

Canada and the United States : Managing the Security Relationship

(Gérer la relation canado-américaine)

Par Stéphane Roussel*

Les choses allaient si bien qu'elles ne pouvaient que se dégrader ! La cordialité, discrète mais franche, qui unissait le Président Bill Clinton et le Premier ministre Jean Chrétien a été remplacée par une atmosphère empreinte de mépris mal voilé entre ce dernier et George W. Bush. Depuis les élections présidentielles de 2000 aux États-Unis, les relations canado-américaines tombent de Charybde en Scylla, au point où l'on ne compte plus les maladresses et impolitesses¹. Le refus du Canada d'appuyer l'intervention américaine en Irak en mars 2003 et la réaction de contrariété affichée par Washington ne marquent, en fait, que le point culminant de ce processus.

* Professeur au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes. Ce texte reprend certaines idées exprimées antérieurement, notamment dans "Canada-U.S. Relations: Time for Cassandra?", *American Review of Canadian Studies*, automne, vol. 30, no. 3, automne 2000, p. 135-157; « Pearl Harbor et le World Trade Center. Le Canada face aux États-Unis en période de crise », *Études internationales*, vol. XXXIII, no. 4, décembre 2002, p. 667-695; « *National Security Strategy, Northern Command et Homeland Security: L'impact de la réorganisation de la sécurité aux États-Unis sur les politiques canadiennes* », *Sécurité mondiale*, IQHEL, vol. 1, no. 3, janvier-février 2003, p.1-3. L'auteur tient à remercier Jean-François RANCOURT (UQAM) pour la recherche préliminaire à la rédaction de ce texte, ainsi que Denis STAIRS (Dalhousie) et Marie-Eve DESROSIERS (Chaire de recherche du Canada en politique étrangères et de défense canadiennes) pour leurs commentaires.

1. Mentionons, la déclaration de Jean Chrétien en faveur du candidat Al Gore (octobre 2000), la première visite officielle de G. W. Bush au Mexique (plutôt qu'au Canada), l'omission du Canada dans la liste des alliés loyaux des États-Unis dans le discours de Bush (septembre 2001), l'usage du terme « moron » par une conseillère de Chrétien pour qualifier Bush (décembre 2002), l'annulation de la visite de Bush à Ottawa (mai 2003) ou encore les critiques du Premier ministre à l'endroit de la politique budgétaire de la Maison-Blanche (mai 2003). Voir, entre autres, David T. JONES, « Washington Memo-US: Waiting for Regime Change in Ottawa », *Options politiques*, vol. 24, no. 5, mai 2003, p. 25-28.

Malgré les réactions qu'elle suscite (du moins, au Canada), cette situation n'est probablement que passagère. Depuis plus d'un siècle, les rapports entre les dirigeants des deux pays évoluent en dents-de-scie, passant parfois très rapidement d'une grande complicité à une méfiance non dissimulée², si bien qu'il est difficile d'en prédire l'évolution à court terme. Ainsi, les éléments d'incertitude sont nombreux : Quelle sera l'attitude du remplaçant de Jean Chrétien ? Qui remportera les prochaines élections présidentielles américaines ? Les signes d'essoufflement de l'économie américaine se confirmeront-ils ? Comment les États-Unis se tireront-ils de ce qu'il convient de plus en plus de qualifier de « borbier irakien » ?

Les prévisions sur l'évolution de la situation à moyen terme (soit un horizon de deux à cinq ans) sont généralement plus faciles à établir. Par delà les tensions épisodiques, les relations entre les deux gouvernements ou les deux sociétés se sont toujours révélées fondamentalement amicales et profitables aux deux parties. Ces rapports reposent, en effet, sur des facteurs qui introduisent des éléments de stabilité, de confiance et de réciprocité : une profonde intégration économique, une convergence des valeurs politiques associées à la démocratie libérale, et un réseau d'institutions formelles et informelles très dense.

Cette situation pourrait cependant être appelée à changer. Si, dans l'ensemble, ces trois facteurs continueront certainement d'avoir un effet stabilisant, il est possible

2. Sur les relations interpersonnelles entre les Présidents et les Premier ministres, voir Lawrence MARTIN, *The Presidents and the Prime Ministers*, Toronto, Doubleday, 1982.

de percevoir certaines transformations qui, bien qu'individuellement insignifiantes, auront un effet sur l'évolution de la coopération entre le Canada et les États-Unis en matière de défense et de sécurité. Ainsi, les différences entre les deux sociétés sur le plan des valeurs socioculturelles pourraient bien renforcer les divergences entre Ottawa et Washington sur la perception de la menace et sur les moyens de s'en protéger.³ De même, l'importance grandissante du Mexique dans l'économie nord-américaine va forcer la réflexion sur la place de ce pays dans l'organisation de la sécurité (et peut-être même de la défense) du continent, si bien qu'à la traditionnelle relation bilatérale pourrait bien se substituer une relation trilatérale. Le changement le plus important pourrait bien être d'ordre institutionnel. L'architecture de sécurité nord-américaine mise en place au cours de la guerre froide, et qui a survécu plus d'une dizaine d'années à la disparition de l'Union soviétique, est maintenant en pleine mutation. Non seulement peut-on s'interroger sur l'avenir de certaines institutions héritées de la guerre froide (comme le PJBD ou le NORAD), mais aussi sur les effets de celles créées récemment par les États-Unis (comme le *Northern Command* ou le *Department of Homeland Security*) ou par les deux gouvernements (notamment les accords sur la sécurité frontalière). Considérés dans leur ensemble, ces changements sont les plus importants qu'a connus la relation canado-américaine au cours des cinquante dernières années et l'incertitude qui plane quant à l'avenir de la défense et de la sécurité de l'Amérique du Nord est à la mesure de cette

3 Michael ADAMS, *Fire and Ice. The United States, Canada and the Myth of Converging Values*, Toronto, Penguin Canada, 2003. Voir en particulier les pp. 47-49 sur la persistance de cette divergence en matière de sécurité, malgré la distorsion introduite par les attentats de l'automne 2001.

importance. Ces changements soulèvent un certain nombre de questions auxquelles le gouvernement canadien devra répondre.

L'objet de ce texte est d'identifier certaines des conséquences de ces transformations sur les politiques canadiennes. Le texte est divisé en trois parties. La première est une revue des principes fondamentaux qui guident les relations de sécurité entre le Canada et les États-Unis. La seconde propose un survol des principales composantes institutionnelles de cette relation et des transformations qui les ont affecté au cours des dernières années. Enfin, la troisième identifie les sujets sur lesquels le gouvernement canadien devra se pencher et, éventuellement, faire des choix au cours des prochaines années.

1. Les relations de sécurité canado-américaines : principes et philosophies

Pour comprendre la dynamique actuelle des relations de sécurité canado-américaines, il convient de revenir sur certains principes fondamentaux auxquels se conforment, plus ou moins consciemment, les gouvernements qui se sont succédés à Ottawa. Il s'agit de principes généraux, qui sont tous liés les uns aux autres, parfois même de façon contradictoire.

- a. *La politique de sécurité du Canada est d'abord une politique d'alliance.* Jamais, au cours de son histoire, le Canada n'a disposé des ressources nécessaires pour assurer la sécurité de son vaste territoire, ni pour défendre adéquatement

ses intérêts internationaux. Il doit donc pouvoir compter sur des alliances avec des États puissants et dont il partage les intérêts. Ce rôle a longtemps été assuré par l'Empire britannique, avant d'échoir, durant les années 1940, aux États-Unis. Grâce à ceux-ci, le Canada jouit d'un niveau de sécurité auquel il ne pourrait jamais aspirer en comptant sur ses seules ressources. Plus encore, ces alliances constituent des sources d'informations privilégiées et, à l'occasion, des canaux par lesquels Ottawa peut exprimer son point de vue aux autres gouvernements.

- b. « *Les ennemis de mes amis sont mes ennemis* ». Pour des raisons qui tiennent à la fois de l'histoire et de la géographie, le Canada est un pays qui se fait rarement des ennemis. Sa politique d'alliance introduit cependant un paradoxe, puisque l'essentiel⁴ des menaces qui ont pesé sur sa sécurité provient en fait des liens avec ses protecteurs, ou de son appartenance à un groupe de nations, comme l'Empire britannique ou « l'Occident ». D'une part, le Canada peut être entraîné dans des conflits qui ne le concerne peu ou pas, et ainsi devenir la cible des ennemis de ses amis. Ainsi, s'il devient la cible de groupes terroristes ou d'États « déviants », c'est en grande partie à titre d'allié politique ou de partenaire économique (ou les deux) des États-Unis. Selon les scénarios les plus fréquemment évoqués, des terroristes

4. Les seules véritables « menaces » dirigées spécifiquement contre le Canada sont d'ordre non militaire, comme l'immigration illégale, la criminalité transnationale ou les problèmes environnementaux (incluant la déprédation des ressources). Des trois armes des Forces canadiennes, la Marine est celle dont les activités sont le plus directement touchées par la lutte ces menaces.

pourraient détruire des infrastructures de distribution d'énergie ou de communication situées en territoire canadien, de manière à ce que les effets se fassent ressentir de l'autre côté de la frontière. D'autre part, les menaces dirigées contre les partenaires du Canada deviennent des menaces à la sécurité canadienne, dans la mesure où elles peuvent perturber ses réseaux politiques, culturels et, surtout, économiques. Comme les États-Unis constituent le point de chute de 87% de ses exportations, toute perturbation d'importance du marché américain peut mettre en péril la prospérité canadienne.

- c. *Les intérêts internationaux du Canada se définissent d'abord en termes commerciaux.* La vitalité de l'économie canadienne dépend largement du commerce avec l'étranger, si bien que l'une des plus grandes priorités des dirigeants canadiens consiste à assurer l'accès aux marchés extérieurs. La réalisation de cet objectif passe non seulement par la participation aux opérations de guerre contre ceux qui troublent l'ordre international (du Kaiser en 1914 jusqu'à Al-Qaïda en Afghanistan en 2002) et aux missions de maintien de la paix visant à assurer la stabilité régionale ou mondiale, mais aussi, en vertu du principe suivant, par un contrôle adéquat des personnes et marchandises qui transitent par le Canada.
- d. *La sécurité du Canada ne doit pas constituer une source de préoccupation pour les États-Unis.* Ce principe trouve son expression dans ce que l'on appelle

parfois le « Serment de Kingston ⁵ ». La sécurité du Canada est essentielle à celle de son voisin ; son territoire ne doit servir ni de passage, ni de base aux ennemis des États-Unis. Si les Canadiens se révèlent incapables d'assurer leur propre sécurité, les Américains le feront à leur place – qu'Ottawa le veuille ou non, avec les conséquences que cela peut avoir pour sa souveraineté. De même, pour préserver leurs intérêts commerciaux, les Canadiens doivent s'assurer que les personnes et les marchandises qui traversent la frontière vers les États-Unis ne constituent pas une menace à la sécurité de ces derniers. Tout doute en ce sens pourrait se traduire par des contrôles plus serrés, donc des délais et des pertes pour les entreprises. Ainsi, une grande partie des énergies consacrée à la sécurité vise plus à rassurer les États-Unis qu'à défendre, à proprement parler, le Canada.

e. *L'identification des menaces qui pèsent sur le Canada, de même que la définition des moyens pour s'en protéger, ne relèvent pas du gouvernement canadien.* En vertu du principe qui précède, les Canadiens doivent articuler leurs politiques de sécurité en fonction des menaces qui pèsent sur les États-Unis. Cela signifie, en clair, qu'ils n'ont d'autre choix que d'accepter la définition de la menace et des moyens de s'en prémunir élaborés par Washington, même s'ils ne croient ni à l'un, ni à l'autre ! Plus encore, le seuil minimal des ressources

5. Ce terme vient du fait que ce principe a été exprimé de façon explicite dans un discours prononcé par le Président F.D. Roosevelt à l'Université Queen's en 1938; David G. HAGLUND et Michel FORTMANN, " Le Canada et la question de la sécurité du territoire : l'exemption de Kingston" tient-elle toujours? " *Revue militaire canadienne*, vol. 3, no. 1, printemps 2002, p.17-22.

que les Canadiens doivent consacrer à la défense correspond à ce que les États-Unis jugent nécessaire. Dans la mesure où les deux gouvernements ne partagent pas systématiquement la même perception de la menace, le seuil fixé par les États-Unis se révèle souvent plus élevé que celui que les Canadiens estiment suffisant. Ce principe peut donc constituer une source de friction sur ce qui constitue le niveau acceptable des dépenses militaires canadiennes.⁶

Si ces principes teignent largement la formulation des politiques canadiennes, ils n'offrent pas réponse à tout. Il y a encore un large espace pour les débats et les positions qui s'y affrontent dépendent largement de la définition de l'ordre des priorités. Il y existe, sur ce plan, deux grandes écoles de pensée. La première est associée à *l'internationalisme libéral* et répond principalement à des considérations politiques et identitaires. Pour les tenants de cette approche, un dialogue en tête-à-tête ou une collaboration trop étroite avec Washington comportent de graves dangers puisque, nettement désavantagé sur tous les plans, le Canada se trouve à la merci de son voisin. Sans nécessairement remettre en question les liens avec les États-Unis, ils suggèrent de les diluer dans un ensemble le plus large possible. Cette politique peut prendre différentes formes, telles que la diversification des partenaires commerciaux,

6. Ce principe trouve son illustration la plus explicite dans les multiples déclarations publiques de l'Ambassadeur américain au Canada, Paul Cellucci, qui n'a pas hésité à morigéner les Canadiens pour leurs hésitations à augmenter leur budget de la Défense. En septembre 2002, il admettait que la seule instruction précise qu'il ait reçue de son gouvernement au moment de sa nomination était de convaincre Ottawa d'en faire plus dans ce domaine. Bruce CHEADLE (PC), « Le budget militaire canadien trop maigre au goût des États-Unis », *La Presse*, Montréal, 4 septembre 2002, p. A8.

la concentration des activités dans les organisations multilatérales, ou encore la recherche de partenariats qui peuvent jouer le rôle de contrepoids à l'influence américaine.⁷

La seconde approche, appelée *continentalisme*, découle plutôt de considérations économiques. Elle consiste à reconnaître la réalité de l'intégration de l'économie canadienne à celle des États-Unis et à tenter de tirer partie de ce partenariat. Les continentalistes suggèrent d'approfondir les liens économiques et politiques avec les États-Unis, notamment en alignant ouvertement la politique étrangère et de défense du Canada sur celle de Washington. Les concessions dans les domaines politiques, militaires ou sociaux visent principalement à s'assurer les bonnes grâces de Washington et donc de garantir, pour les produits et services canadiens, un accès privilégié au marché américain.⁸

Bien que situées aux antipodes l'une de l'autre, ces deux philosophies coexistent généralement dans le quotidien de la politique étrangère canadienne. Si l'internationalisme a clairement marqué les politiques de tous les gouvernements qui se sont succédés à Ottawa depuis la Seconde Guerre mondiale, aucun n'a pu faire

7. Pour un exemple contemporain de ce type de discours, voir Andrew COHEN, *While Canada Slept. How We Lost Our Place in the World*, Toronto, McClelland & Stewart, 2003. Pour une version plus radicale, voir Michael BYERS, *Les forces armées canadiennes sous commandement américain*, Simons Centre for Peace and Disarmament Studies, Liu Centre for the Study of Global Issues (UBC), 6 mai 2002.

8. La série d'études menée dans le cadre de l'Institut C.D. Howe offre un bon exemple de cette approche. Voir notamment Wendy DOBSON, "Shaping the Future of the North American Economic Space. A Framework for Action," *C.D. Howe Institute Commentary*, no. 162, avril 2002; et J. L. GRANATSTEIN, "A Friendly Agreement in Advance. Canada-US Defense Relations Past, Present, and Future", *C.D. Howe Institute Commentary*, no. 166, juin 2002.

l'économie de relations bilatérales étroites avec les États-Unis. De même, le gouvernement le plus résolument continentaliste, celui de Brian Mulroney, a repris à son compte plusieurs éléments du discours internationaliste. Toutefois, il est impératif de garder à l'esprit la distinction entre les deux philosophies, non seulement parce qu'il en est toujours une qui occupe une place plus importante que l'autre au sein du gouvernement, mais aussi parce qu'elles commandent des approches fort différentes, parfois même contradictoires, face aux problèmes ou aux défis que posent les relations avec les États-Unis. Ainsi, les clivages très nets observés au sein de la société et de l'élite politique canadiennes sur l'attitude à adopter face à l'intervention américaine en Irak reflètent clairement la dualité internationalisme/continentalisme⁹ et illustrent les choix fondamentalement différents qui peuvent en découler.

II. Les institutions canado-américaines : l'état des lieux

Contrairement à ce que l'on affirme souvent, les relations canado-américaines en matière de sécurité sont encadrées par de nombreuses institutions. Personne ne semble connaître le nombre exact d'accords qui lient les deux pays, mais il y aurait, dans le domaine spécifique de la défense, 80 traités, 250 autres protocoles et 145

9. Stéphane ROUSSEL, *Les cauchemars de Pearson : Le Canada face à la guerre en Irak*, Montréal, Institut d'études internationales (UQAM), mars 2003 (www.iei.uqam.ca).

« tribunes bilatérales ».¹⁰ À ce nombre s'ajoutent toutes les ententes portant sur les aspects non-militaires de la sécurité, dont l'immigration, les douanes, l'application des lois, le renseignement ou la protection civile.

L'un des principaux changements dans l'environnement de sécurité nord-américain touche précisément ce tissu institutionnel. Aux institutions héritées de la guerre froide s'ajoutent maintenant de nouvelles agences qui, bien que relevant exclusivement du gouvernement américain, auront un impact sur les politiques canadiennes. Cette section offre un bref aperçu de l'état de ces institutions bilatérales et nationales.

Les institutions héritées de la guerre froide

L'un des aspects les plus étonnants des relations canado-américaine est l'absence de tout traité de portée générale, qui cimenterait l'alliance entre les deux États. Il n'existe pas d'entente bilatérale établissant formellement le principe d'assistance mutuelle, comme le fait, par exemple, l'Article V du Traité de l'Atlantique nord. « L'alliance » entre le Canada et les États-Unis est donc plutôt le résultat d'une série d'accords de coopération militaire à caractère fonctionnel. Dans les faits, cependant, il en résulte une association beaucoup plus étroite, puisque l'intégration très poussée

10. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, *Le Canada et les États-Unis d'Amérique : Partenaires en matière de défense et de sécurité, au pays et à l'étranger*, Ottawa, 2003, p. 8; PARLEMENT DU CANADA, *La défense de l'Amérique du Nord : une responsabilité canadienne. Rapport du Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la Défense*, Ottawa, septembre 2002, p. 28.

de la défense que cette multitude d'accords de portée limitée a engendré est bien plus difficile à dénouer qu'un engagement formel.

La plus ancienne de ces institutions est la *Commission permanente mixte canado-américaine de défense*, mieux connue sous l'acronyme anglais « PJBD ». Elle a été formée en 1940 dans le but d'étudier les problèmes de défense de l'Amérique du Nord et de faire des recommandations aux deux gouvernements. Elle est composée d'un nombre égal de diplomates et militaires représentant les deux pays. Très active au cours de la Seconde Guerre mondiale, elle se fera beaucoup plus discrète au fil du temps, au point où rare sont ceux qui savent qu'elle existe encore.¹¹ Aujourd'hui, elle s'occupe essentiellement des aspects techniques de la coopération, notamment ceux ayant trait aux capacités d'opération conjointe.

Une autre institution très connue héritée de cette période est le *Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord* (NORAD), créé en 1957-1958 et responsable de la surveillance de l'espace aérien de l'Amérique du Nord. En 1981, le terme « aérienne » a été remplacé par « aérospatiale » pour mieux décrire sa mission consistant à surveiller non seulement le trafic aérien, mais aussi les objets évoluant au-dessus de l'atmosphère. Opéré par des militaires des deux pays, il est placé sous

11. Sur la création et l'évolution du PJBD, voir Christopher CONLIFFE, "The Permanent Joint Board on Defense, 1940-1988", dans David G. HAGLUND et Joel J. SOKOLSKY, dir. *The U.S.-Canada Security Relationship. The Politics, Strategy and Technology of Defence*, Boulder (Col.), Westview, 1989, p. 145-165; William R. WILLOUGHBY, *The Joint Organizations of Canada and the United States*, Toronto, Toronto University Press, 1979.

la direction d'un général américain, secondé par un officier canadien. L'accord est renouvelé tous les cinq ans et est valide jusqu'en mai 2006.

Le gouvernement canadien attache une grande valeur à sa participation au NORAD, puisqu'elle lui permet de contrôler son propre espace aérien et d'obtenir des informations sur les projets et les programmes de défense américains pouvant affecter le Canada. Si les événements de septembre 2001 ont rappelé l'importance de contrôler adéquatement l'espace aérien, l'avenir de cette institution demeure encore incertain. Celui-ci semble liée à la place du NORAD dans le fonctionnement du bouclier antimissile que le gouvernement américain entend mettre en place, et donc à l'acceptation, par Ottawa, d'une participation canadienne à ce programme.¹²

Le NORAD est la seule entente militaire bilatérale connue du grand public canadien. Pourtant, il existe une myriade d'autres accords militaires comparables, qui portent sur des domaines d'activité aussi divers que les exercices navals, le renseignement, les échanges à caractère scientifique (tels que la cartographie ou la météorologie), l'entraînement, etc. D'autres ententes couvrent le secteur de l'industrie de la défense, dont l'*Accord sur la partage de la production de défense (DPSA)*, l'*Accord sur le développement industriel pour la défense (DDSA)*, le *North American Technology and Industrial Base Organization (NATIBO)* ou le *Programme canado-américain d'essais et d'évaluation (CANUSTEP)*.¹³

12. Joseph T. JOCKEL, « Après les attaques de septembre: Quatre questions sur l'avenir du NORAD », *Revue militaire canadienne*, vol. 3, no. 1, printemps 2002, p. 11-16.

13. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, *op. cit.*, 2003, p. 4-5.

Enfin, il convient de signaler l'existence relativement discrète du *Groupe bilatéral consultatif sur la coopération antiterroriste*. Créé en 1988¹⁴, il réunit, chaque année, des représentants des principaux ministères et agences concernés par la lutte antiterroriste (forces de police, renseignement, transport, etc.). La dernière réunion a eu lieu à Ottawa remonte à juin 2001 ; paradoxalement, les représentants américains semblent avoir été trop occupés depuis les attentats du 11 septembre suivant pour organiser une nouvelle rencontre. Le Département d'État a cependant indiqué son intention de relancer les activités de ce groupe.¹⁵

Au cours de la guerre froide, ces ententes ont parfois suscité des critiques parmi la classe politique ou l'opinion publique canadiennes. Les mouvements pacifistes et les tenants d'une politique de neutralité les percevaient comme autant de chaînes qui assujettissent le Canada aux États-Unis. Certaines ententes ont parfois attiré l'attention en raison de leur caractère controversé, comme le CANUSTEP, qui permet aux forces américaines de tester de nouveaux systèmes d'armes, dont le missile de croisière en sol canadien. Dans l'ensemble cependant, la coopération militaire canado-américaine semble avoir fonctionné sans heurt majeur (sauf, peut-être, en de rares occasions, comme lors de la crise des missiles de Cuba, en 1962), à la satisfaction des deux parties.

L'évolution du paysage institutionnel nord-américain

14. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES, « Canada and United States Issue Declaration on Counter-Terrorism », *Communiqué* no. 008, 11 janvier 1988.

15. DEPARTEMENT D'ÉTAT, *Report on Patterns of Global Terrorism 2002*, Washington D.C., 2002, p. 74-75.

La fin de la guerre froide n'a pas entraîné de changement significatif dans cette relation. Aucune institution d'importance n'a été créée entre 1990 et 2000, et aucune de celles héritées de la guerre froide n'a été réformée ou abolie. La crainte exprimée par certains dirigeants américains sur le risque posé par les « menaces asymétriques » vont cependant alimenter deux débats, au demeurant très discrets, sur l'avenir de l'architecture de sécurité nord-américaine : l'un portant sur la défense antimissile, l'autre sur la menace terroriste.¹⁶ Dans le même ordre d'idées, la place de plus en plus importante du Mexique dans le paysage économique du continent poussent certains dirigeants et observateurs à évoquer la création d'une « communauté de sécurité nord-américaine ». Aucun de ces projets n'a toutefois eu de suite immédiate.

Ce n'est qu'à la suite des attentats perpétrés aux États-Unis en septembre 2001 que le portrait institutionnel de la sécurité nord-américaine a changé de façon significative. Entre l'automne 2001 et l'automne 2002, toute une série d'initiatives américaines ont bouleversé cet environnement.

Le premier changement significatif est lié à la réorganisation des commandements militaires américains. En avril 2002, le gouvernement annonçait la création d'un commandement responsable de la sécurité du territoire national, le *Northern Command* (*Northcom*). Bien qu'il s'agisse d'une initiative purement nationale,

16. Stéphane ROUSSEL, « *Homeland Defence* et périmètre de sécurité : Quelles sont les conséquences pour le Canada ? Compte-rendu d'une conférence tenue au Collège Glendon le 25 mai 2001 », *La politique étrangère canadienne*, vol. 9, no. 1, automne 2001, p. 1-17.

elle affecte le Canada de deux façons. D'une part, l'une des responsabilités du nouveau commandement consiste à assurer la coordination avec le Mexique et le Canada, ce qui constitue un précédent. C'est, en effet, la première fois que les trois pays sont ainsi associés à un projet de défense du continent. D'autre part, le commandant du Northcom est aussi le responsable du NORAD, ce qui le met directement en contact avec ses collègues canadiens. Du point de vue d'Ottawa, il existe une distinction très nette entre les deux organismes. Le Canada ne participe pas aux activités du Northcom, mais contribue à celle du NORAD. Toutefois, cette distinction pourrait être difficile à maintenir compte-tenu du chevauchement entre les deux organisations. Ainsi, en vertu d'un accord conclu en décembre 2002, un *Groupe de planification binational*, basé à Colorado Springs (comme le NORAD), composé d'une vingtaine d'officiers canadiens et d'autant de leurs collègues américains, a été créé afin d'assurer la liaison entre le gouvernement canadien et le nouvel organisme. Il a pour tâche de « définir à l'avance des interventions concertées ¹⁷ » en cas de situation d'urgence. À terme, il pourrait bien servir de fondement à une intégration plus poussée des opérations des forces terrestres et maritimes des deux pays, à l'image de ce que fait le NORAD pour les forces aériennes.¹⁸

17. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE,, *op. cit.*, 2003, p. 4-5.

18. Philippe LAGASSÉ, « Le Northern Command et l'évolution des relations canado-américaines », *Revue militaire canadienne*, vol. 4, no. 1, printemps 2003, p. 15-22.

Le second bouleversement institutionnel significatif est lié à la création, autorisée en novembre 2002, d'un ministère de la sécurité intérieure (traduction impropre de *Department of Homeland Security*). Cet organisme, aux pouvoirs très étendus et aux budgets astronomiques, chapeaute désormais les activités de plus d'une vingtaine d'agences fédérales dont le mandat touche, de près ou de loin, à la sécurité non militaire du territoire.¹⁹ Le ministère joue aussi le rôle de coordonnateur auprès de la pléthore d'organisations relevant de l'autorité des États et des municipalités. Son mandat couvre une variété de champs d'activité, dont la prévention, l'enquête, la diffusion de l'information, la recherche, la réaction aux situations de crise, etc. Bien qu'elle soit définie, la structure du nouveau ministère n'est pas encore totalement mise en place, si bien que son efficacité réelle demeure difficile à évaluer. Toutefois, compte-tenu de l'ampleur des changements bureaucratiques qu'entraîne la création du ministère, on peut présumer que de nombreux ajustements seront nécessaires avant que celui-ci soit pleinement opérationnel. Le gouvernement canadien s'est aussi doté, en février 2001, d'un organisme chargé de planifier les mesures contre les menaces asymétriques et les catastrophes d'origine humaine ou naturelle. Le *Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile* (BPIEPC) n'a cependant pas de mandat, et encore moins de ressources, comparables au *Department of Homeland Security*.

19. Stéphane ROUSSEL et Jean-François RANCOURT, « Le Département de la Homeland Security (DHS) : Tour de Babel bureaucratique américaine ? », *Le Maintien de la paix*, no. 61, décembre 2003.

Le troisième élément d'importance est la conclusion d'une série d'accords sur la sécurité des frontières et sur le contrôle des migrations. Les deux ententes sur la sécurité des frontières signées en décembre 2001 (dont le *Plan en 30 points sur la frontière intelligente*) ont été complétées, en juillet suivant, par l'*Accord sur le pays tiers sûr*, qui vise à harmoniser les politiques d'octroi des visas. Washington a adopté, en ce qui a trait à la gestion des frontières avec le Mexique, une approche semblable. L'entente américano-mexicaine en 22 points présente, en effet, de nombreuses similitudes avec celle qui lie Ottawa et Washington.²⁰

À toutes ces transformations institutionnelles s'ajoute l'élaboration d'une nouvelle stratégie de sécurité nationale par la Maison-Blanche en septembre 2002. Bien que le Canada et le Mexique ne soient mentionnés qu'en de rares occasions, ce document²¹ est révélateur des sujets qui intéressent le gouvernement américain face à ses partenaires. La notion de « sécurité » prend ici un sens très large, puisqu'elle englobe non seulement le recours à la force et le renforcement des moyens militaires, mais aussi des éléments tels l'accès aux ressources énergétiques ou la lutte aux pratiques commerciales injustes.

Le processus de réorganisation de la sécurité nord-américaine est loin d'être complété. L'avenir du NORAD, la place du Canada dans le Northcom, le

20. David A. SHIRK, *NAFTA+Plus?: U.S.-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks*, Prepared for the conference on *Reforming the Administration of Justice in Mexico* at the Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego May 15-17, 2003.

21. THE WHITE HOUSE, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., Septembre 2002.

fonctionnement du *Department of Homeland Security*, ou encore la nature des relations entre les agences qui composent ce ministère et leur vis-à-vis canadiens, sont autant de questions qui demeurent sans réponse. Du point de vue du Canada, l'avenir des relations de sécurité avec les États-Unis est truffé d'incertitudes. Jusqu'à présent, seules les questions relatives à la participation au bouclier antimissile, à la réglementation de l'immigration, à la protection de la souveraineté canadienne et à la hausse des budgets de la défense ont fait l'objet de vagues débats. Pourtant, il y a, dans tous les changements présentés plus haut, suffisamment d'éléments préoccupants pour stimuler une réflexion de fond.

III. Quelques éléments de débat

Le constat à tirer des remarques qui précèdent est presque trivial: la sécurité de l'Amérique du Nord ne se résume plus à une question de « défense » au sens militaire du terme. Cette distinction, bien établie ailleurs, a mis du temps à s'imposer sur ce continent. Par exemple, les questions d'immigration ont été généralement considérées comme une problématique sociale ou économique, mais rarement de sécurité. De même, les projets de réforme du système de contrôle des frontières ont, jusqu'en 1999, été abordés essentiellement comme une nécessité économique.

La création du *Department of Homeland Security*, tout comme la formulation de la stratégie nationale, témoignent bien de cette évolution. Tout, aux États-Unis, semble

désormais objet de sécurité. Compte-tenu des liens étroits qui unissent les deux pays, il est douteux que le Canada puisse totalement échapper à ce mouvement. En vertu des principes énoncés dans la première section, le gouvernement canadien devra inévitablement ajuster ses politiques en fonction de celles de son voisin. Le problème est que l'on commence à peine à découvrir l'ampleur des conséquences que ce phénomène pourrait avoir. Trois d'entre elles seront évoqués ici.

La réorganisation de la sécurité intérieure au Canada

La première conséquence est d'ordre organisationnel et participe de la mouvance qui a entraîné la création du *Department of Homeland Security*.²² Rien n'indique que le gouvernement canadien devrait se lancer dans une réorganisation similaire à celle entreprise aux États-Unis et qu'il crée son propre « super ministère » de la sécurité. Toutefois, il devra probablement procéder à certains ajustements d'apparence parfois anodine, mais dont les conséquences pourraient être significatives. L'harmonisation minimale des politiques est, en effet, inévitable et ceci pour deux raisons. La première, et la moins importante, est que la coopération étroite entre les agences canadiennes et américaines appelle des méthodes organisationnelles semblables. Si la réforme menée aux États-Unis s'avère une

22. Yves BELANGER et Stéphane ROUSSEL, "La sécurité des Amériques : les premiers pas vers une intégration régionale?", *Chroniques des Amériques*, Montréal, Observatoire des Amériques (GRIC/CEIM - UQAM), février 2003, www.ceim.uqam.ca; David M. LAW, *Security Sector Reform Comes to Canada*, texte présenté à la réunion annuelle du Centre for International Relations (CIR), Queen's University, Kingston, 6 juin 2003.

réussite (ce qui est loin d'être assuré), les pressions internes et externes seront fortes sur le gouvernement canadien pour qu'il adopte des mesures s'en inspirant.

La seconde raison est plus sérieuse. La logique de la lutte contre les menaces asymétriques qui a mené, aux États-Unis, à la création du *Department of Homeland Security* s'applique aussi au Canada. En d'autres mots, les agences canadiennes font face aux mêmes défis organisationnels posés par l'immense éventail des missions à mener (prévention, détection, réaction, enquête, etc.) et par la nécessité de coordonner un grand nombre d'acteurs. Les problèmes de coordination entre les agences fédérales ne sont pas nouveaux et ne constituent, en soi, pas un argument justifiant une réforme en profondeur, même s'ils sont parfois très complexes. La véritable difficulté découle de la coordination avec les acteurs évoluant hors du cadre fédéral, soit les provinces, les municipalités et les entreprises privées.

L'approfondissement de la coordination intergouvernementale soulève, en effet, l'éternelle question des relations entre le gouvernement fédéral canadiens et les provinces. Depuis les attentats de l'automne 2001, les gouvernements provinciaux (notamment ceux de l'Ontario et du Québec) ainsi que certaines grandes municipalités telles que Montréal et Toronto, ont entrepris de revoir leurs propres politiques de sécurité. Jusqu'à récemment, aucun de ces gouvernements n'éprouvaient la nécessité de renforcer les mécanismes de coopération existants, ceux-ci étant suffisants pour remplir leur mandat respectif. Les changements dans l'architecture de sécurité continentale vont modifier l'équilibre existant et les

relations entre ces différents paliers devront être repensées, non seulement en fonction des objectifs de sécurité à atteindre, mais aussi des champs de compétence de chacun.

L'émergence des acteurs privés dans la sphère de la sécurité soulève également des questions importantes. Ces acteurs jouent maintenant un rôle incontournable dans le secteur de la sécurité, non seulement en tant que fournisseurs, mais aussi de consommateurs. D'une part, la réalisation des objectifs de sécurité nécessite le recours à des technologies que seule l'entreprise privée peut fournir. Ce rôle de fournisseur rappelle celui que l'industrie de la défense jouent depuis des décennies, à ceci près que l'industrie de la sécurité est beaucoup plus diversifiée, moins concentrée (il s'agit bien souvent de petites et moyennes entreprises) et beaucoup plus près des applications civiles. D'autre part, bon nombre des menaces prises en compte par le gouvernement sont dirigées contre des "infrastructures essentielles" (réseaux de communication ou de distribution d'énergie, laboratoires utilisant des matières dangereuses, etc.) qui, souvent, appartiennent au secteur privé. Celui-ci devient donc un "consommateur" de plus en plus important en matière de sécurité.

Traditionnellement, les menaces à la sécurité de la société civile se confondaient avec celles dirigées contre l'État (menace d'invasion militaire ou de guerre nucléaire). Le terrorisme introduit un découplage entre les deux, dans la mesure où il vise souvent des objectifs civils, comme le World Trade Center. Toutefois, si l'entreprise privée est appelée à participer directement à la mise en oeuvre de programmes de

sécurité, son rôle dans tout ce processus de réorganisation, que ce soit en tant que consommateur ou fournisseur de sécurité, est encore mal défini. Les Canadiens devront éventuellement déterminer s'ils souhaitent voir leurs entreprises privées jouer un rôle aussi important que celui qu'assument les firmes américaines. En ce domaine, tous les principes restent à établir, que ce soit au niveau du partage des droits, des responsabilités ou des coûts.

Les limites fonctionnelles de la sécurité

Répetons-le : tout, aux États-Unis, est désormais affaire de « sécurité », au point où celle-ci peut servir à justifier presque n'importe quelle politique. À cet égard, le document établissant la stratégie de sécurité nationale des États-Unis recèle des problèmes potentiels très sérieux pour le Canada. D'une part, celui-ci est le principal fournisseur énergétique des États-Unis et est déjà soumis à des pressions pour qu'il garantisse, aux intérêts américains, l'accès à ses ressources. La « sécurité énergétique » est un sujet qui figure d'ailleurs parmi les principaux dossiers qui préoccupent Washington dans ses relations avec le Canada.

Mais l'énergie n'est pas le seul secteur d'activité qui, au nom de la sécurité, pourrait subir de profonds bouleversements. Le commerce en est un autre. Ainsi, selon les termes de la stratégie nationale, la croissance économique, à travers le libre-échange et le libre-marché, est une composante essentielle de la sécurité des États-Unis. L'un des moyens pour atteindre cet objectif de prospérité consiste à lutter

contre ce que Washington considère comme étant des « pratiques commerciales injustes » (*unfair practices*)²³. Or, le Canada, qui est aussi le principal partenaire commercial des États-Unis, pourrait bien aussi devenir, toujours au nom de la sécurité, une cible privilégiée, tant Ottawa a la réputation de subventionner indûment certains secteurs économiques.

D'autres domaines, comme l'accès aux réserves d'eau potable, l'organisation du système de santé, ou encore certains articles du code criminel, pourraient aussi être jugés problématiques pour la « sécurité » des États-Unis. Les Canadiens doivent donc s'employer à circonscrire les limites fonctionnelles de leurs relations de sécurité avec les États-Unis, de manière à préserver ce qui leur tient à cœur.

La définition de l'espace nord-américain

Le troisième aspect des relations canado-américaines de sécurité qui pourra engendrer certains débats au cours des années à venir concerne le Mexique. Depuis la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1992, ce pays occupe une place grandissante dans l'espace géopolitique continental. Jusqu'à présent, cette présence s'est surtout fait sentir aux niveaux commercial et socio-économique (à travers le phénomène d'immigration). Toutefois, tout comme dans le cas du Canada, la croissance spectaculaire des échanges pose des problèmes de sécurité. Ce domaine est donc, inévitablement, appelé à devenir un sujet de

²³. THE WHITE HOUSE, *op. cit.*, p. 19. Le document reste vague sur la nature de ces pratiques injustes, mais insiste sur la nécessité, dans le même paragraphe, de résoudre les conflits avec l'Union européenne, le Mexique et le Canada.

discussion entre les trois gouvernements. Traditionnellement conçue de façon strictement bilatérale, la sécurité pourrait bien devenir un jeu à trois.

Cette relation trilatérale n'est pas encore une réalité ; la tendance actuelle semble plutôt à la constitution de deux relations bilatérales parallèles (canado-américaine et américano-mexicaine), mais indépendantes l'une de l'autre. Même si certains dirigeants, comme Lloyd Axworthy, ont mentionné la possibilité de créer une « communauté de sécurité nord-américaine », les trois gouvernements ne semblent pas disposés à s'engager dans cette voie, et ceci pour des raisons diverses. Par exemple, tant les Américains que les Canadiens se méfient de la corruption endémique des forces de l'ordre mexicaines ; Canadiens et Mexicains craignent les dérapages « impérialistes » des États-Unis ; les Américains redoutent toute ingérence extérieure dans l'organisation de leur sécurité ; etc.

Pourtant, il semble inévitable que le Mexique doive, tôt ou tard, être intégré dans l'espace de sécurité nord-américain. Sur ce plan, le Canada a probablement un rôle important à jouer, en aidant ses deux partenaires à surmonter leur méfiance réciproque.²⁴ En de nombreux domaines, comme la réforme des institutions juridiques, l'application des lois, la lutte contre la corruption, les exercices militaires, ou encore la sécurisation des infrastructures essentielles, les Canadiens peuvent

24. Comme le souligne Charles Tilly, « ... by and large trust does not emerge from a repeated two-party interactions, but from interactions cemented by their connections with third parties who serve as monitors, guarantors, and sources of support. [...] Triads facilitate the 'spillover' from one form of cooperation to another... ». Charles TILLY, « International Communities, Secure or Otherwise » dans Emanuel ADLER et Michael BARNETT, dir., *Security Community*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 406.

conseiller les Mexicains et mener des projets-pilotes pouvant permettre l'émergence d'une « habitude de coopération » avec les États-Unis. En ce sens, le gouvernement canadien pourrait retrouver, dans l'espace nord-américain, le vieux rôle d'intermédiaire (*linchpin*) qu'il a longtemps et ardemment souhaité assumer dans la région euro-atlantique.

Conclusion : au-delà du « continentalisme immature »

L'évolution de l'environnement de sécurité nord-américain soulève un certain nombre d'interrogations pour la politique étrangère et de sécurité canadienne. Celles mentionnées dans la troisième section de ce document demeurent encore, pour l'essentiel, sans réponse.

Le problème tient en partie au fait que les « philosophies » de la politique étrangère canadienne ne sont que des guides imparfaits. D'une part, l'internationalisme commande essentiellement de gérer les relations avec les États-Unis à partir d'un ensemble multilatéral le plus vaste possible, ce qui semble peu praticable dans la situation actuelle. D'autre part, l'obsession commerciale qui motive les tenants du continentalisme les pousse à offrir n'importe quelle concession à Washington pour assurer, aux produits canadiens, un accès au marché américain, et à minimiser les conséquences politiques, sociales et culturelles de leurs propositions. Ce « continentalisme immature » ne peut fournir de réponses adéquates à des

problématiques de sécurité qui ont, justement, de grandes conséquences dans tous ces domaines. Il n'existe donc pas de « vision » susceptible de guider les dirigeants canadiens dans leurs relations avec leurs homologues américains.

Les conséquences, pour le Canada, des initiatives américaines sont trop souvent évaluées uniquement en vertu de critères abstraits et éloignés de la réalité des citoyens canadiens, comme la préservation de la souveraineté ou de la crédibilité internationale du gouvernement.²⁵ De tels critères sont probablement pertinents, mais ils ne doivent pas occuper tout l'espace de réflexion. Toute évaluation des projets conjoints doit aussi tenir compte des effets des différents programmes sur la société civile. À cet égard, les débats évoqués plus haut soulèvent des questions cruciales : Quel rôle les provinces et les municipalités doivent-elle jouer dans la sécurisation de l'espace continental et comment seront partagées les ressources entre ces paliers de gouvernements (déjà aux prises avec des difficultés budgétaires) et le fédéral ? La société canadienne est-elle disposée à laisser l'entreprise privée assumer une part croissante des activités de sécurité ? Quelle relation la société civile canadienne veut-elle entretenir avec celle du Mexique ? Il s'agit là de questions fondamentales pour l'évolution de la politique de sécurité canadienne, et elles devront nécessairement trouver réponse dans les années à venir.

25. Le débat sur la participation au projet de bouclier antimissile en est un bon exemple. Il n'est pas étonnant que si peu de citoyens s'en soient mêlés.