ont amélioré le bilan sans toucher à la PCP. Le Groenland s'est donc déplacé vers le bas et légèrement vers la droite — il est, des cinq, celui qui a obtenu le plus en septembre, et celui dont le besoin de l'UE pour sa sécurité a le plus diminué.

Le Canada était, au 29 août, le seul cas situé sans ambiguïté dans la moitié supérieure de la matrice : l'OTAN sans les États-Unis ne suffit pas, et aucun substitut crédible n'existait hors adhésion — une adhésion que l'article 49 TUE réserve aux « États européens »⁴³ et qu'Ottawa n'a pas sollicitée publiquement. L'opinion, elle, n'y fait pas obstacle : selon un sondage Abacus Data réalisé du 4 au 9 septembre 2026, 81 % des Canadiens souhaitent une intégration plus étroite avec l'UE sans en devenir membres, et 49 % une adhésion pleine, contre 30 % qui s'y opposent.⁴⁴ Le Canada est en cela l'image inversée de l'Islande : en Islande, l'offre existait et l'électorat l'a refusée ; au Canada, la demande existe et le droit de l'UE ne permet pas d'y répondre. Sur l'axe économique, l'AECG entre le Canada et l'UE procure déjà l'essentiel de l'accès au marché, même si dix États membres ne l'ont pas ratifié ; le partenariat de sécurité et de défense du 23 juin 2025, la participation au programme de l'UE *Security Action for Europe* (SAFE) approuvée le 19 décembre 2025 et la désignation, le 6 juillet 2026, de ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS) comme fournisseur

soumet en son paragraphe 2 les PTOM — le Groenland figure à l'annexe II — au régime spécial d'association de la quatrième partie du TFUE ; selon la Cour de justice (12 février 1992, *Leplat*, C-260/90, point 10), « les dispositions générales du traité ne sont pas applicables aux PTOM sans référence expresse ». L'article 42 § 7 visant toutefois le « territoire » de l'État membre agressé, et non le champ d'application des traités, la question reste ouverte ; pour l'analyse juridique, Sari (2026).

⁴¹ Accord du 22 septembre 2026, titre et blocs de signature (texte publié par le ministère danois des Affaires étrangères) ; Naaja Nathanielsen, citée par *ITV News*, 22 septembre 2026 ; traduction de l'auteur ; original : « *the first binding agreement Greenland has signed as a country* », « *a bigger seat at the table* ». Le Groenland était pourtant devenu partenaire formel de l'accord de défense de 1951 dès l'accord d'Igaliku du 6 août 2004, signé pour le gouvernement autonome par Josef Motzfeldt.

⁴² OTAN, communiqué du 11 février 2026 ; *USNI News*, 16 février 2026.

⁴³ Selon la Commission, le terme « européen » « n'a pas reçu de définition officielle » : « cette notion associe des éléments géographiques, historiques et culturels qui, tous, contribuent à forger l'identité européenne », et son contenu « est susceptible de changer au gré des générations successives » (Commission européenne 1992, point 7). La pratique va dans les deux sens : rejet de la candidature marocaine (1987), candidature turque reconnue (1999), adhésion de Chypre (2004).

⁴⁴ Voir Abacus Data, « *As Carney Heads to Europe, 4 in 5 Canadians Support Closer Integration with the EU* », 14 septembre 2026.

privilegié du programme de sous-marins de patrouille ont ouvert l'industrie de défense européenne.⁴⁵

L'invitation du 16 septembre — une association au titre de l'article 217 TFUE, qui pourrait lever des goulots d'étranglement, consolider des échanges transatlantiques fondés sur des règles et diversifier le commerce canadien vers un marché de taille comparable — a déplacé le Canada vers la droite de la matrice. L'article 42 § 7 est toutefois resté hors de l'offre (Wegner 2026), et Mark Carney a pris soin de préciser que le Canada n'était « ni en position ni en quête » d'une adhésion pleine et entière.⁴⁶ Ce qui pousse le Canada vers le bas, c'est ce qu'il construit lui-même — le dialogue arctique et la coopération sur les sous-marins de type 212CD annoncés avec la Norvège le 20 septembre — et ce que la géographie lui donne : la frontière « de 3 000 kilomètres dans l'Arctique » partagée avec le Royaume du Danemark et invoquée devant le Parlement européen.⁴⁷ Le substitut se bâtit pour l'essentiel à Oslo, à Berlin et à Copenhague ; Bruxelles y contribue par l'industrie (SAFE), non par la garantie.

La question que posera d'abord Ottawa est celle de la « troisième option ». Au lendemain du choc Nixon, Sharp (1972) proposait de réduire la dépendance du Canada envers les États-Unis. Le « lien contractuel » qui en résulta, l'accord-cadre de coopération commerciale et économique signé avec les Communautés le 6 juillet 1976, ne diversifia guère les échanges. L'accord de libre-échange de 1988 consacra l'option inverse.⁴⁸ Pourquoi en irait-il autrement aujourd'hui ? Pas parce que le commerce suivrait plus facilement : trois décennies d'intégration nord-américaine rendent la diversification plus difficile qu'en 1976 — les États-Unis absorbaient encore, en 2025, 72 % des exportations canadiennes de biens⁴⁹ —, et elle aura un prix. Ouvrir des marchés plus fiables mais moins rentables, constituer des stocks d'intrants essentiels, produire au Canada en plus petites séries : selon Ragan (2026), les

⁴⁵ Sur l'état des ratifications de l'AECG, Conseil de l'Union européenne, base de données des traités et accords (consultée le 26 septembre 2026) ; pour une synthèse, Bibliothèque du Parlement (2025) et Fleck et Bayoumi (2026). Partenariat de sécurité et de défense UE–Canada signé à Bruxelles le 23 juin 2025, Service européen pour l'action extérieure (SEAE), communiqué du 23 juin 2025 ; Conseil de l'Union européenne, communiqué du 19 décembre 2025 sur la participation du Canada à SAFE ; TKMS, communiqué du 6 juillet 2026 (« *Team 212CD selected as Preferred Supplier for Canada's Canadian Patrol Submarine Project* »), dans le cadre d'un partenariat trilatéral Canada–Allemagne–Norvège.

⁴⁶ Mark Carney, séance de questions au Parlement européen, Strasbourg, 17 septembre 2026, cité par Euronews, 17 septembre 2026.

⁴⁷ Déclaration conjointe des premiers ministres du Canada et de la Norvège, Ottawa, 20 septembre 2026 ; Mark Carney, discours devant le Parlement européen, 17 septembre 2026 : « *our Danish friends know that we do share a 3,000 km border in the Arctic* ». Cette frontière est pour l'essentiel maritime ; depuis l'accord du 14 juin 2022 sur l'île Hans (Tartupaluk), le Canada partage toutefois avec le Royaume du Danemark une courte frontière terrestre, que Mark Carney n'a pas évoquée. Le Canada a en outre une frontière maritime avec la France, à Saint-Pierre-et-Miquelon, où Emmanuel Macron et Mark Carney ont plaidé, le 20 septembre 2026, pour un « rapprochement profond » en matière de pêche, de sécurité et d'énergie (Le Monde, « À Saint-Pierre-et-Miquelon, la France et le Canada plaident pour un rapprochement “profond” », 20 septembre 2026). Il est ainsi le voisin de deux États membres — par deux pays et territoires d'outre-mer, le Groenland et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui ne font pas partie du territoire de l'UE.

⁴⁸ Accord-cadre de coopération commerciale et économique entre les Communautés européennes et le Canada, signé à Ottawa le 6 juillet 1976 ; JO L 260 du 24 septembre 1976.

⁴⁹ Statistique Canada, Tableau 12-10-0104-01.

Canadiens gagneraient en résilience et en souveraineté, mais probablement pas sur le plan des revenus. La diversification est essentiellement une forme d'assurance, et la prime se paie pour sécuriser les chaînes d'approvisionnement clés qui soutiennent la croissance à long terme. Si l'issue peut différer, c'est que la nature des chocs et de l'offre a changé. En 1971, le choc était commercial et la Communauté n'avait à offrir que des marchés ; en 2025–2026, le choc touche à la souveraineté, et l'Europe peut offrir, en plus du bien économique, celui de sécurité. La troisième option cherchait un substitut économique contre la géographie ; l'alliance proposée ici cherche un complément de sécurité que la géographie n'interdit pas, comme le montre la contribution canadienne à la défense de la Lettonie (voir R3).

La Norvège a dit non à deux reprises, en 1972 et en 1994, pour des raisons où la pêche et le contrôle des ressources pesaient plus que la sécurité ; elle est dans le marché intérieur par l'EEE et dans l'OTAN depuis 1949, et son abri hors adhésion est le plus dense des cinq : outre l'Alliance, il repose sur trois ancres — américaine, avec l'accord complémentaire de coopération de défense (SDCA) de 2021, qui ouvre aux forces américaines des zones convenues sur le sol norvégien, étendues en 2024 ; britannique, avec le choix, le 31 août 2025, de la frégate Type 26, le programme d'armement le plus coûteux de son histoire ; allemande, avec les sous-marins 212CD.⁵⁰ Contrairement au Canada, au Groenland et à l'Islande, elle ne figurait pas sur la carte du 7 septembre. Septembre ne l'a pas déplacée ; il l'a, en revanche, désignée comme un pont. C'est avec Oslo que le Canada organise son dialogue arctique et sa coopération sous-marine, et c'est le programme germano-norvégien 212CD qui sert de véhicule. Si un traité d'assistance mutuelle devait voir le jour aux côtés de l'UE, la Norvège en serait, dans l'Atlantique Nord, le maillon central — sans avoir à rouvrir la question européenne, et en tirant parti de ses liens avec le Royaume-Uni.

Les Féroé n'ont jamais rejoint la Communauté et n'ont jamais eu à s'en retirer ; leurs relations avec l'UE reposent sur un accord de libre-échange de 1996, un accord de pêche, un accord de participation aux programmes de l'UE et, depuis mars 2024, un protocole d'entente qui promet des consultations régulières.⁵¹ Leur sécurité relève du Royaume et de l'OTAN ; elles ne figuraient pas non plus sur la carte du 7 septembre. Leur demande de septembre — un meilleur accès du poisson féroïen au marché européen, présentée au début du mois à la présidente de la Commission sans obtenir d'engagement immédiat — dit tout de leur position : une économie halieutique pour laquelle la PCP est l'enjeu principal

⁵⁰ Accord complémentaire de coopération de défense entre la Norvège et les États-Unis (2021), étendu en 2024 (gouvernement norvégien, communiqué du 2 février 2024) ; sur le choix de la Type 26 — au moins cinq frégates, pour un montant pouvant atteindre 10 milliards de livres —, Tarociński et Szymański, OSW, 3 septembre 2025 ; sur le 212CD, voir la note 45.

⁵¹ Government of the Faroe Islands, Relations with the EU (government.fo) ; Commission européenne, première réunion du comité mixte UE–Féroé au titre de l'accord de participation aux programmes de l'UE, 21 octobre 2022 ; *Memorandum of Understanding on Enhanced Cooperation between the European Union and the Government of the Faroe Islands*, signé à Tórshavn le 14 mars 2024 par Ursula von der Leyen et Aksel V. Johannesen, qui prévoit de développer la coopération « *through regular consultations* » (Commission européenne, 15 mars 2024 ; *High North News*, mars 2024).

(l'accord quadripartite sur le maquereau de décembre 2025, conclu sans l'UE, l'a rappelé ; voir la section 5), et un abri sécuritaire qu'elles ne cherchent pas ailleurs.⁵²

Elles entretiennent enfin avec la Russie, depuis l'accord conclu avec l'Union soviétique en 1977, un échange de quotas — du cabillaud en mer de Barents contre un accès russe aux espèces pélagiques des eaux féroïennes — qu'elles ont reconduit pour 2026 sous une forme réduite, tout en excluant de leurs eaux, à compter du 1^{er} janvier 2026, Norebo et Murman Seafood, deux armements que l'UE et la Norvège accusent d'espionnage.⁵³ Cette troisième relation, que la matrice ne représente pas, éclaire la prudence féroïenne : l'adhésion transférerait à l'UE, compétente à titre exclusif, la négociation de cet accord (voir la section 5). Les Féroé sont, avec la Norvège, les deux cas qui n'ont pas bougé et qui n'ont pas de raison de bouger.

Le tableau qui ressort de ces cinq lectures est plus clair que ne le suggère la diversité des situations. Un seul des cinq pays et territoires est entré dans le quadrant de l'attraction : le Canada, le seul à qui le droit de l'UE la refuse. Deux se sont déplacés, mais aucun vers l'adhésion : le Groenland vers le bas, par la garantie américaine ; le Canada vers la droite, par l'association, tandis qu'un substitut sécuritaire en construction hors de l'UE le pousse déjà vers le bas. L'Islande n'a pas bougé non plus, mais pour une autre raison que la Norvège et les Féroé : le « non » du 29 août lie politiquement son gouvernement jusqu'à la fin de la législature, alors même que la carte du 7 septembre 2026 est venue confirmer la vulnérabilité qu'il laisse entière. L'UE, en un mois, a amélioré le paquet économique de deux partenaires et n'a modifié le paquet sécuritaire d'aucun. Elle a, en somme, joué sur l'axe qu'elle maîtrise ; c'est sur l'autre, l'axe sécuritaire, que la section suivante situe la marge de manœuvre.

4. Le noyau et les cercles

L'article 42 § 7 est le noyau de toute architecture de sécurité européenne qui ne dépendrait pas des États-Unis. Il l'est pour trois raisons : il est (i) le seul engagement multilatéral de défense mutuelle en vigueur entre démocraties européennes en dehors de l'OTAN ; (ii) inscrit dans un traité qui lie les Vingt-Sept, et non dans une déclaration ; et (iii) compatible avec l'Alliance atlantique par construction, puisque son texte réserve à l'OTAN, « pour les États qui en sont membres », le fondement de leur défense collective. C'est aussi, pour cette raison, un argument de poids en faveur de l'adhésion — celui qu'a fait valoir le camp du « oui » en Islande (voir la section 1).

⁵² Undercurrent News, 9 septembre 2026 ; NordiskPost, 8 septembre 2026.

⁵³ Reuters, 4 décembre 2025 (loi du Løgting autorisant le ministre des Affaires étrangères à exclure les deux armements des eaux et des ports féroïens ; avertissement de Maria Zakharova) ; accord pour 2026 : SeafoodSource, 6 janvier 2026, et Baird Maritime, 1^{er} janvier 2026.

Ses faiblesses sont connues et doivent être dites. La compatibilité avec l'Alliance a son revers. La clause n'a ni structure de commandement ni planification intégrée, et pour cause : pour les vingt-trois États membres qui appartiennent à l'OTAN, c'est l'Alliance qui en tient lieu. Indépendante des États-Unis en droit, la clause en dépend donc en fait, par OTAN interposée : si l'Alliance faisait défaut, l'obligation demeurerait, mais non l'instance qui met en œuvre la défense collective. L'UE n'a pas, à ce jour, comblé ce vide. La boussole stratégique de 2022 prévoit des « exercices réguliers » ; le Livre blanc de mars 2025 ne mentionne pas la clause ; et les initiatives de 2026 portent sur la coordination et les capacités, non sur le commandement.⁵⁴ L'unique activation de la clause, en 2015, a d'ailleurs été mise en œuvre par des contributions bilatérales, non par une réponse de l'UE (Parlement européen/EPRS 2015). Elle ménage « le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres », ce qui vise les neutres. Et sa portée géographique est incertaine là où elle importe le plus : la Commission tient le Groenland pour couvert « en principe » ; Sari (2026) juge la question ouverte. Ces faiblesses n'infirmement pas la thèse du noyau ; elles en précisent la nature. Le noyau n'est pas une capacité, c'est une obligation — et une obligation dont la crédibilité dépend de ce qui l'entoure.

Or ce qui l'entoure ne peut pas être une extension de la clause elle-même. L'article 217 TFUE⁵⁵ permet des accords d'association « caractérisés par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières », et la Cour de justice a jugé dès 1987 que la Communauté pouvait, sur cette base, prendre des engagements envers des États tiers « dans tous les domaines couverts par le traité ».⁵⁶ Mais l'article 42 § 7

⁵⁴ Un plan de réponse demandé à la Commission par les dirigeants réunis à Chypre en avril, un exercice sur table au Comité politique et de sécurité en mai, puis, le 16 septembre, un mécanisme de consultation calqué sur l'article 4 du traité de l'Atlantique Nord et un instrument consacré aux moyens stratégiques, de la défense antimissile au ravitaillement en vol. Conseil de l'Union européenne (2022) : « Nous continuerons à mener des exercices réguliers pour renforcer encore notre assistance mutuelle en cas d'agression armée, conformément à l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne. » Le Livre blanc (Commission européenne et haute représentante 2025) ne cite ni l'article 42 § 7 ni l'assistance mutuelle ; il rappelle que « l'OTAN demeure la pierre angulaire de la défense collective de ses membres en Europe ». Sur 2026 : réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement, Chypre, 23 et 24 avril 2026 (AFP, 24 avril 2026 ; Agence Europe, 25 avril 2026) ; Kaja Kallas, conférence de presse à l'issue du Conseil des affaires étrangères (Défense), 12 mai 2026 ; von der Leyen (2026). Voir aussi le non-papier « *Strengthening of EU mutual assistance under Article 42(7) of the Treaty on the European Union (TEU)* », document de travail du Conseil du 5 mars 2026 (WK 3704/26) portant la mention LIMITE ; nous n'en connaissons que l'intitulé, répertorié par le Parlement autrichien (base de données UE, 62560/EU XXVIII.GP).

⁵⁵ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 217 : « L'Union peut conclure avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. »

⁵⁶ Arrêt du 30 septembre 1987, *Demirel*, 12/86, point 9 : « s'agissant d'un accord d'association créant des liens particuliers et privilégiés avec un État tiers qui doit, du moins partiellement, participer au régime communautaire, l'article 238 [devenu l'article 217 TFUE] doit nécessairement conférer à la Communauté compétence pour assurer des engagements vis-à-vis d'États tiers dans tous les domaines couverts par le traité ». L'affaire portait sur l'accord d'association Communauté économique européenne (CEE)–Turquie et la libre circulation des travailleurs. L'arrêt du 26 septembre 2013, *Royaume-Uni c. Conseil*, C-431/11, en montre la portée pour l'EEE : le Royaume-Uni, soutenu par l'Irlande, voulait que l'extension à l'Islande, au Liechtenstein et à la Norvège des règles de l'UE sur la coordination des régimes de sécurité sociale relève de la politique

relève du traité sur l'UE, et ses obligés comme ses bénéficiaires sont les États membres : l'association ne l'étend pas plus qu'elle ne confère la citoyenneté de l'UE (Wegner 2026).⁵⁷ C'est ce qui donne à l'« adhésion associée » offerte au Canada son ambiguïté constitutive. Elle peut contenir un chapitre de sécurité et de défense — dialogue politique, participation aux instruments industriels, coopération arctique, clauses de consultation — mais non l'obligation d'aide et d'assistance. Matthijs (2026) résume l'offre d'une formule — une adhésion sans adhésion — et doute que le Canada veuille devenir « une Norvège géante », qui applique les règles de l'UE sans voter sur elles.⁵⁸ Pour l'Atlantique Nord, cette formule décrit un statut que l'Islande et la Norvège occupent déjà, et dont elles connaissent les deux limites : il ne donne pas de voix sur les règles, et il fournit le bien économique, non le bien de sécurité.

La solution ne consiste donc pas à étendre le noyau, mais à l'entourer de cercles dont chacun a une base juridique propre et une composition variable. Le premier cercle est le noyau lui-même : l'article 42 § 7 entre les Vingt-Sept, y compris le Royaume du Danemark, qui a levé en 2022 sa réserve en matière de défense. Le deuxième cercle est celui que le droit de l'UE n'offre pas mais n'interdit pas⁵⁹ : un traité d'assistance mutuelle entre des États européens membres de l'OTAN et le Canada, qui reprendrait, en la renforçant, l'obligation de l'article 42 § 7, ainsi que sa clause de conformité avec l'OTAN. Il resterait ouvert aux autres membres européens de l'OTAN comme aux États membres de l'UE qui n'en sont pas membres (voir R3). Sa valeur tient à sa généralité. Un engagement qui ne désigne aucun agresseur couvre toutes les hypothèses dans lesquelles l'OTAN cesserait d'assurer la défense collective de ses membres européens : que Washington se dérobe face à une agression, russe au premier chef, ou que l'agresseur soit lui-même un allié, hypothèse que la crise groenlandaise a rendue pensable et que l'accord du 22 septembre n'a fait qu'éloigner (voir R3 et R6).

d'immigration, dont il pouvait s'exclure ; la Cour a jugé qu'elle relevait de la libre circulation des travailleurs, l'EEE ayant pour objet d'étendre autant que possible à ces États le droit du marché intérieur (points 50, 58 et 61). D'où la limite qui importe ici : l'association peut porter sur tous les domaines du TFUE, mais l'article 42 § 7 relève du TUE.

⁵⁷ Duff (2026), sans préciser la voie juridique, plaide au contraire pour étendre à Ottawa le champ de l'article 42 § 7.

⁵⁸ Traduction de l'auteur. Original : « *Canada, for its part, remains deeply integrated in the North American economy and probably has little appetite to become a giant Norway that accepts EU rules without having a vote on them* ».

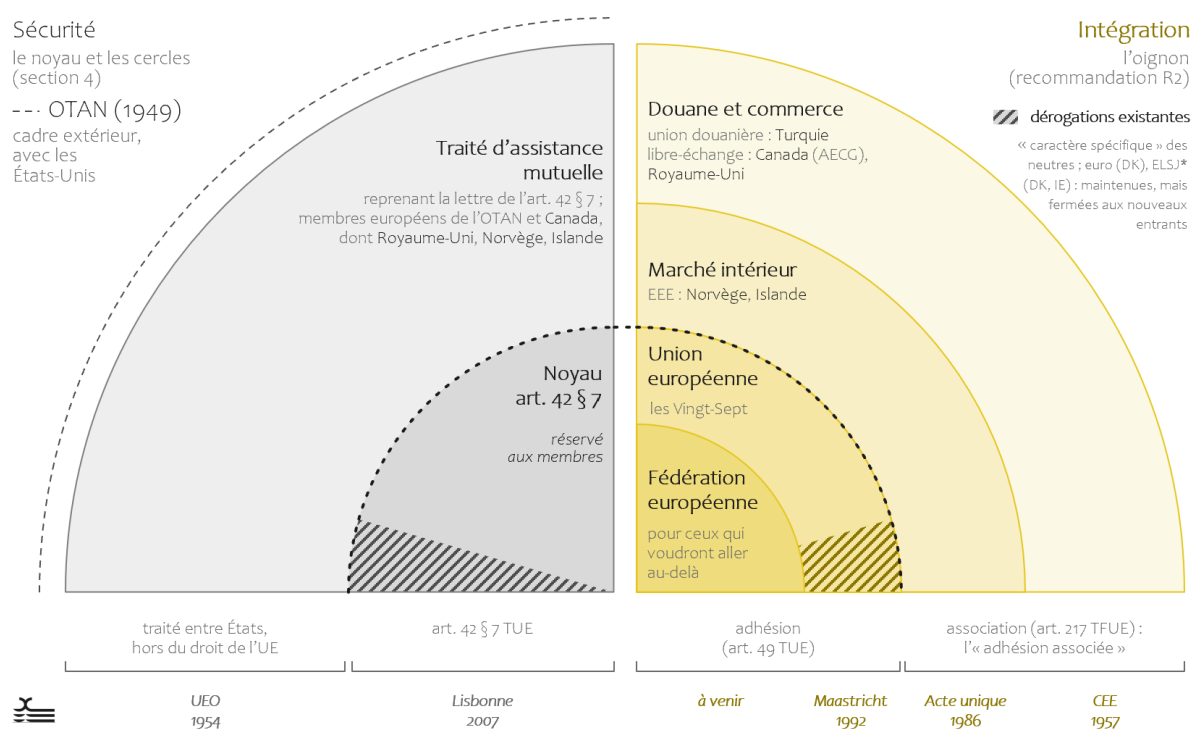
⁵⁹ Article 4 § 2 TUE : « la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ». La Cour admet que des États membres concluent entre eux, hors du cadre de l'UE, un traité dans un domaine qui ne relève pas de la compétence exclusive de l'UE (Cour de justice, assemblée plénière, 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, à propos du mécanisme européen de stabilité ; voir aussi le pacte budgétaire de 2012, entré en vigueur entre ses seuls ratifiants). La participation d'États tiers n'en change pas le principe : la défense ne relève d'aucune compétence exclusive de l'UE (article 3 §§ 1 et 2 TFUE), et l'article 42 § 7 suppose lui-même de tels engagements, puisqu'il réserve ceux souscrits au sein de l'OTAN ; le traité de Kensington en offre un exemple récent (note 60). Le traité devrait toutefois s'en tenir à l'assistance mutuelle et à son organisation militaire, sans empiéter sur les compétences de l'UE (politique commerciale commune, marchés publics de défense) ni confier de tâches à ses institutions ; il resterait soumis au devoir de coopération loyale (article 4 § 3 TUE).

Le précédent existe, et il est européen : le traité de Bruxelles modifié de 1954 fut, pendant plus d'un demi-siècle, un engagement de défense mutuelle entre une partie seulement des États d'Europe occidentale, coexistant avec l'OTAN avant que l'article 42 § 7 n'en reprenne la fonction. Le précédent est aussi récent, et il franchit déjà la frontière de l'UE. Après les clauses bilatérales que la France a contractées à Aix-la-Chapelle en 2019 et à Nancy en 2025 avec l'Allemagne et la Pologne, l'Allemagne et le Royaume-Uni se sont engagés, par le traité de Kensington du 17 juillet 2025, à « se prêter mutuellement assistance, y compris par des moyens militaires, en cas d'attaque armée » : un État membre envers un État tiers, sans que le droit de l'UE y fasse obstacle.⁶⁰ Un « traité de Bruxelles pour l'Atlantique Nord » ne ferait qu'élever au rang plurilatéral ce que des membres pratiquent déjà en bilatéral. Le troisième cercle est l'OTAN, cadre extérieur, qui reste pour ses membres « le fondement de leur défense collective ». Les accords d'association et de partenariat — au titre de l'article 217 pour l'« Alliance pour l'avenir » avec le Canada et pour l'EEE (Norvège, Islande), du régime des PTOM et d'accords sectoriels pour le Groenland, d'accords sectoriels pour les Féroé — n'appartiennent pas à ces cercles : ils portent l'autre bien, économique, avec l'intégration industrielle et le dialogue politique, et s'ordonnent selon une structure concentrique qui leur est propre (recommandation R2 et figure 3). La géométrie est variable d'un cercle à l'autre ; le point fixe est le premier.

Cette architecture répond à la première section — elle dissocie, mais par le bon bout : le bien de sécurité est rendu accessible sans reprise de l'acquis, non par une dérogation au traité, mais par un traité parallèle. Le dégroupage doit toutefois s'entendre au sens exact. Les obligés de l'article 42 § 7 sont les États membres, non l'UE ; le traité ne détache pas la clause du lot, qui reste entier, mais permet aux mêmes États d'en offrir séparément un équivalent. Dans les termes d'Adams et Yellen (1976), l'offre européenne passe ainsi, sur l'axe sécuritaire, de la vente groupée pure à l'offre mixte qu'elle pratique déjà sur l'axe économique. L'objection est connue : un vendeur ne groupe que s'il y gagne, et l'offre séparée d'un élément affaiblit l'attrait du lot — l'argument de sécurité du « oui » islandais perdrait de sa force. Elle pèse peu ici, pour trois raisons. D'abord, le lot ne se vend pas : le Nord l'a écarté à quatre reprises depuis 1972, et le Canada ne peut l'acheter ; on ne cannibalise pas une demande qui n'existe pas. Ensuite, le bien est un bien de club, dont la valeur croît avec les capacités des membres : la Norvège, le Royaume-Uni et le Canada, nation-cadre en Lettonie, paieraient l'accès en contributions à la défense commune plutôt qu'en reprise de l'acquis, et les vendeurs y gagneraient aussi. Enfin, le noyau conserve ce que le traité n'offre pas : une voix dans l'élaboration des règles, la clause de solidarité de l'article 222 TFUE, qui engage l'UE à mobiliser tous ses instruments en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe, et l'accès aux mécanismes que l'UE construit autour de

⁶⁰ Traité d'Aix-la-Chapelle, 22 janvier 2019, article 4 ; traité de Nancy, 9 mai 2025 ; traité entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la République fédérale d'Allemagne sur l'amitié et la coopération bilatérale (« traité de Kensington »), Londres, 17 juillet 2025, article 3 § 3 — traduction de l'auteur ; original : « [the Parties] shall assist one another, including by military means, in case of an armed attack on the other » —, dont l'article 3 § 1 réaffirme les engagements de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord ; il entre en vigueur à l'échange des instruments de ratification (article 30 § 2). Le traité de Bruxelles modifié (23 octobre 1954) a cessé de produire ses effets avec la dissolution de l'UEO, le 30 juin 2011.

l'article 42 § 7. Le noyau ne se distingue donc pas par la force de la promesse, mais par ce qui l'entoure.



* Espace de liberté, de sécurité et de justice

Figure 3 — L'architecture proposée : la sécurité et l'intégration en deux structures concentriques. Chaque anneau associe une offre et des obligations, à prendre en bloc ; chaque partenaire choisit une profondeur dans chaque structure, non le contenu d'un anneau. Seul le noyau de sécurité reste réservé aux membres. Hachures : dérogations existantes, maintenues mais fermées aux nouveaux entrants.

Cette architecture répond aussi à la deuxième section. C'est là que la voix unifiée de l'Occident non américain cesse d'être un slogan pour devenir un mécanisme. Face à un vendeur qui pratique la vente liée, la théorie économique connaît un second correctif : le pouvoir compensateur (Galbraith 1952), c'est-à-dire l'organisation des acheteurs. L'architecture proposée combine les deux correctifs : elle dissocie l'offre en deux structures concentriques, l'une pour la sécurité, l'autre pour l'intégration, et réunit les acheteurs autour d'une même table. Cinq négociations séparées — Ottawa sur l'association, Oslo et Reykjavík sur l'EEE, Tórshavn sur le poisson, Nuuk sur les fonds — reproduisent, vis-à-vis de Bruxelles, la structure en étoile que Cha (2010) décrit vis-à-vis de Washington : chaque rayon est faible, aucun ne coordonne sa position avec les autres face à Bruxelles. Une négociation commune change trois choses. Elle change le prix du noyau : un régime particulier au sein de la politique commune de la pêche, difficile à obtenir pays par pays parce qu'il exige l'unanimité et la ratification des Vingt-Sept, devient concevable sous la forme d'un « paquet

septentrional » négocié une seule fois, en commun — et l'histoire de la PCP, façonnée par le premier élargissement vers le nord, comme le retrait groenlandais de 1985, montre que le lot peut être rouvert.⁶¹ Elle change la crédibilité du traité d'assistance mutuelle : un engagement européen de défense mutuelle sans le Canada, la Norvège et l'Islande — et avec un Groenland couvert seulement « en principe » — reste un pilier essentiellement continental ; avec eux, il couvre l'Atlantique Nord et l'Arctique, le passage entre le Groenland, l'Islande et le Royaume-Uni, par lequel la flotte russe du Nord gagne l'Atlantique, et les ressources dont l'UE a fait, dans le discours sur l'état de l'Union, un axe de son alliance avec Ottawa — notamment les matières premières critiques, pour lesquelles l'Europe dépend encore largement de la Chine. Elle change, enfin, le rapport de forces avec les pivots : un groupe qui négocie ensemble avec Bruxelles est un groupe qui peut négocier ensemble avec Washington — et avec Pékin.

Le lieu d'une telle négociation existe déjà sur le papier. L'« Alliance pour l'avenir » annoncée le 16 septembre fait de l'Arctique « un projet phare commun » ; le Canada et la Norvège ont institué un dialogue arctique bilatéral ; l'UE a signé en mars 2026 un partenariat de sécurité et de défense avec l'Islande et, en septembre, une déclaration avec le Groenland et le Danemark. Un projet nord-atlantique qui relie le Groenland à l'Inuit Nunangat canadien ne peut toutefois se concevoir sans les Inuit, qui siègent au Conseil de l'Arctique comme participant permanent, par le Conseil circumpolaire inuit, et dont la présidence danoise, conduite par le Groenland, a fait sa première priorité. L'UE y arrive avec un passif : son régime de 2009 sur les produits dérivés du phoque, dont la Commission a elle-même constaté en 2020 que l'exception inuit n'avait pas eu d'effet positif sur les communautés concernées, demeure un grief ancien au Groenland comme au Nunavut.⁶² Ce qui manque n'est pas tant l'enceinte — elle existe en germe (R5) — que la décision de s'y présenter ensemble. C'est l'objet de la section suivante.

5. Montréal, 29 et 30 octobre : réserver la place

Le sommet de Montréal ne sera pas le lieu où se négociera l'« adhésion associée » : ni son contenu ni même son nom ne sont fixés, et la Commission a rappelé que les « grands changements » dans l'UE ne se font qu'avec l'accord des États membres.⁶³ Il sera le lieu où

⁶¹ Sur la pratique de l'unanimité chapitre par chapitre, *New Union Post*, 17 juillet 2025 ; sur la genèse de la PCP dans le premier élargissement, Duff (2024).

⁶² Conseil de l'Arctique, réunion ministérielle de Tromsø, 12 mai 2025 : Vivian Motzfeldt, ministre groenlandaise des Affaires étrangères et présidente du Conseil, y a placé « *Indigenous Peoples and Communities in the Arctic* » en tête des cinq priorités de la présidence. Règlement (CE) n° 1007/2009 du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque, modifié en 2015 après la décision de l'Organe d'appel de l'OMC (2014) ; Commission européenne, rapport COM(2020) 4 : le règlement « *has not had a positive impact* » sur le développement socio-économique des communautés inuit, le Groenland ayant vu ses ventes internationales de peaux de phoque baisser de 54 % entre 2015 et 2018 (*Nunatsiaq News*, 27 janvier 2020).

⁶³ Traduction de l'auteur. Olof Gill, porte-parole adjoint de la Commission, cité par Euronews, 19 septembre 2026 : « *Big changes in the European Union only happen with the say-so of our member states, and that will always be the case* ».

se décidera l'architecture de la négociation. Soit une négociation bilatérale entre Bruxelles et Ottawa, dont le produit serait, au mieux, un Espace économique européen sans le poisson, sans concession sur la gestion de l'offre (C-202) et sans le bien de sécurité. Soit le premier acte d'une construction à géométrie variable dont l'article 42 § 7 serait le point fixe, et à laquelle les autres pays et territoires de l'Atlantique Nord pourraient se joindre. Mark Carney a lui-même ouvert la seconde voie à Strasbourg, en appelant de ses vœux « [u]ne alliance suffisamment ouverte pour que d'autres puissent y adhérer » (Carney 2026a) et en lui assignant, on l'a vu, un objectif de sécurité autant qu'économique. Une alliance ouverte, fondée sur des valeurs et des intérêts partagés, serait un premier pas vers l'établissement d'une voix plus unifiée de l'Occident non américain, comme le suggère Olters (2026a) — afin que, face au retour de la politique de puissance, les puissances moyennes puissent se réserver une place à table plutôt que de figurer au menu. Les recommandations qui suivent visent à rendre cette seconde voie praticable. Elles portent successivement sur le socle (R1), l'architecture (R2), la sécurité (R3), la pêche (R4), la méthode (R5) et le rapport à Washington (R6), avant de résumer ce que le sommet devrait, au minimum, fixer.

Le sommet de Montréal se tiendra aussi dans la foulée de deux scrutins qui touchent à l'unité canadienne.⁶⁴ Le 5 octobre, les Québécois ont porté le Parti québécois — formation souverainiste dirigée par Paul St-Pierre Plamondon — au pouvoir, mais à la tête d'un gouvernement minoritaire, avec 59 sièges sur 127 et 28 % des voix. Son assise électorale est plus étroite encore que celle du gouvernement minoritaire de Pauline Marois (2012–2014), élu avec 32 % des voix et 54 sièges sur 125, et les intentions de vote pour la souveraineté sont du même ordre (30 % pour le « oui », hors indécis) : on est bien loin d'une majorité pour le « oui » à un troisième référendum.⁶⁵ Le 19 octobre, les Albertains voteront sur la proposition d'engager la procédure constitutionnelle menant à un référendum contraignant sur la sécession, alors que les sondages actuels montrent une majorité solide en faveur du maintien au sein du Canada. Ces deux échéances ont une dimension américaine. Selon le secrétaire au Commerce, Ottawa aurait rompu les négociations d'août en fonction d'elles, ce que le gouvernement canadien conteste. Des fonctionnaires du département d'État ont par ailleurs reçu à plusieurs reprises, depuis avril 2025, des dirigeants d'un mouvement séparatiste albertain, rencontres que le département a présentées comme des échanges de routine, sans engagement.⁶⁶ Rapprochés de la promesse de la

⁶⁴ L'enjeu n'est pas seulement symbolique : au Canada, la mise en œuvre d'un traité dans les domaines de compétence provinciale exige l'intervention des provinces, et plusieurs volets de l'« adhésion associée » — marchés publics, reconnaissance des qualifications professionnelles, mobilité — en relèvent ; Québec et Edmonton en seraient des coexécutants, comme les provinces l'avaient été de l'AECG.

⁶⁵ Le Parti québécois a fait campagne en promettant un troisième référendum sur la souveraineté au cours de son premier mandat, mais pas avant le 20 janvier 2029, date de la fin du mandat présidentiel de Donald Trump (voir la note 66). Reste à voir si ce calendrier résistera à la pression américaine et au statut minoritaire du gouvernement ; rien, dans l'opinion, n'invite en tout cas à l'avancer : la moyenne des sondages compilée par 338Canada (mise à jour du 4 octobre 2026, résultats hors indécis, répartis proportionnellement) donne 70 % pour le « non » et 30 % pour le « oui ».

⁶⁶ Associated Press, « Quebec separatist leader says no independence referendum until Trump leaves office », 18 août 2026 ; sur la question albertaine, Canadian Press, 21 mai 2026 ; Howard Lutnick, déclarations à la presse,

SSN de « récompenser » les mouvements alignés de la région, ces faits suggèrent que la fragmentation de l'interlocuteur (section 2) peut aussi s'exercer à l'intérieur des États. Ils en montrent aussi la limite : selon plusieurs politologues et sondeurs, la pression américaine a accru la valeur que les Canadiens accordent à la cohésion nationale. À Montréal, « souveraineté » a donc deux sens ; le présent document l'emploie au sens du droit international, celle du Canada et des États membres de l'UE, sans prendre parti dans les débats propres au Québec ou à l'Alberta.

R1. Le socle : achever l'AECG. On ne bâtit pas une alliance sur un accord qui n'existe qu'à titre provisoire. Le sommet se tiendra dix ans, jour pour jour, après la signature de l'AECG, le 30 octobre 2016 ; dix États membres ne l'ont toujours pas ratifié.⁶⁷ Le Sénat français l'a rejeté en 2024, sans que le gouvernement le réinscrive ensuite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, qui l'avait approuvé en 2019 ; la ratification italienne est bloquée depuis 2018 ; et le système juridictionnel des investissements n'entrera en vigueur qu'après la dernière ratification.⁶⁸ Ce socle inachevé est plus qu'une anomalie juridique. Chacun de ces dix États — comme les dix-sept autres — détiendra, au Conseil, un droit de veto sur l'accord d'association à conclure au titre de l'article 217 TFUE, qui requiert l'unanimité — et, si l'accord est mixte, un second veto lors de la ratification nationale.⁶⁹ Dix ans de ratifications en suspens donnent raison à Monnet, cité en exergue : sans nécessité, le changement ne s'impose pas. L'Europe l'a vérifié au fil des crises, de l'emprunt commun de *NextGenerationEU* face à la pandémie à l'instrument SAFE, né en 2025 de la guerre russe contre l'Ukraine.

Le socle politique n'est pas plus achevé que le socle commercial. L'accord de partenariat stratégique, signé le même jour que l'AECG, n'est appliqué qu'à titre provisoire, pour les deux tiers environ, depuis le 1^{er} avril 2017 ; accord mixte, il attend lui aussi les ratifications

Washington, 27 août 2026 (*The Hub*, 31 août 2026) ; sur les rencontres au département d'État, *Financial Times*, janvier 2026, et *Canadian Press*, 29 janvier 2026 ; sur l'effet de cohésion, AP, 18 août 2026 (Daniel Béland), et *Canadian Press*, 31 décembre 2025 (David Coletto, Abacus Data) ; Maison-Blanche (2025, p. 15–16).

⁶⁷ La Belgique, la Bulgarie, Chypre, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Pologne et la Slovaquie : Conseil de l'Union européenne, base de données des traités et accords, AECG (consultée le 26 septembre 2026). L'AECG a été signé à Bruxelles le 30 octobre 2016 et est appliqué à titre provisoire depuis le 21 septembre 2017.

⁶⁸ *Euronews*, « What is CETA – and why is the EU-Canada trade deal still in limbo? », 21 septembre 2026. L'application provisoire est elle-même révocable : selon une déclaration du Conseil inscrite au procès-verbal lors de la signature, elle prendrait fin si la ratification échouait de manière permanente et définitive et que le gouvernement concerné le notifiât formellement (JO L 11 du 14 janvier 2017).

⁶⁹ Article 218 § 8, second alinéa, TFUE (unanimité au Conseil pour les accords d'association) ; article 218 § 6, point a) i), TFUE (approbation du Parlement européen). Un accord est dit « mixte » lorsqu'il couvre aussi des compétences des États membres : il doit alors être ratifié par chacun d'eux, en plus d'être conclu par l'UE. Dans son avis 2/15 du 16 mai 2017 (accord de libre-échange UE–Singapour), la Cour de justice a jugé que l'accord relevait pour l'essentiel de la compétence exclusive de l'UE, à l'exception des investissements autres que directs et du règlement des différends entre investisseurs et États ; l'UE a depuis scindé ses accords avec Singapour, puis avec le Viêt Nam, en un accord commercial conclu par elle seule et un accord de protection des investissements mixte. L'accord de commerce et de coopération avec le Royaume-Uni (2020), fondé sur l'article 217 TFUE, a été conclu par l'UE et Euratom, sans ratifications nationales (décision (UE) 2021/689 du Conseil du 29 avril 2021).

nationales. Inscrit en France dans le même projet de loi que l’AECG, il reste, bien qu’approuvé par le Sénat, l’otage de l’accord commercial.⁷⁰ C’est pourtant sur lui que l’Alliance pour l’avenir devrait s’appuyer : il organise déjà le dialogue sur la paix et la sécurité internationales, mais ne comporte aucune clause d’assistance mutuelle.

Aujourd’hui, la nécessité vient aussi de Washington : des conflits commerciaux déclenchés par les États-Unis en 2025 et 2026 et, plus profondément, de la SSN, nationaliste et expansionniste, qui ouvre trois fronts à la fois. Celle-ci qualifie de « soi-disant » l’ordre international fondé sur des règles et dénonce les « incursions » des organisations transnationales dans la souveraineté des États ; elle reproche à l’UE de saper « la liberté politique et la souveraineté » et veut une Europe qui fonctionne comme « un groupe de nations souveraines alignées » ; elle érige enfin la primauté hémisphérique en doctrine.⁷¹ Sur ces trois fronts (le multilatéralisme, l’intégration européenne, l’hémisphère occidental), les intérêts de l’UE et du Canada se rejoignent⁷² : tous deux ont fait du multilatéralisme le socle de leur politique extérieure ; le Canada a besoin d’une UE capable de s’engager, et l’UE d’un Canada que la primauté hémisphérique ne satellise pas.

Cette nécessité s’étend à l’AECG : si les Vingt-Sept n’ont pas su, en dix ans, ratifier un accord commercial avec le Canada, ils pourront difficilement lui promettre davantage. La ratification complète de l’AECG devient ainsi un engagement politique parallèle, mais critique, dans le cadre de l’« adhésion associée ». Bruxelles — c’est-à-dire la Commission, la présidence du Conseil et les États membres les plus engagés envers Ottawa — devrait en faire une priorité politique déclarée, assortie d’un calendrier. Le nouvel accord devrait, pour

⁷⁰ Accord de partenariat stratégique entre l’UE et ses États membres, d’une part, et le Canada, d’autre part, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016 (JO L 329 du 3 décembre 2016) ; Sénat, texte adopté n° 95 (2023-2024), 21 mars 2024 (article 1^{er} supprimé, article 2 conforme).

⁷¹ Maison-Blanche (2025) ; sur la primauté hémisphérique, p. 15–16 et la section 2. Texte original : « so-called “rules-based international order” » (p. 19) ; « sovereignty-sapping incursions of the most intrusive transnational organizations » (p. 9) ; « activities of the European Union and other transnational bodies that undermine political liberty and sovereignty » (p. 25) ; « Enabling Europe to stand on its own feet and operate as a group of aligned sovereign nations » (p. 27). La formule fait écho au nom du groupe L’Europe des nations souveraines (ESN), constitué au Parlement européen le 10 juillet 2024 autour de l’Alternative pour l’Allemagne (AfD). Celle-ci tient l’UE pour « nicht reformierbar » (irréformable) et pour un « gescheitertes Projekt » (projet raté), et veut lui substituer un « Bund europäischer Nationen » (confédération de nations européennes) (Alternative pour l’Allemagne 2023, p. 9–10) : une « Wirtschafts- und Interessengemeinschaft » (communauté économique et d’intérêts) préservant la souveraineté des États membres, tous les autres domaines revenant « in die Zuständigkeit der Nationalstaaten » (à la compétence des États-nations) (Alternative pour l’Allemagne 2025, p. 140) — en écho au principe que pose la SSN elle-même : « The world’s fundamental political unit is and will remain the nation-state » (p. 9). La convergence est difficilement fortuite. La SSN salue « l’influence croissante des partis patriotiques européens » et encourage les « alliés politiques » de l’Amérique en Europe à promouvoir ce « renouveau » (p. 26). Le 14 février 2025, neuf jours avant les élections fédérales allemandes, le vice-président Vance déclarait à la Conférence de Munich sur la sécurité : « There’s no room for firewalls » — allusion au cordon sanitaire (*Brandmauer*) des partis allemands envers l’AfD —, avant de rencontrer le jour même Alice Weidel, coprésidente de l’AfD et alors candidate à la chancellerie. Sur le débat allemand autour de la *Brandmauer*, voir Olters (2026b).

⁷² Une exception notable toutefois : l’agriculture est l’enjeu négatif des deux côtés, avec la gestion de l’offre au Canada et la viande bovine en France. Le Sénat a d’ailleurs rejeté l’AECG le 21 mars 2024 par 211 voix contre 44, après plusieurs semaines de manifestations agricoles.

sa part, éviter le piège de la mixité en s'en tenant autant que possible aux compétences de l'UE : il resterait soumis à l'unanimité au Conseil, mais échapperait aux ratifications nationales. La mixité n'est toutefois pas qu'une affaire de droit.

En 2016, la Commission tenait l'AECG pour relevant de la compétence exclusive de l'UE, mais l'a proposé comme accord mixte parce que, selon la commissaire au commerce, « la situation politique au Conseil est claire » ; l'accord de partenariat stratégique signé le même jour, mixte lui aussi, n'est toujours appliqué qu'à titre provisoire, faute de ratification par la France, l'Irlande et l'Italie.⁷³ Un chapitre de politique étrangère (article 37 TUE) ou des dispositions sur la mobilité raviveraient cette pression. Trois précautions permettent d'y résister. La première est d'arrêter la forme dès les directives de négociation, avant que chaque capitale puisse faire de la mixité le prix de son vote. La deuxième est de scinder, comme avec le Chili : un accord conclu par l'UE seule, qui entre en vigueur sans attendre, et, dans des instruments distincts, ce qui relève des États membres — la protection des investissements, ou les volumes d'admission de travailleurs que leur réserve l'article 79 § 5 TFUE. La troisième découle de l'architecture proposée ici : le bien de sécurité passant par le traité entre États (R3), l'accord d'association n'a pas besoin de chapitre de défense, et la coopération de politique étrangère qu'il contiendrait peut être conclue par l'UE seule, comme l'accord de 2005 sur la participation du Canada aux opérations de gestion de crise de l'UE.⁷⁴ Les États membres y renonceraient à un second veto ; c'est le prix qu'impose la géopolitique actuelle.

R2. L'architecture : faire de l'exception canadienne une règle. L'« adhésion associée » peut rester un régime sur mesure pour le Canada — ou devenir la première application d'une architecture générale. La seconde voie répondrait à l'objection opposée à toute solution flexible : celle d'une Europe « à la carte » où chaque partenaire choisirait ses politiques — formule que Dahrendorf (1979, p. 20–21), qui l'avait popularisée, voulait voir devenir la règle plutôt que l'exception, et que les États membres redoutent depuis (Stubb 1996 ; Matthijs 2026).⁷⁵ À la carte, on substituerait un principe d'oignon : des anneaux concentriques, dont

⁷³ Commission européenne, communiqué IP/16/2371, 5 juillet 2016 ; traduction de l'auteur ; original : « *From a strict legal standpoint, the Commission considers this agreement to fall under exclusive EU competence. However, the political situation in the Council is clear, and we understand the need for proposing it as a “mixed” agreement, in order to allow for a speedy signature.* » L'avis 2/15 a montré l'année suivante que la protection des investissements autres que directs et le règlement des différends entre investisseurs et États relevaient d'une compétence partagée (voir la note 69) ; mais, dans les domaines de compétence partagée, l'UE peut agir seule, et le Conseil ne peut subordonner sa décision à l'accord commun des États membres (avis 1/19 du 6 octobre 2021, Convention d'Istanbul). Sur l'accord de partenariat stratégique, appliqué à titre provisoire depuis le 1^{er} avril 2017 : Conseil de l'Union européenne, base de données des traités et accords (consultée le 5 octobre 2026).

⁷⁴ Accord intérimaire sur le commerce entre l'UE et le Chili, en vigueur depuis le 1^{er} février 2025, l'accord-cadre avancé, mixte, restant soumis aux ratifications nationales ; décision 2005/851/PESC du Conseil du 21 novembre 2005 relative à la conclusion de l'accord entre l'UE et le Canada établissant un cadre pour la participation du Canada aux opérations de gestion de crise de l'UE.

⁷⁵ Réuni à Vingt-Sept le 29 avril 2017, le Conseil européen posait encore que « la préservation de l'intégrité du marché unique exclut une participation fondée sur une approche secteur par secteur » et se félicitait que le

chacun reprend une étape de l'histoire de l'intégration et ne s'accepte qu'en bloc. L'enjeu n'est pas seulement l'intégrité de l'acquis ; il est géopolitique. Une Europe à la carte multiplie les contrats particuliers, et chaque contrat particulier est une prise offerte aux pivots : c'est la discrimination au cas par cas que Ruggie (1992) oppose au multilatéralisme, transposée à l'intégration différenciée. Faute d'instruments communs, l'Occident non américain est traité « comme une addition de marchés — et donc négocié au cas par cas » (Olters 2026a). Un anneau applique au contraire des principes de conduite généralisés : même offre, mêmes obligations pour tous ceux qui s'y trouvent. L'oignon est la forme multilatérale de la différenciation — différenciée, mais disciplinée.

Deux règles le rendent opératoire. La première tient à l'échelle : chaque surcroît d'offre s'accompagne d'un surcroît d'obligation, faute de quoi chacun prendrait l'offre d'un anneau au prix de l'anneau inférieur — ce qu'est, au fond, une dérogation. La seconde tient au passé : les clauses d'exemption existantes — l'euro pour le Danemark, l'espace de liberté, de sécurité et de justice pour le Danemark et l'Irlande, le « caractère spécifique » des neutres — seraient maintenues, mais fermées aux nouveaux entrants, qui choisiraient un anneau, non un menu. L'UE applique déjà cette règle à ses propres adhésions : aucun État entré depuis 2004 n'a obtenu d'exemption en droit pour une politique entière. La règle fonctionne comme un cliquet : on peut monter d'un anneau ou lever ses réserves — le Danemark l'a fait pour la défense en 2022 —, non en créer de nouvelles.

Un anneau douanier et commercial, sur le modèle de la Communauté économique européenne (CEE) ; un anneau du marché intérieur, sur celui de l'Acte unique européen ; l'UE d'aujourd'hui, avec sa citoyenneté, sa politique étrangère et l'article 42 § 7 ; et, au centre, une fédération pour ceux qui voudront aller au-delà. L'idée a des antécédents : le noyau dur (*Kerneuropa*) de Schäuble et Lamers (1994) ; les « quatre cercles concentriques » du groupe de travail franco-allemand de 2023, qui plaçait autour de l'UE des « membres associés participant au marché unique et adhérant aux principes communs » et la Communauté politique européenne (Groupe des Douze 2023, p. 11) ; et l'architecture d'adhésion à trois niveaux — une Communauté économique européenne allégée, l'UE dans ses compétences actuelles, une Fédération européenne — que l'auteur proposait en 2025 pour remplacer « l'Europe à la carte par une géométrie variable ordonnée » (Olters 2025). Ce qui est neuf, c'est le candidat : un partenaire que l'article 49 TUE exclut de l'adhésion, mais que l'UE invite à entrer dans les anneaux — et qui y apporte ce qu'elle cherche.⁷⁶ Le cas canadien offre aussi à l'UE l'occasion de relancer une réforme restée en suspens.⁷⁷ Les

gouvernement britannique reconnaisse que les quatre libertés du marché unique « ne sauraient faire l'objet d'un “choix à la carte” » (Conseil européen 2017, point 1).

⁷⁶ En 1987, la demande d'adhésion du Maroc avait été rejetée au motif qu'il n'était pas un État européen.

⁷⁷ Parlement européen, résolution du 22 novembre 2023 sur les projets du Parlement européen tendant à la révision des traités (2022/2051(INL)), adoptée par 291 voix contre 274 et 44 abstentions ; selon le résumé de l'Observatoire législatif, « la perspective d'élargissements futurs rend inévitable la révision des traités ». Le Parlement y demandait la convocation d'une Convention au titre de l'article 48 TUE ; à ce jour, le Conseil européen ne l'a pas convoquée. La Commission entend pour sa part exploiter « pleinement le potentiel des

traités connaissent l'adhésion (article 49 TUE) et l'association négociée au cas par cas (article 217 TFUE), mais aucun statut intermédiaire défini une fois pour toutes. L'« adhésion associée » peut commencer sous l'article 217 ; elle ne deviendra la règle, et l'oignon une architecture, que si la prochaine révision des traités lui donne une base propre. Cette révision ne doit pas pour autant devenir un préalable : elle exige la ratification des Vingt-Sept et exposerait l'accord avec le Canada aux mêmes veto que l'AECG.

Il faut deux précisions pour que le principe opère. La première tient au nombre des structures. L'histoire européenne ne commence pas par le marché, mais par la sécurité : le traité de Bruxelles (1948), l'OTAN (1949) et l'UEO (1954) précèdent la CEE (1957), et la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA, 1951) elle-même devait, selon la déclaration Schuman du 9 mai 1950, rendre toute guerre entre la France et l'Allemagne « non seulement impensable, mais matériellement impossible ». Dès l'origine, l'Europe a donc connu deux ensembles de cercles, de compositions différentes : le cercle de sécurité était plus large que le cercle économique et comprenait notamment le Royaume-Uni, la Norvège, l'Islande, le Canada et, dès 1952, la Turquie. Les deux biens ne s'ordonnent pas sur une même échelle : un engagement d'assistance mutuelle entre États, sans mise en commun de souveraineté, n'est ni plus ni moins intégré qu'une union douanière ; il relève d'une autre structure. L'oignon ordonne donc l'intégration, tandis que la sécurité a ses propres cercles — l'article 42 § 7 pour noyau, le traité d'assistance mutuelle proposé ci-dessous, l'OTAN pour cadre (section 4). Ce sont deux structures concentriques, que réunit une même table (figure 3). La seconde tient aux anneaux commerciaux. Le Canada, l'Australie et le Royaume-Uni, tous trois parties à l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) — et le Canada, en outre, à l'Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM) —, ne peuvent adopter le tarif extérieur commun sans remettre en cause leurs propres accords ; le Royaume-Uni a d'ailleurs quitté l'union douanière précisément pour mener sa propre politique commerciale. L'anneau douanier n'a de sens que pour des États comme la Turquie, en union douanière avec l'UE depuis 1995 ; à l'inverse, la Norvège et l'Islande participent au marché intérieur par l'EEE sans appartenir à l'union douanière. Pour le Canada, l'anneau commercial est l'AECG — raison de plus pour l'achever. Chaque anneau reprend ainsi une étape de l'histoire, mais l'oignon doit être concentrique par la profondeur des engagements, non par la chronologie des traités.

Reste à dire ce que contient l'anneau qu'occuperait le Canada, faute de quoi l'« adhésion associée » redeviendrait un menu. L'AECG en constitue la base commerciale ; l'association y ajouterait un socle identique pour tous les futurs membres associés : la participation aux programmes de l'UE selon une clé de contribution fixée une fois pour toutes, un dialogue politique structuré assorti de l'alignement sur les mesures restrictives de l'UE, la coordination des instruments de sécurité économique (défense commerciale, filtrage des investissements, contrôles à l'exportation) et la mobilité des jeunes et des chercheurs. Il

traités actuels », notamment les « clauses passerelles », et ne soutient une révision que « si et lorsque ce sera nécessaire » (communication sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement, COM(2024) 146, 20 mars 2024 ; communiqué IP/24/1568).

exclurait tout aussi explicitement la libre circulation des personnes, la politique agricole commune, la politique commune de la pêche, le droit de vote et l'article 42 § 7. L'échec de la participation britannique à SAFE, faute d'accord sur la contribution financière (Martill 2025), montre ce que coûte l'absence d'une telle clé. Sans elle, chaque instrument rouvre la négociation du prix et chaque négociation offre une prise au pivot. Un socle commun fait l'inverse. Il donnerait au Canada ce qu'il aurait obtenu au cas par cas, mais aux conditions dont bénéficierait tout autre membre associé, celles d'une règle et non d'une concession.

Ainsi entendues, les deux structures offrent une place à chacun des cas que l'Europe à la carte laisse sans réponse. Le Royaume-Uni, dont le partenariat de sécurité et de défense avec l'UE (mai 2025) n'a pas empêché l'échec de sa participation à SAFE en novembre 2025, sur la question de sa contribution financière (Martill 2025), trouverait dans le traité d'assistance mutuelle un cadre permanent, là où les instruments sectoriels l'obligent à renégocier, instrument par instrument, le prix de sa participation. La Turquie, membre de l'OTAN et de l'union douanière, candidate dont les négociations sont gelées depuis 2018 et dont la participation à SAFE se heurte aux réserves de la Grèce et de Chypre, relèverait du traité et de l'anneau douanier sans que la question de l'adhésion soit tranchée — pourvu qu'Athènes et Nicosie n'opposent pas au traité les réserves qu'elles opposent à SAFE.⁷⁸

Pour les partenaires situés hors d'Europe, enfin, l'oignon offre ce que l'article 49 TUE ne peut offrir : une place sans la condition d'être un « État européen ». La présidente du Parlement européen a laissé entendre que d'autres pays pourraient suivre le Canada, ce que la presse a rapporté à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande. Wellington a démenti toute discussion ; Canberra a répondu, pour l'heure, en privilégiant l'achèvement de l'accord de libre-échange dont les négociations ont abouti en mars 2026 ; et la Commission a écarté l'hypothèse en s'en tenant au seul Canada : « tout le reste relève de la pure spéculation ».⁷⁹ C'est précisément pourquoi le statut offert au Canada doit être conçu, dès Montréal, comme une catégorie générale, et non comme une exception. Pour les États candidats, en revanche, les anneaux ne peuvent être qu'une étape sur la voie de l'adhésion, non un substitut : c'est la condition que Kyiv a posée lorsque le chancelier Merz lui a proposé, en mai, une « adhésion associée ».⁸⁰

⁷⁸ Sur le gel des négociations d'adhésion, conclusions du Conseil du 26 juin 2018 ; sur SAFE, *Greek Reporter*, 2 décembre 2025 ; *Ta Nea*, 2 décembre 2025.

⁷⁹ Roberta Metsola, entretien avec *Euronews*, 17 septembre 2026 (« *There are countries with which we want to deepen our relationship* ») ; porte-parole du ministre néo-zélandais des Affaires étrangères, cité par Reuters, 18 septembre 2026 (« *There have been no discussions with the EU about New Zealand becoming an associate member* ») ; gouvernement australien, déclaration à *Euronews*, 18 septembre 2026 ; Arianna Podestà, porte-parole en chef adjointe de la Commission, citée par Reuters (*Cyprus Mail*, 18 septembre 2026) (« *everything else is pure speculation, and we're not going to get into that discussion* »). Les négociations de l'accord de libre-échange UE-Australie ont abouti le 24 mars 2026 ; les deux parties ont annoncé le même jour un partenariat en matière de défense.

⁸⁰ Lettre de Friedrich Merz aux dirigeants de l'UE, dont le texte n'a pas été rendu public à notre connaissance, rapportée par Reuters, 21 mai 2026 : une présence sans droit de vote aux sommets et aux réunions ministérielles, un commissaire associé et des représentants au Parlement européen sans droit de vote, et l'engagement politique des États membres d'appliquer à l'Ukraine la clause d'assistance mutuelle, au titre

R3. La sécurité : entourer le noyau. Le présent document recommande qu'un groupe d'États européens membres de l'OTAN et le Canada négocient un traité d'assistance mutuelle, le deuxième cercle de sécurité. Ce traité reprendrait, en la renforçant, l'obligation de l'article 42 § 7 — l'aide et l'assistance « par tous les moyens en leur pouvoir », y compris militaires —, mais non la clause du caractère spécifique, et en étendrait le bénéfice au-delà des Vingt-Sept. Ouvert à tous les membres européens de l'OTAN ainsi qu'aux quatre États membres de l'UE qui n'y appartiennent pas (Autriche, Chypre, Irlande et Malte), il entrerait en vigueur entre les États qui l'auraient ratifié, dès qu'un nombre minimal de ratifications serait atteint. Toute adhésion ultérieure supposerait l'accord unanime des parties, comme le prévoit l'article 10 du traité de l'Atlantique Nord. Comme l'article 42 § 7 et l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, il ne désignerait aucun adversaire : son déclenchement tiendrait à l'agression armée contre le territoire d'une partie, au sens de l'article 51 de la Charte des Nations unies, et à rien d'autre. Ce traité aurait deux fonctions successives. Aussi longtemps que l'OTAN subsiste sous sa forme actuelle, il la complète : planification capacitaire, exercices, mobilité militaire, base industrielle de défense, domaines où SAFE et le partenariat de sécurité et de défense UE-Canada ont déjà ouvert la voie. Si l'OTAN cessait d'assurer la défense collective de ses membres européens — parce que Washington se déroberait face à une agression, russe au premier chef, ou parce que l'agresseur serait lui-même un allié, hypothèse que la crise groenlandaise a rendue pensable et que l'accord du 22 septembre n'a fait qu'éloigner —, il deviendrait le fondement d'une alliance de défense non américaine entre l'Europe et le Canada.⁸¹

Un tel instrument ne vaut que s'il existe avant d'être nécessaire. Il lui faut donc une structure permanente plutôt qu'une simple clause dormante, et une réponse à la question que l'article 42 § 7 laisse ouverte : qui planifie, qui commande ? La capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) de l'UE ne s'y prête pas : dimensionnée pour la gestion de crise, elle relève en outre d'une Union dont plusieurs parties au traité ne sont pas membres. Le précédent de l'UEO et la pratique de la Force expéditionnaire interarmées (JEF) dessinent la réponse : une cellule de planification commune, comme celle que l'UEO

d'une étape intermédiaire vers l'adhésion ; voir aussi *European Pravda*, 21 mai 2026. Sur la position ukrainienne — un statut complémentaire de l'adhésion, non une alternative — et sur l'absence de base juridique d'un tel statut dans les traités, van Elsuwege et Petrov (2026).

⁸¹ Le traité renforcerait l'obligation de l'article 42 § 7, qui, à la différence de l'article V du traité de Bruxelles modifié (« *all the military and other aid and assistance in their power* »), ne mentionne pas l'aide militaire ; l'Allemagne a d'ailleurs accepté, dans le traité de Kensington, une assistance « *including by military means* » (voir la note 60). Il reprendrait en revanche telle quelle la clause de conformité de l'article 42 § 7, selon laquelle les engagements « demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord ». Cette clause ne ferait pas obstacle à la seconde fonction du traité, même si l'agresseur était un allié — hypothèse que Mette Frederiksen, première ministre du Danemark, a elle-même formulée (TV 2, 5 janvier 2026) : « *If the United States chooses to attack another NATO country militarily, then everything stops. That is, including our NATO and thus the security that has been provided since the end of the Second World War* » (traduction de l'Associated Press). Le traité de l'Atlantique Nord engage ses parties à régler leurs différends par des moyens pacifiques et à s'abstenir du recours à la force (article 1^{er}) ; il réserve les droits qu'elles tiennent de la Charte des Nations unies (article 7), dont celui de légitime défense collective. Porter assistance à un allié attaqué par un autre ne contredirait donc aucun engagement souscrit au sein de l'OTAN (article 8).

s'était donnée en 1992, des exercices réguliers et, pour le commandement, des états-majors fournis par des nations-cadres désignées à l'avance, à l'image de celui que le Royaume-Uni fournit à la JEF.⁸² Dans sa seconde fonction, sa crédibilité face à une puissance nucléaire reposerait sur les dissuasions française et britannique, dont la déclaration de Northwood a amorcé la coordination — sans partage de la décision ultime (Macron 2026). L'UEO avait accordé le statut de membre associé aux autres membres européens de l'Alliance (l'Islande, la Norvège et la Turquie, puis la Hongrie, la Pologne et la République tchèque) par sa Déclaration de Petersberg, et ses signataires s'étaient engagés à ne pas invoquer leurs garanties de sécurité dans le cadre de différends entre États membres de l'UEO ou de l'OTAN.⁸³ Le nouveau traité peut en reprendre la méthode, mais non la formule : il doit exclure les différends entre ses parties, non l'agression d'un État qui n'y serait pas partie, fût-il membre de l'Alliance, faute de quoi il perdrait l'une des deux hypothèses de sa seconde fonction. Il n'a pas à nommer d'adversaire ; il lui suffit de n'excepter aucun agresseur extérieur au traité. Il doit, en revanche, nommer les territoires qu'il couvre : à l'image de l'article 6 du traité de l'Atlantique Nord, il y inclurait expressément le Groenland et les Féroé.

Les capitales européennes ne partent pas du même point. La France a déjà dessiné l'essentiel de l'architecture. Elle a contracté des clauses bilatérales d'assistance mutuelle avec l'Allemagne (2019) et la Pologne (2025), coordonné sa dissuasion avec le Royaume-Uni par la déclaration de Northwood (juillet 2025) et, le 2 mars 2026, engagé ce que le président de la République appelle la « dissuasion avancée » : l'Allemagne en sera un « partenaire clé », et la Pologne, les Pays-Bas, la Belgique, la Grèce, la Suède et le Danemark s'y joindront — un effort qui viendra, précise-t-il, « en plus de la mission nucléaire de l'OTAN », sans « aucun partage de la décision ultime » (Macron 2026).⁸⁴ La question décisive est celle de l'Allemagne, fidèle à une longue tradition : ne pas avoir à choisir entre

⁸² La MPCC, créée le 8 juin 2017, peut planifier et conduire toutes les missions militaires à mandat non exécutif et deux opérations à mandat exécutif à petite échelle ou une à moyenne échelle — l'objectif que lui fixait pour 2025 la boussole stratégique (Conseil de l'Union européenne 2022) ; elle est depuis 2025 le quartier général privilégié de la capacité de déploiement rapide de l'UE, forte de 5 000 militaires au plus (SEAE, fiche d'information sur la MPCC, janvier 2025). La cellule de planification de l'UEO, installée à Bruxelles le 1^{er} octobre 1992, devait élaborer des options de planification et désigner les unités militaires des missions conduites sous l'égide de l'UEO, le Groupe des représentants de la défense étant chargé d'arrêter les lignes directrices pour le choix de leurs quartiers généraux (Conseil des ministres de l'UEO, communiqué de Rome, 20 novembre 1992, point 3). La JEF réunit dix États (Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni, nation-cadre) ; son état-major est le Standing Joint Force Headquarters britannique, à Northwood (ministère britannique de la Défense, 20 mai 2022). Weber (2024) propose des exercices conjoints et une planification de scénarios relatifs à l'article 42 § 7 au sein de l'UE, inscrits dans la coopération UE-OTAN, « *either with the US or only with European NATO allies and Canada* ».

⁸³ Déclaration de Petersberg, Conseil des ministres de l'UEO, Bonn, 19 juin 1992, partie III.A (« [...] *will not be invoked by those subscribing to Part III of the Petersberg Declaration in disputes between member States of either of the two organizations* ») et partie III.B (membres associés) ; la cellule de planification y est créée au 1^{er} octobre 1992 (partie II, point 9).

⁸⁴ Traité d'Aix-la-Chapelle (22 janvier 2019), article 4 ; traité de Nancy (9 mai 2025) ; déclaration de Northwood (10 juillet 2025). Emmanuel Macron, discours sur la dissuasion nucléaire, Île Longue, 2 mars 2026 : « Nous entrons sur le chemin de ce que j'appellerai la dissuasion avancée » ; « Il n'y aura aucun partage de la décision ultime, ni de sa planification, ni de sa mise en œuvre ». Le Royaume-Uni et l'Allemagne y sont désignés comme « partenaires et amis ».

Washington et Paris et, en matière de sécurité, pencher vers Washington. Dès 1963, le Bundestag avait assorti la loi de ratification du traité de l'Élysée d'un préambule atlantiste qui en atténuait la portée gaullienne. La déclaration franco-allemande du 2 mars 2026 institue certes un groupe de pilotage nucléaire et prévoit la participation de l'Allemagne aux exercices nucléaires français — des forces conventionnelles allemandes prendront part à l'un d'eux avant la fin de l'année ; mais le même texte réaffirme le rôle de « la dissuasion élargie des États-Unis, notamment les armes nucléaires américaines prépositionnées en Europe », et précise que la coopération franco-allemande « viendra compléter, et non remplacer, la dissuasion nucléaire de l'OTAN ».

Le chancelier Merz juge qu'il est « bien trop tôt » pour parler d'une nouvelle doctrine.⁸⁵ Berlin ne signerait donc pas un traité présenté comme un substitut à l'OTAN. Il pourrait en signer un construit sur sa propre formule — « compléter, et non remplacer » (Gibadło et Gotkowska 2026) —, dont la clause conditionnelle ne ferait qu'assurer que la défaillance de l'Alliance ne serait pas la fin de la défense collective. Il l'a d'ailleurs déjà fait : par le traité de Kensington, l'Allemagne s'est engagée envers le Royaume-Uni, y compris par des moyens militaires, tout en réaffirmant l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord. La lettre de Merz sur l'Ukraine prévoyait même, selon Reuters, que les États membres s'engagent politiquement à lui appliquer l'article 42 § 7 (voir R2). Ce qui reste à obtenir de Berlin n'est donc pas le principe d'un engagement envers un État tiers, mais la seconde fonction du traité : devenir le fondement de la défense collective si l'Alliance faisait défaut. Encore faut-il que l'Allemagne fasse le calcul jusqu'au bout : investir dans l'intégration européenne et dans l'architecture de sécurité collective coûte bien moins que de réarmer chacun pour soi, et reste sans commune mesure avec le coût d'une guerre que la dissuasion n'aurait pas su prévenir.⁸⁶

⁸⁵ Déclaration conjointe du président Macron et du chancelier Merz, 2 mars 2026 (version française). Sur la participation allemande à un exercice nucléaire français et sur la doctrine : conférence de presse du chancelier Friedrich Merz et du président Emmanuel Macron à l'issue du 26^e Conseil des ministres franco-allemand, Brühl, 17 juillet 2026, transcription officielle (Bundesregierung). Propos de Friedrich Merz, traduits par l'auteur ; original : « *Wir gehen dabei Schritt für Schritt vor. Es kann sein, dass das in einer neuen Doktrin endet. Aber es ist viel zu früh, das heute schon zu sagen.* » Selon une enquête de la Fondation Körber (novembre 2025), citée par Gibadło et Gotkowska (2026), 62 % des Allemands interrogés doutaient de la protection nucléaire américaine, mais 82 % rejetaient l'idée d'un arsenal national.

⁸⁶ La Commission estimait en 2017 que l'absence de coopération entre États membres en matière de défense coûtait chaque année entre 25 et 100 milliards d'euros ; l'UE comptait alors 178 systèmes d'armes différents, contre 30 aux États-Unis (Commission européenne, fiche « Defending Europe », juin 2017). La réduction que Berlin réclame pour le cadre financier pluriannuel 2028–2034 — 400 milliards d'euros sur une proposition de près de 2 000 milliards, soit quelque 57 milliards par an — est du même ordre de grandeur (Reuters, 30 juin 2026 ; *Le Monde*, 15 septembre 2026 ; *Financial Times*, 29 septembre 2026). L'Allemagne figure en outre parmi les six États qui refusent tout nouvel emprunt commun (déclaration du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, 27 août 2026). Elle a pourtant elle-même, en mars 2025, soustrait à son frein à l'endettement les dépenses de défense excédant 1 % du PIB, et l'instrument SAFE, auquel le Canada vient d'être associé, repose précisément sur un emprunt commun. Quant au coût d'une guerre, la seule reconstruction de l'Ukraine est estimée à près de 588 milliards de dollars (plus de 500 milliards d'euros) sur dix ans ; voir *Fifth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA5)* du gouvernement ukrainien, du Groupe de la Banque mondiale, de la Commission européenne et des Nations unies, 23 février 2026.

Le Canada a tout intérêt à en être, pourvu que l'on dise clairement ce que le traité lui apporte et ce qu'il ne lui apporte pas. Les menaces qui pèsent sur lui sont de deux ordres. La coercition qu'il subit aujourd'hui est économique — droits de 50 %, droit de regard sur ses accords avec des tiers — et c'est au bien économique d'y répondre : l'AECG achevé, l'association, la diversification, cette assurance dont Ragan (2026) rappelle le prix. La menace sur son intégrité territoriale relève du bien de sécurité. La rhétorique présidentielle du « 51^e État » et des « gouverneurs » Trudeau et Carney l'a formulée ; la crise groenlandaise, crise interne à l'OTAN sur la souveraineté danoise, l'a rendue pensable (voir la section 2).⁸⁷ Le traité ne prétend pas faire de l'Europe le défenseur militaire du Canada face à son voisin. Sa valeur pour Ottawa tient ailleurs : il ancre la défense de l'Arctique et de l'Atlantique Nord dans un engagement qui survivrait à une défaillance de l'OTAN, et il prive le pivot de l'isolement dont vit le *powerplay* — un Canada lié par traité aux Européens n'est plus un rayon que l'on traite séparément. Le Canada y apporterait autant qu'il y recevrait. Puissance non nucléaire, riveraine du Royaume du Danemark, associée à SAFE et ayant retenu le 212CD germano-norvégien pour ses futurs sous-marins, il est aussi la nation-cadre de la brigade multinationale de l'OTAN en Lettonie, forte d'environ 3 000 militaires de quatorze Alliés, dont jusqu'à 2 200 Canadiens, et dont il a prolongé la mission en août 2025 pour trois ans.⁸⁸ Il assure donc déjà, sur le flanc oriental, la défense d'un État membre de l'UE ; le traité donnerait à cet engagement une contrepartie européenne qui ne dépende pas de Washington. Le sommet de Montréal ne peut pas conclure ce traité, qui relève des États et non de l'UE. Il peut en revanche énoncer ce que l'« adhésion associée » ne contient pas, et saluer l'ouverture, entre les capitales qui le souhaitent, de travaux exploratoires. La France et le Canada en sont les initiateurs naturels ; le ralliement de l'Allemagne en déterminera la crédibilité.

R4. La pêche : une question de souveraineté, non de quotas. Sans réponse sur la pêche, la perspective nord-atlantique de l'UE restera mort-née. Les ordres de grandeur suffisent à le montrer. Les produits de la mer représentent plus de 90 % des exportations de biens des Féroé et du Groenland, 38,9 % de celles de l'Islande et 9,8 % de celles de la Norvège, où dominent le pétrole et le gaz.⁸⁹ Dans chacun de ces pays, la pêche est en outre au cœur de l'autonomie politique : les guerres de la morue ont été livrées pour l'extension des limites

⁸⁷ La menace tarifaire du 16 septembre, dirigée contre le choix même de l'alliance, pourrait d'ailleurs relever de l'instrument anti-coercition de l'UE (règlement (UE) 2023/2675), qui protège l'UE et ses États membres, non le Canada.

⁸⁸ Cabinet du premier ministre, communiqué du 26 août 2025 (Riga) ; Défense nationale, communiqué du 10 juin 2026 ; TKMS, communiqué du 6 juillet 2026.

⁸⁹ Féroé : Government of the Faroe Islands, Foreign Trade (government.fo) ; Groenland : Parlement européen/EPRS, « EU-Greenland relations in fisheries », mars 2025 ; Islande, 2025 : Statistics Iceland, 19 mai 2026 (l'aluminium représente 34,5 % des exportations de biens) ; Norvège, 2025 : Statistics Norway, 15 janvier 2026 (173,9 milliards de couronnes sur 1 775). Saumon d'élevage féroïen : 6,2 milliards de couronnes danoises sur 13,6 milliards d'exportations de biens en 2025 (Búskaparráðið, rapport de printemps 2026, p. 26). Saumon norvégien : 124,7 milliards de couronnes en 2025, dont 63 % vers l'Europe (Norwegian Seafood Council, 6 janvier 2026). Droits de douane de l'UE : protocole 9 de l'accord EEE, qui ne prévoit pas de réduction pour le maquereau, le hareng ou la crevette (gouvernement norvégien, 2018).

de pêche islandaises, la Norvège a dit non en 1972 et en 1994, le Groenland a quitté la Communauté en 1985 et les Féroé n'y sont jamais entrées.

Ce que la politique commune de la pêche retire à un nouvel État membre n'est pas une part de quotas, mais trois attributs de souveraineté. Le premier est l'accès : au-delà de la bande côtière de douze milles, les eaux de l'UE sont ouvertes aux navires de tous les États membres, et les possibilités de pêche sont réparties selon une clé de « stabilité relative » fondée sur les captures historiques. Le deuxième est la décision : les totaux admissibles de captures sont fixés par le Conseil (article 43 § 3 TFUE). Le troisième est la représentation : la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche relève de la compétence exclusive de l'UE (article 3 § 1, point d), TFUE), qui négocie seule avec les États côtiers tiers. L'évaluation islandaise des négociations de 2010–2013 identifie précisément ces enjeux — l'autorité formelle sur les ressources marines, les limites aux investissements étrangers dans le secteur, la capacité de défendre ses intérêts à l'échelle internationale — et rappelle que le chapitre sur la pêche n'a jamais été ouvert, faute pour la Commission d'avoir remis son rapport d'examen analytique.⁹⁰ La question de la représentation n'a rien de théorique. Le 15 décembre 2025, le Royaume-Uni, la Norvège, l'Islande et les Féroé ont fixé entre eux, sans l'UE, le total admissible de captures (TAC) de maquereau pour 2026 et leurs parts jusqu'à la fin de 2028 ; la Commission s'est dite « profondément préoccupée » par un accord conclu « sans consultation préalable » et fixé 72 % au-dessus du niveau recommandé.⁹¹ Les États côtiers de l'Atlantique Nord négocient donc déjà ensemble — mais sans Bruxelles, et en partie contre elle.

Ce qui est négociable n'est pas le principe de la politique commune, mais sa géographie. La PCP a déjà accueilli des régimes territoriaux : une zone de gestion de vingt-cinq milles autour de Malte, réservée pour l'essentiel à la petite pêche côtière et arrêtée à la veille de son adhésion ; la faculté, pour les régions ultrapériphériques, de réserver jusqu'à cent milles aux navires immatriculés dans leurs ports, sous réserve des droits de pêche traditionnels ; la bande côtière de douze milles — ces deux dérogations étant prorogées jusqu'en 2032 seulement ; et, depuis la réforme de 2013, une régionalisation de la gestion. La répartition des quotas nationaux entre opérateurs reste, de surcroît, une compétence nationale, ce qui rend compatibles des systèmes de quotas individuels transférables comme celui de l'Islande. Quant aux limites aux investissements étrangers, que le droit commun de l'UE interdit depuis l'arrêt *Factortame*, le droit primaire sait protéger des arrangements

⁹⁰ Ministère islandais des Affaires étrangères, *Summary of findings: Status of the accession negotiations between Iceland and the European Union* (government.is) : « when the negotiations were suspended the European Commission had not submitted its review report and therefore Iceland could not submit its formal negotiating position for the fisheries chapter ». Lors des négociations de 2010–2013, 27 chapitres avaient été ouverts et 11 provisoirement clos.

⁹¹ L'arrangement s'applique jusqu'à la fin de 2028, sauf retrait notifié douze mois à l'avance, et renvoie à l'objectif d'un arrangement global et à long terme entre « the six coastal States to the stock » (Agreed Record du 15 décembre 2025, points 4.1 et 9, publié par le gouvernement écossais). Commission européenne, « Commission concerned about mackerel arrangement between the UK, Norway, Iceland and the Faroe Islands », 23 décembre 2025 (traduction de l'auteur) : « deeply concerned », « without prior consultation with the European Union », TAC de 299 010 tonnes, « 72% higher than the recommended level ».

nationaux sensibles, comme le montre le protocole danois sur l'acquisition de résidences secondaires.⁹² Un « régime septentrional » inscrit dans le droit primaire pourrait ainsi combiner une zone de gestion réservée, sur le modèle des régions ultrapériphériques mais sans limite de durée ; un organe régional de décision pour les stocks de l'Atlantique du Nord-Est ; et la protection, par protocole, des systèmes nationaux de quotas et des limites aux investissements étrangers. Il ne soustrait aucun État à une politique entière : il adapte la politique commune de la pêche à une zone, et son protocole ne protège que des arrangements circonscrits, comme le fait déjà le protocole danois. Ce n'est donc pas une exemption au sens de R2. En contrepartie, l'UE gagnerait un poids qu'elle n'a pas : l'UE, la Norvège, l'Islande, les Féroé et le Groenland formeraient le premier bloc côtier de l'Atlantique du Nord-Est face au Royaume-Uni et à la Russie.

Un tel régime supposerait l'unanimité des Vingt-Sept, et les États qui s'y opposeraient sont connus : ce sont ceux qui défendent aujourd'hui les parts de l'UE dans le maquereau — l'Irlande, dont le quota a été réduit de près de moitié pour 2026 et qui revendique avec l'Espagne les « droits historiques » de l'UE sur ce stock, puis la France et les Pays-Bas, soutenus notamment par l'Allemagne et le Portugal.⁹³ L'UE a montré le prix qu'elle attache à l'accès aux eaux en obtenant du Royaume-Uni, en mai 2025, un accès réciproque prorogé jusqu'en 2038. Et l'arrangement de décembre, qui doit s'appliquer jusqu'à la fin de 2028, est un grief à Bruxelles : une concession aux États nordiques n'en serait, à court terme, que plus difficile. Il faut donc séquencer : d'abord un arrangement de partage du maquereau entre les six États côtiers du stock — l'UE, le Royaume-Uni, la Norvège, l'Islande, les Féroé et le Groenland —, que l'arrangement de décembre appelle lui-même de ses vœux et qui lèverait le grief ; ensuite seulement le paquet septentrional, négocié une fois, par des États qui se présentent ensemble. La séquence a une autre vertu : elle sépare ce qui sert le Nord hors adhésion — l'arrangement sur le maquereau, négocié entre États côtiers — de ce qui ne servirait qu'à ceux qui choisiraient d'adhérer, le régime septentrional. R3 rend la sécurité accessible sans adhésion ; R4 rend l'adhésion accessible à qui voudrait une voix sur les règles. Montréal ne peut décider ni l'un ni l'autre pour des pays qui ne sont pas à la table. Le sommet peut en revanche soutenir cette séquence, inviter la Commission à étudier les options du régime, et faire de la pêche un pilier du format nord-atlantique que propose la recommandation suivante — le Canada, État côtier de l'Atlantique Nord-Ouest qui a connu

⁹² Règlement (CE) n° 813/2004 du Conseil du 26 avril 2004 (eaux autour de Malte) ; règlement (UE) n° 1380/2013, article 5 § 2 et § 3, prorogé jusqu'au 31 décembre 2032 par le règlement (UE) 2022/2495 ; même règlement, article 16 § 6, et article 21 (répartition nationale et concessions de pêche transférables) ; Cour de justice, 25 juillet 1991, *Factortame*, C-221/89 ; article 3 § 1, point d), TFUE ; protocole n° 32 sur l'acquisition de biens immobiliers au Danemark.

⁹³ Sur la réduction de 48 % du TAC de maquereau pour 2026, que le Conseil a substituée aux 70 % recommandés, et sur les positions française, néerlandaise, allemande et portugaise, *Agence Europe*, 30 mars 2026 ; sur le quota irlandais, *RTÉ*, 30 mars 2026 ; sur la position commune de l'Espagne et de l'Irlande (Luis Planas et Timmy Dooley, 5 mars 2026), *The Fishing Daily*, 12 mars 2026. Accès réciproque aux eaux jusqu'au 30 juin 2038 : accord politique conclu en vue du sommet UE-Royaume-Uni du 19 mai 2025 et formalisé par le comité spécialisé de la pêche (Commission européenne, 20 juin 2025).

en 1995, avec la « guerre du turbot », son propre conflit halieutique avec l'UE, y ayant sa place.⁹⁴

R5. La méthode : ouvrir la table. Les briques existent déjà : (i) le Danemark considère la sécurité comme une question relevant du Royaume, étendant ses dispositions au Groenland et aux îles Féroé ; (ii) les partenariats de sécurité et de défense de l'UE avec la Norvège (mai 2024), le Canada (juin 2025) et l'Islande (mars 2026) ; (iii) la déclaration commune avec le Danemark et le Groenland (septembre 2026) ; (iv) le protocole d'entente avec les Féroé (2024) ; et (v) le dialogue arctique canado-norvégien (septembre 2026). Aucune enceinte existante ne réunit ces acteurs, et eux seuls, sans les États-Unis ni la Russie : le Conseil de l'Arctique, que le Royaume du Danemark préside de 2025 à 2027, le Groenland en tête, mais où siègent Washington et Moscou, est entravé depuis l'invasion russe de l'Ukraine en 2022 ; la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est compte la Russie parmi ses parties ; la JEF, menée par le Royaume-Uni, ne comprend ni le Canada ni l'UE ; et la Communauté politique européenne, qui a accueilli à Erevan, en mai, Mark Carney comme premier dirigeant non européen, réunit plus de quarante États pour un dialogue entre chefs d'État ou de gouvernement, non pour une négociation.⁹⁵

Le noyau du format nord-atlantique existe déjà : le 6 janvier 2026, les ministres des Affaires étrangères du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède ont rappelé ensemble que les questions concernant le Danemark et le Groenland relevaient « de la seule décision du Danemark et du Groenland ». La coopération nordique de défense (NORDEF) et le format Nordiques-Baltes (NB8) prolongent cette position, respectivement pour la défense et pour la politique étrangère. Les Féroé et le Groenland sont représentés au Conseil nordique, et le Conseil nordique des ministres est présidé en 2026 conjointement par le Danemark et les Féroé.⁹⁶ Il ne s'agit donc pas d'inventer une nouvelle enceinte, mais d'ouvrir celle qui existe au Canada et à l'UE : un format ministériel régulier, adossé au format nordique (N5)⁹⁷, doté de piliers consacrés à la sécurité et à la pêche. Les organisations autochtones (le Conseil circumpolaire inuit et le Conseil saami) seraient associées à ses travaux arctiques, à l'instar des participants permanents du Conseil

⁹⁴ La guerre du turbot a révélé les limites des mécanismes multilatéraux de gestion, de contrôle et de règlement des différends dans l'Atlantique Nord-Ouest. Elle culmina en 1995 dans un différend entre le Canada et l'Union européenne sur les quotas et les mesures de contrôle applicables au flétan du Groenland dans les eaux internationales. L'épisode s'inscrivait dans une décennie de controverses sur les activités des flottilles européennes, notamment espagnoles, et mit en évidence les difficultés d'application des règles de conservation lorsque les intérêts des parties divergeaient fortement (Barry 1998).

⁹⁵ Conseil européen, réunion de la Communauté politique européenne, Erevan, 4 mai 2026 ; Cabinet du premier ministre du Canada, communiqué du 28 avril 2026 (invitation d'Antonio Costa et de Nikol Pachinian). Le 20 septembre, Emmanuel Macron a évoqué le Canada « comme membre à part entière d'une Communauté politique européenne ». La prochaine réunion se tiendra en Irlande en novembre 2026.

⁹⁶ Joint statement by the Foreign Ministers of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden on 6 January 2026 ; traduction de l'auteur ; original : « matters concerning Denmark and Greenland are for Denmark and Greenland to decide alone ». Sur la présidence conjointe danoise et féroïenne du Conseil nordique des ministres et sur la révision du traité d'Helsinki, qui doit permettre à Åland, aux Féroé et au Groenland d'en devenir membres de plein droit s'ils le souhaitent, Conseil nordique des ministres, 28 octobre 2025.

⁹⁷ Le Groenland et les îles Féroé prendraient part au format, comme ils le font au Conseil nordique.

de l'Arctique. Le Royaume-Uni, l'une des trois ancrs de la Norvège, pourrait être associé au pilier de sécurité. Ce format ne suppose ni traité ni adhésion. Il suppose seulement que chacun renonce à négocier seul, avec Bruxelles ou Washington, ce qui intéresse aussi les autres. C'est la traduction institutionnelle du pouvoir compensateur (section 4) : une enceinte où les rayons se parlent entre eux au lieu de ne parler qu'au centre — Bruxelles y siège à une table ronde et non plus au centre d'une étoile (Cha 2010). Pour l'Islande, dont le gouvernement a écarté toute reprise des négociations d'adhésion avant la fin de la législature en 2028, un tel format présente un avantage décisif : il permet de siéger à la table des négociations sans rouvrir la question tranchée par le référendum du 29 août. Le sommet de Montréal offre aux partenaires l'occasion de définir un programme de travaux préparatoires, techniques et juridiques, sur lequel un sommet de suivi pourrait se prononcer politiquement en 2028 — année où s'achèvent la législature islandaise et l'arrangement sur le maquereau, et où s'ouvre le cadre financier pluriannuel 2028–2034.

R6. Le rapport à Washington : sans lui, mais pas contre lui. L'architecture proposée se construit sans les États-Unis : c'est sa raison d'être, puisque le bien qu'elle protège — une défense collective qui ne dépende pas d'une décision américaine — n'a de valeur que si sa mise en œuvre échappe à Washington. Elle ne se construit pas pour autant contre eux. Elle sert d'ailleurs un intérêt que Washington partage⁹⁸, mais par une autre méthode : la règle générale plutôt que la concession particulière. La distinction est celle que la littérature établit entre l'équilibre, militaire (Walt 1987) ou « doux » (Pape 2005 ; Paul 2005), qui vise à contenir ou à contraindre une puissance, et la couverture (*hedging*), qui préserve une relation tout en s'assurant contre sa défaillance (Kuik 2008). Le traité d'assistance mutuelle relève de la seconde. Il reprend la clause de conformité de l'article 42 § 7, selon laquelle l'OTAN reste, pour ses membres, « le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre ». Le précédent de l'UEO, qui a coexisté plus d'un demi-siècle avec l'Alliance atlantique, montre qu'un tel engagement peut compléter l'article 5 au lieu de le concurrencer. Il faut toutefois être lucide : Washington peut lire « sans » comme « contre », c'est-à-dire comme un équilibre doux. La menace tarifaire du 16 septembre en est l'illustration, et elle s'explique par la logique du pivot (section 2) : un centre n'a pas intérêt à ce que ses rayons se coordonnent (Cha 2010). La réponse du président de la commission des affaires étrangères du Parlement européen, David McAllister — l'initiative n'est dirigée « contre aucun pays tiers » —, est donc nécessaire, mais insuffisante.⁹⁹ Le risque est celui que Snyder (1984) a décrit : une assurance contre l'abandon peut le rendre plus probable. D'où l'importance de la première fonction, qui renforce les capacités européennes au sein de l'OTAN et répond ainsi à la demande américaine de partage du fardeau. Le « pas contre » ne peut dépendre de la lecture qu'en fera Washington ; il doit être démontrable dans le

⁹⁸ Tenir la Russie et la Chine à l'écart des positions stratégiques de l'Atlantique Nord, ce que l'accord du 22 septembre fait aussi, à sa manière, et ce qu'organise depuis février, au sein de l'OTAN, l'initiative Arctic Sentry.

⁹⁹ Déclarations du 17 septembre 2026, citées par Euronews, 17 septembre 2026 : David McAllister, « *If Trump would have listened carefully, he would have understood that this is not against any third country* » ; Pierre Poilievre, « *no EU taxes, no EU laws, and no EU open-border immigration policies should be imposed on Canadians* » ; Mark Carney, « *ultimately, there will be a vote in the Canadian parliament for the final structure of the alliance that we're working on* ».

texte même du traité : une clause de conformité avec l'OTAN — et, pour le Canada, avec le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), qui associe depuis 1958 la défense aérospatiale du Canada à celle des États-Unis —, un déclenchement limité à l'agression armée au sens de l'article 51 de la Charte des Nations unies, et une obligation de coopération étroite avec l'Alliance, sur le modèle de l'article IV du traité de Bruxelles modifié.

Reste l'hypothèse que la crise groenlandaise a rendue pensable. Le traité n'a pas à la nommer, puisqu'il ne nomme aucun adversaire : son objet, l'agression armée contre l'une des parties, est celui de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord comme de l'article 42 § 7 ; chacun de ses signataires est déjà lié par l'un ou l'autre, et aucun des deux textes ne désigne l'agresseur.¹⁰⁰ Le traité ne pourrait donc jouer contre les États-Unis que s'ils attaquaient eux-mêmes un allié — c'est-à-dire s'ils avaient d'abord renié l'article 1^{er} du traité de l'Atlantique Nord. La SSN fonde le « sans » ; le « contre » ne pourrait naître que d'un acte, non d'une doctrine, et cet acte serait celui de Washington. L'UE a d'ailleurs déjà tenu ce langage : le 15 janvier 2026, en pleine crise groenlandaise, la Commission jugeait le Groenland couvert « en principe » par l'article 42 § 7, tout en précisant que la question « ne se pose pas actuellement », et sa présidente annonçait la poursuite du travail sur la sécurité arctique avec les alliés et les partenaires de l'UE, « y compris les États-Unis ».¹⁰¹ C'est la posture même du traité : une garantie qui n'exclut aucun agresseur extérieur au traité, une coopération qui n'exclut pas Washington.

Le traité ne toucherait ni au commandement binational du NORAD ni au choix que fera Ottawa sur le *Golden Dome*, le système de défense antimissile que l'accord du 22 septembre autorise Washington à établir au Groenland et dont le Canada discute avec les États-Unis depuis 2025 : il ajoute une obligation, non un commandement concurrent du NORAD.¹⁰² Il peut même servir l'intérêt américain, puisqu'il étend l'assistance européenne à des territoires qui accueillent des installations que les États-Unis jugent eux-mêmes vitales. Le revers est un risque de piégeage pour les Européens (Snyder 1984) ; c'est le prix d'un engagement crédible.

La même distinction répond aux objections intérieures. Dans l'UE, les États membres qui n'appartiennent pas à l'OTAN n'ont pas à souscrire au traité, et ceux qui redoutent une Europe « à la carte » (Matthijs 2026) conservent un acquis intact, puisque le deuxième cercle

¹⁰⁰ Traité de l'Atlantique Nord, article 5 : « *an armed attack against one or more of them* » ; TUE, article 42 § 7 : « l'objet d'une agression armée sur son territoire ». Le traité de Bruxelles a fait ce choix en 1954 : sa version du 17 mars 1948 visait encore, dans son préambule, « *a renewal by Germany of a policy of aggression* » ; le protocole de Paris du 23 octobre 1954, par lequel la République fédérale et l'Italie y adhéraient, remplaça cette mention par l'objectif « *to promote the unity and to encourage the progressive integration of Europe* » (article II).

¹⁰¹ Euronews, 15 janvier 2026 ; voir aussi la note 40.

¹⁰² Accord du 22 septembre 2026 (Maison-Blanche 2026) : accès américain « *including through establishment of a Golden Dome defense system* » ; la première ministre danoise a précisé qu'aucune décision n'était prise sur le contenu du système. Sur les discussions canado-américaines, Cabinet du premier ministre, déclaration à CTV News, mai 2025.

se construit hors du droit de l'UE. Ottawa, lui, négocie sous quatre contraintes : deux tiennent au voisin américain, deux à la fédération elle-même. La première est le NORAD : binationale depuis 1958, la défense aérospatiale du Canada repose sur un accord reconduit sans limite de durée en 2006. Le traité ne peut donc être, pour le Canada, qu'un complément atlantique et arctique, non une alternative continentale — ce que permet la clause de conformité, puisque l'accord NORAD situe lui-même cette coopération dans le cadre du traité de l'Atlantique Nord.¹⁰³

La deuxième, l'ACEUM, est moins juridique qu'économique. L'accord n'interdit pas une association avec l'UE — l'AECG coexiste avec lui comme il coexistait avec l'ALENA —, mais les États-Unis absorbaient encore, en 2025, plus de 70 % des exportations canadiennes de marchandises ; ils ont refusé, le 1^{er} juillet, de reconduire l'accord, désormais réexaminé chaque année jusqu'en 2036, et frappent depuis le 22 août une partie de ces exportations de droits de 50 %, conformes ou non à ses règles. Ottawa ne peut rien signer que Washington puisse présenter comme une sortie de l'espace nord-américain.¹⁰⁴ La troisième tient aux provinces : Ottawa peut conclure un traité, non le mettre en œuvre dans leurs compétences — l'UE avait d'ailleurs exigé leur présence à la table de l'AECG —, et le Québec soumet ses engagements internationaux importants à l'approbation de son Assemblée nationale.¹⁰⁵ Comme indiqué ci-dessus, le calendrier de l'unité canadienne s'y ajoute : le Parti québécois, vainqueur sans majorité des élections québécoises du 5 octobre, a promis un référendum sur la souveraineté au cours de son premier mandat (voir la note 65), et l'Alberta se prononce le 19 octobre sur l'engagement d'une procédure pouvant mener à un référendum de sécession. La quatrième est le Parlement : la ratification relève de l'exécutif,

¹⁰³ Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord, Ottawa, 28 avril 2006 : préambule (« *NOTING that this cooperation is conducted within the framework of the North Atlantic Treaty and is an important element of their contribution to the overall security of the NATO area* ») ; missions d'alerte aérospatiale, de contrôle aérospatial et d'alerte maritime (article I) ; réexamen au moins tous les quatre ans (article III) ; dénonciation moyennant un préavis écrit de douze mois (article IV). Le 20 juin 2022, Ottawa s'est engagé à consacrer 38,6 milliards de dollars canadiens sur vingt ans à la modernisation de la défense continentale et du NORAD (ministère de la Défense nationale, fiche d'information du 21 juillet 2022). Le raisonnement de la note 81 vaut ici aussi : une coopération défensive, conduite dans le cadre du traité de l'Atlantique Nord, ne saurait obliger le Canada à concourir à une agression qui violerait ce traité.

¹⁰⁴ Accord Canada-États-Unis-Mexique, article 34.6 (retrait moyennant un préavis de six mois) et article 34.7 (réexamen conjoint) ; l'article 32.10, qui vise les accords de libre-échange avec un pays à économie non marchande, ne concerne pas l'UE. Au réexamen du 1^{er} juillet 2026, le Canada et le Mexique ont confirmé la prolongation de seize ans, que les États-Unis ont refusée ; l'accord reste en vigueur jusqu'au 1^{er} juillet 2036, sous réexamen annuel. L'AECG est appliqué à titre provisoire depuis le 21 septembre 2017, l'ACEUM en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2020. Droits de 50 % sur quelque 20 milliards de dollars américains de produits canadiens depuis le 22 août 2026, contre-mesures canadiennes depuis le 8 septembre ; ces droits s'appliquent, précise la Maison-Blanche, « *regardless of whether a good originates under the U.S.-Mexico-Canada Agreement* » (fiche d'information du 8 septembre 2026). Part des États-Unis dans les exportations canadiennes de marchandises : 71,7 % en 2025, contre 75,9 % en 2024 (Statistique Canada, Tableau 12-10-0104-01).

¹⁰⁵ Canada (Procureur général) c. Ontario (Procureur général), [1937] A.C. 326 (C.P.) (affaire dite des conventions de travail) : le Parlement fédéral ne peut mettre en œuvre un traité dans les domaines de compétence provinciale. Sur l'exigence européenne, Finbow (2013, p. 2) : « *European officials insisted they would participate in CETA negotiations only if the provinces were involved* ». Loi sur le ministère des Relations internationales (RLRQ, c. M-25.1.1), art. 22.2 et 22.4.

mais Mark Carney a promis un vote ; sa majorité est étroite ; l'opposition conservatrice refuse que des taxes, des lois ou une politique d'immigration de frontières ouvertes venues de l'UE soient imposées aux Canadiens ; et une loi de 2025 interdit d'ouvrir davantage le marché des produits sous gestion de l'offre.¹⁰⁶ Ces contraintes dessinent en creux la forme proposée ici, qui y répond mieux qu'aucune assurance verbale : une association sans reprise de l'acquis (dont l'alignement sur les mesures restrictives de l'UE, mis en œuvre par le droit canadien, serait la contrepartie politique) ni libre circulation au-delà de la mobilité des jeunes et des chercheurs, négociée avec les provinces, et un traité distinct, conclu entre États, conforme à l'OTAN comme au NORAD.

Ce que le sommet devrait fixer, acteur par acteur. Montréal ne sera une réservation plutôt qu'une photographie que si chacun s'engage, pour chacun des deux biens, sur ce qui relève de lui (tableau 1).

- *Bruxelles.* Pour le bien économique, la Commission et la présidence du Conseil feraient de la ratification complète de l'AECG une priorité politique déclarée, assortie d'un calendrier. La Commission annoncerait qu'elle présentera au Conseil, selon un calendrier fixé, une recommandation d'ouverture de négociations pour l'accord d'association (article 218 § 3 TFUE), conçu comme la première application d'une catégorie générale d'« adhésion associée » et limité autant que possible aux compétences de l'UE. Elle s'engagerait en outre à réexaminer, avec les organisations inuit du Groenland et du Canada, l'exception inuit du régime de 2009 sur les produits dérivés du phoque. Pour le bien de sécurité, l'UE contribue par l'industrie — SAFE —, non par la garantie, qui relève des États.
- *Les États membres.* Pour le bien économique, les dix qui n'ont pas ratifié l'AECG s'engageraient sur un calendrier de ratification, à commencer par la France et l'Italie. Au Conseil, les Vingt-Sept accepteraient que l'accord d'association soit conclu par l'UE seule, renonçant ainsi à un second veto. Pour le bien de sécurité, les membres européens de l'OTAN ouvriraient avec Ottawa les travaux exploratoires sur le traité d'assistance mutuelle, à l'initiative de la France et avec l'Allemagne, dont le ralliement en déterminera la crédibilité. Les États membres qui n'appartiennent pas à l'OTAN resteraient libres de s'y joindre. Pour les deux biens, enfin, ils donneraient à l'Alliance pour l'avenir, dans le cadre financier pluriannuel 2028–2034, des moyens à la mesure de ses ambitions, ce qui suppose de ne pas amputer de plusieurs centaines de milliards d'euros la proposition de

¹⁰⁶ Politique sur le dépôt des traités au Parlement, 25 janvier 2008 : tout traité est déposé à la Chambre des communes, et le gouvernement observe un délai de vingt et un jours de séance avant toute mesure de mise en vigueur ; aucun vote n'est requis. Sur l'engagement de Mark Carney et l'objection conservatrice, voir la note 99. Majorité de 174 sièges sur 343 depuis les élections partielles du 13 avril 2026. Loi C-202, sanctionnée le 26 juin 2025, qui ajoute un paragraphe 10(2.1) à la Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement : le ministre ne peut, au nom du gouvernement du Canada, « prendre d'engagement, par traité ou entente en matière de commerce international », qui aurait pour effet d'augmenter le contingent tarifaire applicable aux produits laitiers, à la volaille ou aux œufs, ou de diminuer le tarif applicable hors contingent.

la Commission, ni d'exclure l'emprunt commun¹⁰⁷ qui a financé SAFE. Au-delà du sommet, il leur reviendrait de relancer la révision des traités qui donnerait à l'« adhésion associée » une base propre, sans en faire un préalable.

Tableau 1 — Montréal et après : qui fait quoi

Recommandation	Le sommet de Montréal	L'Union européenne	États membres de l'UE	Le Canada	Les pays et territoires de l'Atlantique Nord
R1. Le socle (ratification de l'AECG)	Déclaration d'intention.	Priorité déclarée, avec calendrier.	Ratification de l'AECG par les dix Accord d'association conclu par l'UE seule.		
R2. L'architecture (« adhésion associée »)	Statut conçu comme catégorie générale, non comme exception.	Recommandation au Conseil (art. 218 § 3 TFUE).	Révision des traités, sans en faire un préalable.	Association sans reprise de l'acquis ; alignement sur les mesures restrictives ; mobilité des jeunes et des chercheurs ; dernier mot au Parlement.	
R3. La sécurité (traité d'assistance mutuelle euro-canadien)	Art. 42 § 7 hors de l'offre ; soutien aux travaux exploratoires.	Industrie (SAFE), non garantie.	Travaux exploratoires : initiative française, ralliement allemand. États hors OTAN libres de s'y joindre.	Initiative conjointe avec Paris ; SAFE, sous-marins 212CD.	Participation aux travaux : Norvège, Islande ; Royaume du Danemark pour le Groenland et les Féroé.
R4. La pêche (comme question de souveraineté)	Pilier halieutique du format nord-atlantique ; étude confiée à la Commission.	Options d'un régime septentrional après un arrangement à six sur le maquereau.		Place dans le pilier halieutique.	Négociation commune, stocks partagés compris.
R5. La méthode (un format nord-atlantique ouvert)	Format ministériel ouvert, pilier de sécurité compris ; rendez-vous en 2028.	Table ronde plutôt qu'étoile.		Dialogue arctique avec la Norvège.	Entrée dans le format. Islande : à la table sans rouvrir la question du 29 août.
R6. Le rapport à Washington (sans, pas contre)			Parties aux travaux exploratoires : conformité avec l'OTAN et, pour le Canada, avec le NORAD, déclenchement limité à l'agression armée (art. 51 de la Charte), coopération étroite avec l'OTAN.		
Financement (pour les deux biens)		Condition qui s'applique à toutes les recommandations : cadre financier pluriannuel 2028–2034 sans coupe ; emprunt commun non exclu.			

- **Ottawa.** Pour le bien économique, le Canada engagerait la négociation d'une association sans reprise de l'acquis, mais assortie de l'alignement sur les mesures restrictives de l'UE ; la circulation des personnes s'y limiterait à la mobilité des jeunes et des chercheurs, et le Parlement canadien aurait le dernier mot. Pour le bien de sécurité, il lancerait avec Paris

¹⁰⁷ Voir aussi Olters (2025).

les travaux exploratoires sur le traité, poursuivrait sa participation à SAFE et au programme de sous-marins germano-norvégien, et apporterait au format nord-atlantique son dialogue avec la Norvège. État côtier de l'Atlantique Nord-Ouest, il aurait aussi sa place dans le pilier halieutique.

- *Oslo, Reykjavík, Nuuk et Tórshavn.* Pour le bien économique, les quatre pays et territoires accepteraient d'entrer dans le format ministériel et d'y négocier ensemble, y compris sur les stocks partagés dont une partie se négocie aujourd'hui sans l'UE, plutôt que chacun séparément avec Bruxelles ; c'est à cette condition qu'un paquet septentrional devient négociable. Pour le bien de sécurité, la Norvège et l'Islande, membres européens de l'OTAN, et le Royaume du Danemark pour le Groenland et les Féroé prendraient part aux travaux exploratoires. L'Islande y gagnerait une place à la table sans rouvrir la question que le référendum du 29 août a tranchée.

Sans ces engagements, l'« adhésion associée » risque de n'être qu'un nom nouveau pour une relation ancienne. Avec eux, elle deviendrait la première pièce d'une architecture dans laquelle les puissances moyennes de l'Atlantique Nord se présentent ensemble à la table — plutôt que, séparément, au menu.

6. Conclusion : voir la nécessité avant la crise

Monnet l'avait observé : on n'accepte le changement que dans la nécessité, et l'on ne voit la nécessité que dans la crise. L'année écoulée a confirmé son analyse. La SSN a érigé en doctrine la primauté hémisphérique et l'anti-multilatéralisme ; la crise du Groenland, la carte du 7 septembre 2026 et la menace tarifaire du 16 septembre 2026 ont rendu cette doctrine tangible ; et l'Europe a réagi comme elle l'avait fait lors de crises précédentes : invitation adressée au Canada, déclaration de Nuuk et 200 millions d'euros. Toutefois, la figure 2 illustre les limites de cette évolution : deux des cinq pays et territoires de l'Atlantique Nord ont changé de position, et le Canada est le seul à entrer dans le quadrant de l'attraction. Mais c'est aussi le seul à se voir refuser l'adhésion en vertu du droit de l'Union européenne. La crise a produit du mouvement ; elle n'a pas produit d'architecture.

La méthode de Monnet trouve d'ailleurs ses limites là où commence la sécurité. Le marché, la monnaie et l'emprunt commun peuvent naître d'une crise, car il est possible de les mettre en place pendant qu'elle dure. En revanche, une garantie de défense ne dissuade que si l'adversaire la connaît avant d'agir, et une alliance née dans la crise arrive trop tard. Le traité d'assistance mutuelle doit donc être négocié dès maintenant, alors que l'accord du 22 septembre éloigne l'une des hypothèses qui le rendraient nécessaire, et non pas lorsque l'une ou l'autre se réalisera. Montréal offre l'occasion de faire mentir Monnet pour une fois : voir la nécessité avant la crise.

Le Nord a déjà répondu à l'Europe, et plus d'une fois : la Norvège en 1972 et en 1994, le Groenland en quittant la Communauté en 1985, les Féroé en n'y entrant jamais, et l'Islande en refusant, le 29 août dernier, la reprise des négociations. Ce « *nei takk* » — la formule est la même en norvégien, en islandais et en féroïen — visait moins l'Europe que les conditions de l'adhésion : la pêche, la souveraineté, un bloc à prendre ou à laisser. L'« adhésion associée », et un oignon européen solide au lieu d'une construction fragile « à la carte », changent la donne. Il ne s'agit plus de savoir si l'on adhère, mais à quels anneaux (chacun pris en bloc) ; chacun peut entrer dans l'anneau dont il a besoin sans entrer dans ceux qu'il refuse.

Encore faut-il que l'Europe en paie le prix, qui est moindre qu'on ne le croit. Il tient en quelques gestes et quelques renoncements : achever les dix ratifications de l'AECG en attente depuis dix ans, renoncer à un second veto national sur l'accord d'association, ne pas retrancher quelques centaines de milliards d'euros d'un budget dont dépend la crédibilité de l'ensemble, et, pour l'Allemagne, rompre avec une tradition qui préfère ne pas choisir. Chaque capitale paie là où elle bloque : Paris sur l'AECG, Berlin sur le budget et l'emprunt commun. En revanche, le coût de l'inaction se mesure en réarmement dispersé et, si la dissuasion échoue, en reconstruction. L'enjeu dépasse l'Atlantique Nord. Face à des pivots qui négocient avec chacun séparément, à Washington comme à Pékin, l'Occident non américain n'a de voix que s'il se présente uni : c'est la leçon commune de Galbraith (1952) et de Cha (2010), et le Canada, l'UE et les quatre pays et territoires du Nord peuvent en fournir la première démonstration.

Le sommet de Montréal se tiendra dix ans, jour pour jour, après la signature de l'AECG. Il pourrait n'en être que la commémoration. Il pourrait aussi être le moment où les constats se transforment en actions, et les actions en institutions (Olters 2025) — et celles-ci en un cadre qui consolide les règles communes et ancre l'ordre en train d'émerger. Une place à table se réserve avant que le repas soit commandé et servi ; sinon, le jour où les puissances moyennes la demanderont, ce seront les grandes qui répondront « 不, 谢谢 », « нет, спасибо » et « *no thanks* ».

Bibliographie

- Adams, W. J., et Yellen, J. L. (1976). Commodity Bundling and the Burden of Monopoly. *Quarterly Journal of Economics* 90(3), 475–498.
- Alternative pour l’Allemagne (2023). *Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 10. Europäischen Parlament*. Europawahlversammlung, Magdebourg, 29–30 juillet et 4–6 août 2023. AfD : Berlin.
- Alternative pour l’Allemagne (2025). *Zeit für Deutschland. Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 21. Deutschen Bundestag*. 16^e Bundesparteitag, Riesa, 11–12 janvier 2025. AfD : Berlin.
- Bailes, A. J. K., Thayer, B. A., et Thorhallsson, B. (2016). Alliance Theory and Alliance ‘Shelter’: The Complexities of Small State Alliance Behaviour. *Third World Thematics* 1(1), 9–26.
- Barry, D. (1998). The Canada–European Union Turbot War: Internal Politics and Transatlantic Bargaining. *International Journal* 53(2), 253–284.
- Bibliothèque du Parlement (2025). Ratification de l’Accord économique et commercial global entre le Canada et l’Union européenne : quelques développements récents. *Notes de la Colline*. Bibliothèque du Parlement : Ottawa, 26 septembre 2025.
- Brundtland, A. O. (1966). The Nordic Balance. *Cooperation and Conflict* 1(4), 30–63.
- Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica* 32(125), 1–14.
- Carney, M. (2026a). Allocution du premier ministre Carney devant le Parlement européen, Strasbourg, 17 septembre 2026. Cabinet du premier ministre : Ottawa.
- Carney, M. (2026b). Principes et pragmatisme : la voie que le Canada a choisie. Allocution du premier ministre Carney lors de la réunion annuelle du Forum économique mondial, Davos, 20 janvier 2026. Cabinet du premier ministre : Ottawa.
- Cha, V. D. (2010). Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia. *International Security* 34(3), 158–196.
- Commission européenne (1992). L’Europe et le défi de l’élargissement. *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 3/92.
- Commission européenne (2026a). L’UE et le Groenland renforcent leur partenariat, avec 200 millions d’euros d’investissements dans le cadre de Global Gateway. Communiqué de presse IP/26/1800. Commission européenne : Bruxelles, 7 septembre 2026.
- Commission européenne (2026b). Lignes directrices concernant l’application de l’article 102 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne aux pratiques d’éviction abusives des entreprises dominantes. C(2026) 6118 final. Commission européenne : Bruxelles, 3 septembre 2026.
- Commission européenne et haute représentante (2025). *Livre blanc conjoint — Préparation de la défense européenne à l’horizon 2030*. JOIN(2025) 120 final. Commission européenne : Bruxelles, 19 mars 2025.

- Conseil de l'Union européenne (2022). *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense*. Doc. 7371/22. Conseil de l'Union européenne : Bruxelles, 21 mars 2022.
- Conseil européen (2017). Orientations à la suite de la notification faite par le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du TUE. EUCO XT 20004/17. Conseil européen : Bruxelles, 29 avril 2017.
- Cooper, A. F., Higgott, R. A., et Nossal, K. R. (1993). *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. UBC Press : Vancouver.
- Dahrendorf, R. (1979). *A Third Europe?* Troisième conférence Jean Monnet, 26 novembre 1979. Institut universitaire européen : Florence.
- Drolet, J.-F. (2026). Populist Realism, Civilizationalism, and the Right: On the Intellectual History of Contemporary US Foreign Policy. *Review of International Studies*, 1–20.
- Duff, A. (2024). How to Avoid Another Botched EU Enlargement by Sticking to the Rules. *Verfassungsblog*, 22 mars 2024.
- Duff, A. (2026). Associate Membership of the EU: An Idea Whose Time Has Come. *Verfassungsblog*, 25 septembre 2026.
- Farrell, H., et Newman, A. L. (2019). Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security* 44(1), 42–79.
- Finbow, R. (2013). CETA and Multi-level Governance: Implications for Provincial and Municipal Governments. *CETA Policy Briefs Series*. Canada-Europe Transatlantic Dialogue : Ottawa, octobre 2013.
- Fleck, J., et Bayoumi, I. (2026). What von der Leyen and Carney Are Up To with Canada's 'Associate' EU Membership. Atlantic Council : Washington DC, 16 septembre 2026.
- Galbraith, J. K. (1952). *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. Houghton Mifflin : Boston MA.
- Gibadło, L., et Gotkowska, J. (2026). Germany and Nuclear Deterrence: Dialogue with France while Preserving US Guarantees. *OSW Analyses*, Centre for Eastern Studies : Varsovie, 2 mars 2026.
- Groupe des Douze (2023). *Naviguer en haute mer : Réforme et élargissement de l'UE au XXI^e siècle*. Rapport du groupe de travail franco-allemand sur les réformes institutionnelles de l'UE. Paris et Berlin, 18 septembre 2023.
- Haas, E. B. (1980). Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes. *World Politics* 32(3), 357–405.
- Hemmer, C., et Katzenstein, P. J. (2002). Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism. *International Organization* 56(3), 575–607.
- Ikenberry, G. J. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton University Press : Princeton NJ.
- Katzenstein, P. J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Cornell University Press : Ithaca NY.

- Keohane, R. O. (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization* 23(2), 291–310.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press : Princeton NJ.
- Keohane, R. O., et Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little, Brown : Boston MA.
- Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press : Princeton NJ.
- Kuik, C.-C. (2008). The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China. *Contemporary Southeast Asia* 30(2), 159–185.
- Lake, D. A. (2009). *Hierarchy in International Relations*. Cornell University Press : Ithaca NY.
- Lavenex, S. (2011). Concentric Circles of Flexible 'EUropean' Integration: A Typology of EU External Governance Relations. *Comparative European Politics* 9(4–5), 372–393.
- Macron, E. (2026). Discours sur la dissuasion nucléaire, Île Longue, 2 mars 2026. Présidence de la République : Paris.
- Maison-Blanche (2025). *National Security Strategy of the United States of America*. Maison-Blanche : Washington DC, novembre 2025 (rendue publique le 4 décembre 2025).
- Maison-Blanche (2026). Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Kingdom of Denmark together with the Government of Greenland to Amend and Supplement the Agreement of 27 April 1951. Maison-Blanche : Washington DC, 22 septembre 2026.
- Martill, B. (2025). The UK Will Not Join the EU's New Defence Fund. Can the UK–EU Security Reset Still Succeed? Chatham House : Londres, 15 décembre 2025.
- Matthijs, M. (2026). Membership Without Membership: What Can Europe Really Offer Canada? Council on Foreign Relations : New York NY, 18 septembre 2026.
- Miran, S. (2024). *A User's Guide to Restructuring the Global Trading System*. Hudson Bay Capital : Greenwich CT, novembre 2024.
- Monnet, J. (1976). *Mémoires*. Fayard : Paris.
- Morrow, J. D. (1991). Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances. *American Journal of Political Science* 35(4), 904–933.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press : Cambridge MA.
- Olson, M., et Zeckhauser, R. (1966). An Economic Theory of Alliances. *Review of Economics and Statistics* 48(3), 266–279.
- Olters, J.-P. (2025). L'Europe se bat pour son indépendance. Commentaire. OLTERS GmbH : Hernburg, 15 septembre 2025.
- Olters, J.-P. (2026a). Une stratégie chinoise pour les puissances moyennes. *Blogue du CORIM*, Conseil des relations internationales de Montréal, 13 avril 2026.

- Olters, J.-P. (2026b). Vor dem zweiten Scheitern? Die Landtagswahlen, die Brandmauer und das Von-Papen-Risiko. *OPWP N° 2026/01*. OLTERS GmbH : Herrnburg, juillet 2026.
- Pape, R. A. (2005). Soft Balancing against the United States. *International Security* 30(1), 7–45.
- Parlement européen/EPRS (2015). *The EU's Mutual Assistance Clause: The First Ever Activation of Article 42(7) TEU*. Briefing PE 572.799. Service de recherche du Parlement européen : Bruxelles.
- Patman, R. G. (2026). The Liberal International Order and its Populist Radical Right Adversaries in Russia, UK, and USA. Dans F. A. v. Stengel, D. B. MacDonald et D. Nabers (dir.). *Populism and World Politics: Exploring Inter- and Transnational Dimensions*, 2^e éd., 301–329. Palgrave Macmillan : Cham.
- Paul, T. V. (2005). Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. *International Security* 30(1), 46–71.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42(3), 427–460.
- Ragan, C. (2026). Commerce : la diversification aura un coût. Sommes-nous prêts à le payer ? *Options politiques*, Institut de recherche en politiques publiques : Montréal, octobre 2026.
- Ragan, C., et Samson, R. (2026). Defying Gravity: The Compelling but Challenging Case for Diversifying Canada's Trade. *IRPP Insight* n° 65. Institut de recherche en politiques publiques : Montréal, octobre 2026.
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization* 46(3), 561–598.
- Sandler, T., et Hartley, K. (2001). Economics of Alliances: The Lessons for Collective Action. *Journal of Economic Literature* 39(3), 869–896.
- Sari, A. (2026). The Art of the Steal: Does the EU's Mutual Assistance Clause Protect Greenland? *Opinio Juris*, 12 janvier 2026.
- Schäuble, W., et Lamers, K. (1994). *Überlegungen zur europäischen Politik*. Groupe parlementaire CDU/CSU du Bundestag : Bonn, 1^{er} septembre 1994.
- Schimmelfennig, F., Leuffen, D., et Rittberger, B. (2015). The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation. *Journal of European Public Policy* 22(6), 764–782.
- Sebenius, J. K. (1983). Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties. *International Organization* 37(2), 281–316.
- Sharp, M. (1972). *Relations canado-américaines : Choix pour l'avenir*. Département des Affaires extérieures : Ottawa.
- Snyder, G. H. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics* 36(4), 461–495.
- Stubb, A. C.-G. (1996). A Categorization of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies* 34(2), 283–295.

- Thorhallsson, B. (2011). Domestic Buffer versus External Shelter: Viability of Small States in the New Globalised Economy. *European Political Science* 10(3), 324–336.
- Thorhallsson, B., et Steinsson, S. (2018). A Theory of Shelter. Dans B. Thorhallsson (dir.). *Small States and Shelter Theory: Iceland's External Affairs*, 24–58. Routledge : Londres.
- Thorhallsson, B., Steinsson, S., et Kristinsson, T. (2018). A Theory of Shelter: Iceland's American Period (1941–2006). *Scandinavian Journal of History* 43(4), 539–563.
- van Elsuwege, P., et Petrov, R. (2026). Towards an “Associate Membership” Status for Ukraine? *Verfassungsblog*, 28 mai 2026.
- von der Leyen, U. (2026). 2026 State of the Union Address. Commission européenne : Strasbourg, 16 septembre 2026.
- Walt, S. M. (1987). *The Origins of Alliances*. Cornell University Press : Ithaca NY.
- Weber, G. (2024). Mutual Defence in the European Union? The Imperative of Article 42.7 in Case the United States Abandons European Defence. *CSDS Policy Brief* 37/2024. Centre for Security, Diplomacy and Strategy : Bruxelles, 18 décembre 2024.
- Wegner, A. P. (2026). Canada in the EU's Orbit: What Associate Membership Could Mean in EU Law. *Verfassungsblog*, 20 septembre 2026.
- Weller, M. (2026). Denmark's Greenland Deal with Trump Is a Victory for Diplomacy over Bullying. Chatham House : Londres, 24 septembre 2026.
- Whinston, M. D. (1990). Tying, Foreclosure, and Exclusion. *American Economic Review* 80(4), 837–859.



Publications de cette série · Publications in this series · Veröffentlichungen in dieser Reihe

OPWP N° 2026/01 PP-PO-DE

Vor dem zweiten Scheitern? Die Landtagswahlen, die Brandmauer und das Von-Papen-Risiko

OPWP N° 2026/02 PP-IR-FR

Réserver une place à table : L’alliance UE–Canada, la défense collective et une voix émergente de l’Occident non américain