LE CANADA À LA CROISÉE DES CHEMINS: L'APRÈS-11 SEPTEMBRE COMME PRÉSAGE D'UNE INTÉGRATION MILITAIRE NORD-AMÉRICAINE

PAR David Grondin

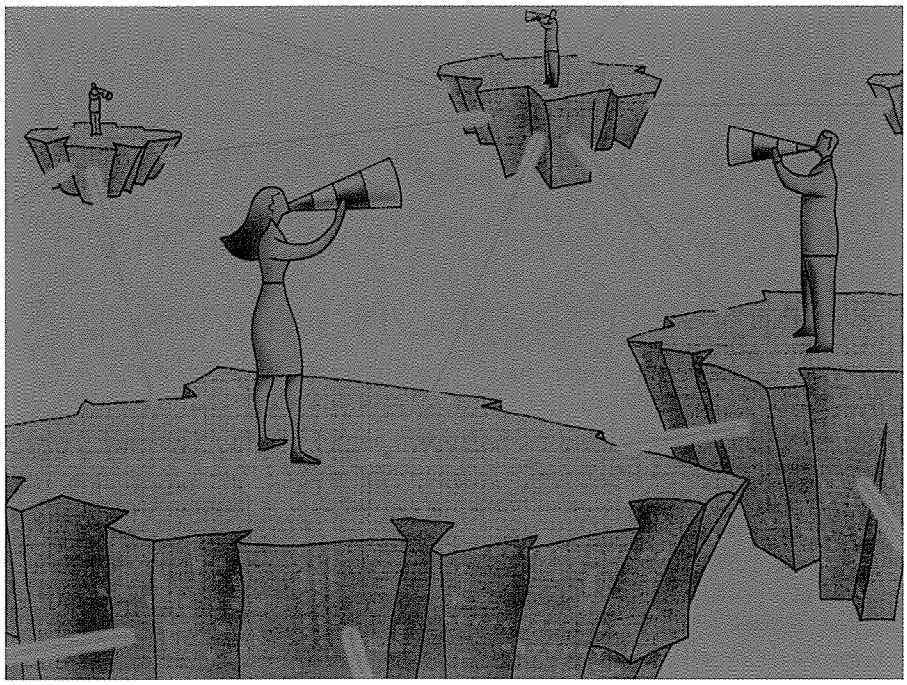
LES ÉVÉNEMENTS DU 11 SEPTEMBRE 2001 AURONT DEUX EFFETS MAJEURS SUR LA RELATION CANADO-AMÉRICAINE : ILS RAPPROCHENT ENCORE PLUS LE CANADA DES ÉTATS-UNIS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE ET ILS AMÈNENT LES ÉTATS-UNIS À REVOIR LEUR DÉFENSE CONTINENTALE ET LA SÉCURITÉ DES FRONTIÈRES QU'ILS PARTAGENT AVEC LEURS VOISINS. CE NOUVEL ALIGNEMENT S'APPARENTE À L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE NORD-AMÉRICAINE DÉJÀ ENTAMÉE. MÊME SI CE PROCESSUS A ÉTÉ AMORCÉ AVANT MÊME LE DÉBUT DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE, LES ÉVÉNEMENTS DU 11 SEPTEMBRE AURONT EU POUR EFFET D'ACCÉLÉRER CE PROCESSUS ET DE LE RENDRE D'AUTANT PLUS IRRÉVERSIBLE. CET ÉTAT DE FAIT FORCE LE CANADA À SE QUESTIONNER SUR LES ORIENTATIONS FUTURES DE SA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ, AINSI QUE SUR SON RÔLE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE.

Les Américains et les Canadiens partagent un espace continental commun ainsi que des racines linguistiques, politiques, culturelles, sociales et historiques. Depuis l'Accord de libre-échange (ALE) canado-américain, ils partagent également un espace économique commun. En dépit de leur intégration économique, les deux États souverains ont préféré et préfèrent toujours demeurer souverains, du moins politiquement. Depuis les événements du 11 septembre 2001, le spectre d'une intégration accrue est réapparu : cette nouvelle phase viserait la sécurité et la défense du continent nord-américain. Avec les accords de coopération sur la sécurité des frontières et le contrôle de la migration régionale et sur la création d'une frontière intelligente de décembre 2001, les premiers jalons ont certes été posés, ils le sont depuis longtemps pourrait-on dire, mais il est encore trop tôt pour parler d'une intégration militaire nord-américaine comme étant chose faite.

Traditionnellement, les relations canado-américaines ont été marquées par une profonde asymétrie. L'importance que leur accorde chacun des partenaires diffère: pour les États-Unis, le domaine politico-stratégique, qui concerne la défense et la sécurité, est primordial, alors que pour le Canada, ce sont les relations économiques qui prévalent. Cela s'explique assez facilement par leur rôle respectif sur la scène internationale. D'emblée, il faut reconnaître que la relation de sécurité et de défense s'est toujours faite dans un sens plutôt que dans l'autre, le Canada voyant sa sécurité et sa défense assurées à faible coût par les États-Unis. Dans le monde post-11 septembre, cette relation retient plus que jamais l'attention des décideurs américains et canadiens. Or, plus que la fin de la guerre froide, le 11 septembre et la menace terroriste transnationale pourraient profondément altérer les rapports canado-américains en matière de sécurité et de défense. Le présent article vise à décrire et analyser l'évolution des relations canado-américaines en matière de sécurité et de défense à la lumière des événements tragiques du 11 septembre 2001 en ayant à l'esprit le processus d'intégration militaire continentale que l'on voit poindre.

LE POIDS DU CONTINENTALISME SUR UNE PUISSANCE MOYENNE CHERCHANT À S'ASSUMER

L'aube de la Deuxième Guerre mondiale a vu naître la collaboration canado-américaine en matière de défense. L'imminence de la menace allemande conduisait le président américain Franklin Delano Roosevelt à évoquer la pertinence d'une défense continentale pour l'Amérique du Nord avec son homologue canadien, le premier ministre William Lyon MacKenzie King. À Kingston, en Ontario, le 18 août 1938, ils s'entendaient pour que les États-Unis assurent la défense du Canada s'il était menacé par une puissance étrangère et le Canada promettait en retour aux États-Unis de faire son possible pour empêcher qu'une puissance étrangère passe par le Canada pour diriger une attaque contre le territoire américain. De cette initiative américaine émergeait alors la réciprocité caractérisant depuis la relation canado-américaine de défense. Si le ciment de cette relation était la présence d'une menace à la sécurité du continent nord-américain, la pierre originelle scellant le partenariat stratégique canado-américain s'avère la Déclaration d'Ogdensburg du 18 août 1940, créant la Commission permanente canado-américaine de défense (CPCAD ou *Permanent Joint Board on Defense* (PJBD)). La défense de l'Amérique du Nord devenait ainsi la responsabilité conjointe du Canada et des États-Unis. Tout en assumant désormais son indépendance par rapport à la mère patrie britannique, le Canada amorçait la continentalisation de sa politique de défense et de sécurité.



Durant la guerre froide, les relations de défense entre le Canada et les États-Unis ont été marquées par une collaboration plus étroite en ce qui a trait à la défense aérospatiale et aérienne nord-américaine avec la création du NORAD (le *North American Aerospace Defense Command* ou le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord) en 1958. La menace d'une attaque nucléaire soviétique justifiait cette nouvelle coopération institutionnelle.

Un contexte similaire à ceux de 1940 et de 1958 prévaut depuis le 11 septembre. En effet, une menace à la sécurité continentale pousse inexorablement vers une plus intime collaboration militaire entre le Canada et les États-Unis : le terrorisme transnational. Et comme en 1940 et 1958, ce sont les États-Unis qui font des pressions en ce sens. Toutefois, le Canada n'est plus dans la même position face à son voisin du sud. S'il avait théoriquement le choix en 1940, il n'est aujourd'hui plus en mesure de le faire. L'asymétrie initiale n'a plus rien à voir

avec celle qui règne maintenant[1]. Aujourd'hui, les États-Unis forment une hyperpuissance, la première puissance mondiale, alors que le Canada peine à assumer son statut de puissance moyenne. Par conséquent, s'il s'est historiquement permis de négliger les aspects traditionnels de la défense nationale afin de pouvoir utiliser ses ressources à d'autres fins et d'agir dans d'autres forums multilatéraux, le Canada ne peut plus s'en remettre aux États-Unis sans assumer sa part du fardeau, ou sinon, il devra subir leurs impératifs de puissance.

Cette réalité – la disparité dans la puissance – donne le ton au partenariat stratégique canado-américain. Cette disparité s'exprime particulièrement dans le peu d'attention que consacrent les États-Unis à la relation canado-américaine[2]. Pourtant, le Canada demeure une assise stratégique indéniable pour les États-Unis pour la défense conjointe de l'espace continental nord-américain : les États-Unis ont besoin d'un accès à l'espace aérien canadien, à ses voies maritimes et à son territoire pour leurs forces défensives stratégiques. C'est pourquoi le Canada doit disposer de forces pouvant collaborer avec celles des États-Unis pour la défense du continent. Mais au grand dam des Canadiens, le Canada est rarement considéré par les États-Unis comme un allié exceptionnel dans l'élaboration de sa politique étrangère et de défense. Pour les stratèges américains, l'Amérique du Nord a toujours constitué une sorte de retrait géostratégique permettant aux États-Unis de pouvoir s'affirmer davantage sur la scène extérieure et de pouvoir projeter leur puissance à l'échelle mondiale. Ne disposant pas des mêmes atouts et n'étant pas poussé par les mêmes intérêts de puissance que les États-Unis, le Canada a lui aussi bénéficié de la situation géostratégique de l'Amérique du Nord. Depuis le 11 septembre, en raison de la « nouvelle » menace terroriste transnationale, l'Amérique du Nord n'est plus considérée comme étant stratégiquement isolée. Sa vulnérabilité a été révélée. Par conséquent, les États-Unis voient désormais la sécurité continentale, celle du territoire national américain avant tout, comme leur priorité. Le Canada s'étant toujours ajusté aux États-Unis et non l'inverse dans leur relation de défense, il n'est pas surprenant qu'il soit amené à revoir sa vision de sa sécurité et celle de son territoire en suivant l'orientation américaine. Le 11 septembre 2001 consacre ainsi ce qu'on pourrait appeler la continentalisation de la sécurité canadienne.

LE 11 SEPTEMBRE, CAUTION ABSOLUE DE L'INTÉGRATION MILITAIRE NORD-AMÉRICAINE?

Pour le Canada, la sécurité continentale n'a jamais été la première des préoccupations; il était plus facile de bénéficier de l'abri sécuritaire fourni par l'arsenal nucléaire et l'appareil militaire de la superpuissance américaine. Maintenant que les États-Unis exigent du Canada qu'ils voient à la sécurité de leurs frontières et de son territoire, il n'a pas vraiment le choix d'obtempérer selon les volontés américaines. Aujourd'hui, la principale menace consiste en une attaque terroriste utilisant des armes de destruction massive visant le territoire américain et perpétrée à partir du territoire américain (la menace nucléaire conventionnelle – une attaque faite à l'aide d'un missile nucléaire – demeure, mais elle n'est plus considérée comme la plus imminente). Dans un tel contexte, le contrôle des frontières avec les pays voisins des États-Unis devient primordial, car il faut s'assurer que des terroristes ne puissent transiter par ces pays (le Canada et le Mexique) pour ensuite s'installer aux États-Unis. Le Canada peut déplorer d'être contraint de s'ajuster tant bien que mal aux considérations sécuritaires américaines, l'asymétrie dans les attributs de puissance entre les deux partenaires l'oblige à suivre l'orientation américaine en ce qui a trait à la sécurité continentale : l'intégration de la défense nord-américaine.

Sans sombrer dans un optimisme béat ni dans un fatalisme naïf, la question de l'intégration continentale doit être prise au sérieux par les dirigeants canadiens. Le Canada n'est plus en mesure d'assurer seul sa propre sécurité et les frontières séparant le Canada des États-Unis sont vulnérables. Ce faisant, les États-Unis veulent s'assurer que c'est le continent dans son intégralité qui est sécurisé. Si le Canada n'est pas prêt ou apte à défendre son territoire, les États-Unis le feront pour lui, avec ou sans son consentement. Encore plus que durant la guerre froide, la donne post-guerre froide et post-11 septembre impose aux Canadiens un choix difficile et, peut-être coûteux. Veulent-ils avoir un mot à dire dans la future défense de l'Amérique du Nord ou plutôt s'en remettre entièrement à la toute puissance américaine, avec les conséquences graves que cela risque d'entraîner, notamment la perte de souveraineté? Comme une intégration continentale est déjà partiellement instaurée avec le NORAD pour la défense aérienne et aérospatiale, le Canada se retrouve devant une alternative quant à une intégration continentale accrue sur le plan de la sécurité et de la défense : y participer ou la subir. La suite logique voudrait que le Canada prenne part à une structure conjointe chapeautant les dimensions terrestre et maritime de la défense continentale reposant, comme pour le NORAD, sur une coopération entre le Canada et les États-Unis (et non une alliance). Le Commandement nordique (*Northern Command*) qui entrera en vigueur le 1er octobre 2002 pourrait, entre autres choses, ultimement servir à cette fin[3]. Historiquement, le Canada a cherché, par l'institutionnalisation de la relation canado-américaine, à réduire l'effet de l'asymétrie lorsque cela était possible. C'est notamment ce qu'il avait fait lors de la création du NORAD, question de préserver sa souveraineté face aux impératifs de défense des États-Unis au plus fort de la guerre froide. Une fois de plus, le Canada pourrait avoir avantage à participer à cette nouvelle institution et/ou coopération institutionnelle. Un tel constat peut sembler fataliste, mais c'est l'asymétrie de la relation canado-américaine qui l'exige.

Sans sombrer dans un optimisme béat ni dans un fatalisme naïf, la question de l'intégration continentale doit être prise au sérieux par les dirigeants canadiens.

Le Canada se trouve donc à la croisée des chemins: il devra choisir sa voie dans l'élaboration de la nouvelle architecture de sécurité continentale. Il ne doit pas se contenter d'un rôle passif et simplement réagir aux initiatives américaines comme il le fait actuellement. Certains esprits, davantage soucieux d'une indépendance canadienne en matière de politique étrangère, affirment que l'opportunité est idéale pour le Canada de prêcher par l'exemple. La vision élargie de la sécurité que promeut le Canada s'avère la pierre d'achoppement sur laquelle le Canada doit miser. Or, pour ce faire, le Canada doit dépasser le stade de la rhétorique et réinvestir dans ses capacités internationales : « Une politique étrangère " à rabais " ne suffira pas à sauvegarder et à avancer les intérêts et les valeurs du Canada dans ce monde plus dangereux. Bref, le Canada ne peut pas continuer de " jouer dans la cour des grands " et d'assumer le rôle que les Canadiens attendent de lui, celui d'une vraie puissance internationale, sans se doter des outils nécessaires[4] ».

VERS L'ALÉNA MILITAIRE?

Avant même que ne surviennent les événements du 11 septembre, il était prévu que la sécurité binationale (pour parler de la sécurité des États-Unis et du Canada) soit repensée pour lutter contre les menaces « asymétriques » à la sécurité nationale que sont le terrorisme et le crime organisé transnationaux. Or, la déstabilisation de l'environnement stratégique continental survenue le 11 septembre 2001 constitue sans contredit un tournant inattendu et crucial pour les relations canado-américaines. Le 11 septembre a mis en relief l'urgence d'élaborer une nouvelle architecture de sécurité continentale. La constitution d'un périmètre de sécurité nord-américain est ainsi de plus en plus évoquée. Il n'est pas encore déterminé s'il comprendra le Mexique, mais tout porte à croire qu'il pourrait épouser militairement les limites de l'ALENA, même si le Canada s'y est pour l'instant opposé, préférant tenir le Mexique à l'écart et confiner la question aux seules relations canado-américaines. La période post-11 septembre s'annonce donc tout autant matricielle que la période ayant mené à la Déclaration d'Ogdensburg de 1940. En fin de compte, elle devrait conduire la relation de sécurité canado-américaine à une nouvelle phase de son évolution : l'intégration continentale. Fait à noter, comme cela avait été le cas à Ogdensburg, cette nouvelle étape résulte d'une pression des États-Unis en ce sens à la suite de nouvelles menaces à la sécurité du territoire national des États-Unis. Hier, c'était l'Allemagne nazie, puis le communisme soviétique; aujourd'hui, c'est le terrorisme et le crime organisé transnationaux. Que demain réserve-t-il?

Hier, c'était l'Allemagne nazie, puis le communisme soviétique; aujourd'hui, c'est le terrorisme et le crime organisé transnationaux. Que demain réserve-t-il ?

Plus que les actions et les initiatives des hommes politiques canadiens ou américains, ce sont donc des mutations profondes du système international qui auront contribué à un rapprochement fondamental entre les États-Unis et le Canada sur le plan de la sécurité. S'il est vrai que les États-Unis et le Canada partagent des traits culturels, normatifs, politiques et sociaux communs, reconnaître cette communauté et l'enchâsser dans un cadre institutionnel conjoint constituent toutefois deux actions bien distinctes. L'institutionnalisation est une aventure périlleuse et effrayante, pour les États-Unis comme pour le Canada. La forme que prendra l'intégration de la sécurité nord-américaine est encore inconnue. Pour l'instant, il est davantage question d'une coopération bilatérale informelle que d'une institutionnalisation au niveau de la sécurité continentale. Pourtant, dans ses rapports avec les États-Unis, le Canada a souvent préféré l'institutionnalisation, afin que soit régie et réglementée l'asymétrie. C'est ainsi qu'il a traditionnellement cherché à contenir les effets pervers de la continentalisation. Cependant, selon le politologue Stéphane Roussel, devant le spectre d'une intégration formelle de la sécurité, le Canada semble privilégier la coopération informelle, qui lui permettrait de préserver une plus grande autonomie décisionnelle tout en évitant de projeter l'image d'un État inféodé à Washington[5].

La défense de l'Amérique du Nord est l'obligation déterminante des relations canado-américaines; c'est la prospérité de l'Amérique du Nord en entier qui en dépend.

La défense de l'Amérique du Nord est l'obligation déterminante des relations canado-américaines; c'est la prospérité de l'Amérique du Nord en entier qui en dépend. Le Canada doit considérer comme réelles les menaces à son commerce et à sa sécurité qui pourraient résulter d'attaques sur le territoire canadien ou américain faites avec des armes de destruction massive ou sur des infrastructures essentielles. Négliger cette réalité stratégique du XXIe siècle serait faire preuve d'une insouciance grave. Un élargissement de la coopération militaire telle qu'elle se fait déjà avec le NORAD pour la défense aérienne et aérospatiale doit donc être envisagé pour les autres pans de la défense et de la sécurité continentale, à savoir la défense terrestre, maritime et la sécurité frontalière. À l'heure du terrorisme transnational, la sécurité des États-Unis s'avère inévitablement liée à celle du Canada. Après l'économie, l'on en est maintenant rendu à l'intégration complète de la défense nord-américaine.

David Grondin est le chercheur-boursier Marc Bourgie au sein de l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques de l'Université du Québec à Montréal.

Les références complètes sont disponibles au http://www.acs-aec.ca/fr_magazine.html