

National Security Strategy, Northern Command et Homeland Security :

L'impact de la réorganisation de la sécurité aux États-Unis sur les politiques canadiennes



Stéphane Roussel, professeur adjoint et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de sécurité canadiennes, Département de science politique, Université du Québec à Montréal

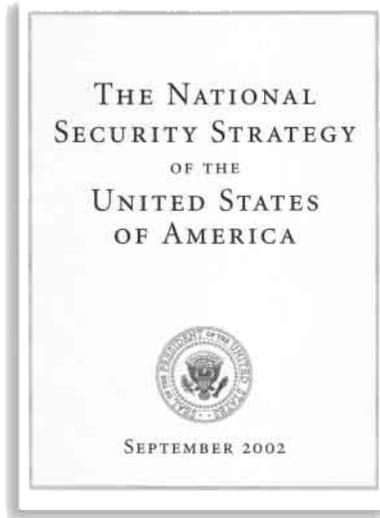
À peu près figées depuis le milieu des années 1980, les relations canado-américaines en matière de sécurité sont entrées dans un processus de mutation. Le phénomène était déjà perceptible avant le 11 septembre 2001, mais les attentats de New York et de Washington ont brutalement accéléré la tendance. Au cours de l'automne 2001, Ottawa a adopté une série de mesures destinées à renforcer sa capacité à lutter contre les menaces asymétriques, en particulier le terrorisme. Le gouvernement a ainsi augmenté les budgets consacrés à la sécurité, réformé le cadre législatif et signé deux ententes bilatérales avec les États-Unis (dont l'Accord de *Coopération sur la sécurité des frontières et le contrôle de la migration régionale* et le *Plan d'action pour la création d'une frontière intelligente Canada-É.-U.* en décembre 2001). Au début de l'année 2002, il paraissait clair qu'un « périmètre de sécurité nord américain » était bel et bien en train de voir le jour – ceci même s'il en coûte aux dirigeants canadiens de l'admettre.

Le processus n'est certainement pas complété. Au cours de l'automne 2002, en marge des préparatifs d'une guerre contre l'Irak, le gouvernement américain a élaboré un train de mesures pour protéger plus efficacement le territoire des États-Unis. Parmi celles-ci, on note l'élaboration de la *Stratégie de sécurité nationale*, la création du *Northern Command*, puis l'adoption du projet de

Au début de l'année 2002, il paraissait clair qu'un « périmètre de sécurité nord-américain » était bel et bien en train de voir le jour

loi autorisant la formation du *Department of Homeland Security*. Bien qu'elles ne concernent qu'indirectement le Canada, ces initiatives pourraient bien avoir un impact significatif de ce côté-ci de la frontière. Ce texte vise à identifier quelques-unes de ces conséquences, en ce qui a trait à l'avenir des politiques de sécurité canadiennes et de la collaboration avec les États-Unis.

The National Security Strategy of the United States of America



Le Canada n'est mentionné qu'à trois reprises dans ce document (p. 10, 19 et 25). Toutefois, dans la mesure où ce dernier expose les attentes des États-Unis à l'égard de leurs alliés, le gouvernement canadien pourrait bien devoir faire face à des pressions pour qu'il modifie certaines de ses politiques. Trois exemples méritent d'être relevés ici.

Les deux premiers touchent aux dimensions économiques de la sécurité. L'une des mesures énoncées consiste à « faire appliquer les ententes commerciales et les lois contre les pratiques injustes » (p. 19). Si l'on admet que le gouvernement américain ne désigne pas ainsi ses propres politiques, on peut en conclure que c'est à ses partenaires commerciaux qu'il s'adresse. Le Canada, qui constitue le plus important de ces partenaires, risque de faire les frais de cette attitude, puisqu'il est souvent perçu, à Washington, comme un État qui subventionne indûment certains secteurs. Cette stratégie tend donc à

Publiée par la Maison-Blanche en septembre 2001, la *Stratégie de sécurité nationale* est bien plus qu'un énoncé de défense. Il s'agit en fait d'un programme visant à remodeler l'ordre international, en fonction d'un certain nombre de valeurs associées à une conception pour le moins conservatrice du libéralisme, de manière à pouvoir contrer les gouvernements et sociétés dont les activités peuvent menacer la sécurité et la prédominance des États-Unis. À bien des égards, les institutions et valeurs américaines constitueront l'aune à laquelle sera évaluée l'attitude des autres gouvernements.

donner des munitions aux compétiteurs américains des entreprises canadiennes, qui peuvent désormais ajouter l'argument de la sécurité à leur réquisitoire. Le second exemple concerne les mesures de « renforcement de la sécurité énergétique » (pp. 19-20). Ici encore, le Canada figure parmi les principaux fournisseurs des États-Unis, et pourrait bien faire l'objet de demandes pressantes pour qu'il libéralise davantage

...le gouvernement canadien pourrait bien devoir faire face à des pressions pour qu'il modifie certaines de ses politiques.

son marché en ce domaine. Ces deux premiers exemples illustrent le danger de dérive d'une stratégie tous azimuts, qui peut en fait servir de prétexte pour exiger, au nom de la « sécurité », des concessions de la part des autres États,

et ceci dans des secteurs d'activité pourtant éloignés, et qui masque d'autres intérêts.

Le troisième exemple porte sur le rôle de l'Alliance atlantique dans la promotion et la défense de l'ordre international. L'un des objectifs est de « s'assurer que les forces armées des États membres de l'OTAN puissent faire une contribution appropriée au combat dans les opérations de coalition » (p. 25). Fréquemment stigmatisé, au pays comme à l'étranger, pour la faiblesse relative de ses dépenses militaires, le Canada continuera de subir les pressions de Washington en ce sens – pressions déjà perceptibles dans le discours de certains dirigeants et diplomates américains. Le problème ici n'est pas tant le principe de l'augmentation des dépenses militaires (auquel souscrit une large fraction de la communauté de sécurité canadienne), mais la définition du seuil nécessaire pour satisfaire Washington et de la nature des dépenses qui seront engagées. Américains et Canadiens pourraient bien entretenir des conceptions bien différentes de ce que signifie une « contribution appropriée ».

Le Northern Command (Northcom)

Annoncé en avril 2002, le *Northern Command* est entré en fonction le 1^{er} octobre. Il s'agit en fait d'une réorganisation de la structure de commandement des forces américaines, jusque-là dépourvue d'une autorité responsable de la protection militaire du territoire national. Bien qu'il s'agisse

d'une mesure purement nationale, cette réorganisation concerne le Canada sous deux aspects. D'une part, les responsabilités du *Northcom* consistent, entre autres, à assurer la supervision de la coopération militaire avec le Canada et le Mexique. Ce libellé, en apparence bénin, marque en fait un précédent,



puisque c'est la première fois qu'un lien est établi entre la sécurité des trois États. Il ouvre timidement la porte à une participation mexicaine à la défense du continent et donc à une forme de dialogue trilatéral. De nombreux obstacles se dressent encore sur la voie du trilatéralisme, notamment l'absence de base de discussion commune, mais le processus d'intégration continental, amorcé par l'ALENA, pourrait bien forcer les trois gouvernements à établir des mécanismes conjoints, ne serait-ce que pour éviter que les contrôles de sécurité nuisent aux échanges commerciaux. Jusqu'à présent, le gouvernement canadien a refusé d'explorer cette avenue, en partie par crainte de perdre son statut particulier (réel ou imaginaire)

à Washington, et en partie parce que l'agenda mexicano-américain, centré sur le problème des migrations, est éloigné des préoccupations canadiennes. Toutefois, la question devra probablement être abordée de front par Ottawa au cours des années à venir.

D'autre part, le commandant-en-chef du *Northern Command* est aussi celui du NORAD, un organisme binational chargé de la surveillance aérospatiale et de l'espace aérien de l'Amérique du Nord. Dès l'annonce de la formation du commandement, le gouvernement Chrétien a tenu à s'en distancier, affirmant que cette réorganisation des forces américaines ne concernait pas le Canada. Néanmoins, les impératifs de la protection du continent, tel que

les conçoivent les autorités américaines (et qui confèrent aux forces armées un rôle plus important qu'au Canada), va probablement obliger Ottawa à travailler plus étroitement avec le *Northcom*. Le 9 décembre, les deux gouvernements signaient un accord entérinant la création d'une cellule de planification conjointe et permettant aux troupes de chaque État d'appuyer celle de l'autre en cas de crise. À terme, la coordination des opérations des forces terrestres et navales des deux États pourrait bien enclencher un processus semblable à celui qui, au cours des années 1950, a mené à la création d'un commandement conjoint des forces aériennes chargées de protéger le continent.

La création du *Department of Homeland Security*



Le 19 novembre, le Sénat entérinait finalement la proposition du Président Bush visant à créer le *Department of Homeland Security* (DHS), soit un ministère de la sécurité intérieure regroupant plus d'une vingtaine d'agences et d'organismes dont les activités touchent à ce domaine.

Le Canada n'est pas mentionné dans les documents concernant le nouveau département, mais les effets de cette réforme pourraient se faire sentir sur deux plans. D'une part, bon nombre des agences touchées par la réorganisation travaillent déjà en étroite collaboration avec leurs vis-à-vis canadiens. Les conséquences des changements restent encore difficiles à évaluer, même si les ententes et les procédures actuellement en vigueur ne sont pas remises en question, il est possible qu'elles soient révisées par les patrons du DHS.

D'autre part, le Canada devra s'ajuster aux transformations en cours aux États-Unis, ne serait-ce que pour des raisons d'efficacité. Il semble peu probable que le gouvernement canadien

s'inspire du modèle organisationnel américain et se lance dans une réorganisation semblable de son appareil de sécurité. Toutefois, les Canadiens devront probablement emprunter certains principes à la base du concept de *Homeland Security*. Une telle adaptation ne se ferait pas sans heurt. Cette approche accorde, en effet, une grande importance à la coordination entre les autorités fédérales et les services de sécurité des municipalités et des États, qui constituent forcément les premiers répondants en cas d'attaque terroriste, quelle que soit sa magnitude. Transposée au Canada, une telle approche soulèverait de nombreuses questions, notamment celle du partage des tâches, des ressources et des responsabilités entre le fédéral et les provinces.

Conclusion

L'ampleur des transformations en cours aux États-Unis est telle qu'il est difficile d'en mesurer toute la portée et d'en percevoir toutes les ramifications. Les conséquences évoquées plus haut ne pourraient bien n'être que la pointe de l'iceberg. Jusqu'à présent, l'attitude du gouvernement canadien aura été marquée par la prudence et l'attente, ce qui est probablement approprié en les circonstances. Mais cette position doit aussi être teintée de vigilance et de capacité d'anticipation, faute de quoi les Canadiens pourraient bien découvrir trop tard comment la recherche de la sécurité pourrait profondément affecter leur environnement politique, économique et social. ■

NDLR : sources des images : Département de la Défense des États-Unis, « Unified Command Plan », www.defenselink.mil, et la Maison-Blanche, www.whitehouse.org



Saviez-vous que...

Le 18 janvier 2003, Roh Moo Hyun le nouveau président élu de la Corée du Sud – dont les fonctions seront effectives à la fin du mois de février – a déclaré publiquement que les États-Unis avaient sérieusement envisagé d’user de frappes préventives contre la Corée du Nord. Le scénario d’attaque aurait été envisagé dans le temps où se déroulaient les élections présidentielles du 19 décembre 2002. Roh Moo Hyun précisa qu’il se sentit alors tout à fait désespéré et qu’il n’avait pu révéler quoique ce soit tellement la peur des Sud-Coréens, en pleine campagne électorale, eût été extrême.

Roh Moo Hyun est considéré comme un « modéré » ; il s’inscrit dans la mouvance d’une pensée articulée par le parti démocratique du millénaire dont les objectifs visent à parachever la politique dite « Sunshine policy » énoncée par le président Kim Dae Jung.

La négociation avec le Nord est l’option impérativement retenue car tout autre scénario ne pourrait entraîner qu’un conflit dont l’ampleur n’est pas précisément mesurable. Tel est l’essentiel d’un dilemme bien classique. Poussé dans ses retranchements extrêmes, le régime de Pyongyang dispose de capacités avérées pour projeter le feu nucléaire sur la Corée du Sud et le Japon. Alors que les experts et les services

de renseignement spéculent, ou plutôt laissent délibérément filtrer quelques informations dans les médias, la question n’est pas de savoir combien d’armements nucléaires la centrale la plus connue de Yongbyon, pourra produire d’ici 2010 – on avance à ce propos très sérieusement le chiffre de 200 ! – mais surtout celle de s’interroger sur ce qu’il est possible d’atteindre comme cibles avec les 3 ou 4 armes nucléaires que la Corée du Nord possédait avant que n’éclate la première crise sérieuse de 1993.

Le régime particulièrement odieux de Kim Jong Il n’est pas *a priori* suicidaire. Il souhaite négocier tout simplement pour survivre. La Corée du Sud, les États-Unis, la Chine, le Japon et la Russie n’ont d’autre choix que de le faire. Car, pour résumer un dossier bien vaste et complexe, le statu quo satisfait davantage tous les acteurs impliqués et en premier lieu les autorités de Séoul. L’hypothèse d’un changement de régime au Nord et d’une réunification brutale de la péninsule n’est souhaité par aucun État et surtout pas par la Corée

du sud qui craint au plus haut point les conséquences dévastatrices pour son économie d’un scénario « à l’allemande ».

Mais que négocier ? Et surtout comment entreprendre des pourparlers qui ne donnent pas à penser qu’une fois encore on cède au chantage nucléaire ? Pour le régime de Pyongyang seuls les États-Unis demeurent le véritable interlocuteur ; il en attend un pacte de non-agression et surtout une aide économique. Il y a peu de chances que le Congrès accepte le pacte, mais il est d’ores et déjà possible d’envisager la reprise d’une aide alimentaire indispensable à la population. Les autorités américaines considèrent qu’il n’existe pas une « crise » ; mais elles sont toutefois disposées à « parler » mais peut-être pas à « négocier ». ■

Gérard Hervouet
Directeur du programme
Paix et sécurité internationales

Événements et conférences à l’hiver 2003

Judi
le 13 février

Monsieur Frédéric Lasserre

Professeur au Département de géographie et directeur du GERAC de l’IQHEI

Présentation de son récent livre : *Espaces et enjeux : méthodes d’une géopolitique critique* publié à Paris chez l’Harmattan

Judi
le 20 février

Monsieur Jean-François Morel

Candidat au doctorat en histoire

« La politique étrangère des États-Unis dans les Balkans (1991-1999) »

Judi
le 20 mars

Colloque du Programme paix et sécurité internationales
sur le thème : « Renseignement et sécurité internationale »

Vendredi
le 11 avril

Colloque international organisé par la Chaire de recherche du Canada en sécurité internationale sur le thème :

Femmes et conflits : réalités, leçons et avancement des politiques

9h à 17h30, Le Cercle, Pavillon Desjardins (NOTE : prix d’entrée, informations supplémentaires ultérieurement)

Sécurité mondiale

► Rédacteur :

Jean-Sébastien Rioux
Chaire de recherche du Canada en sécurité internationale

► Publiée par :

Le Programme
Paix et sécurité internationales
(**Gérard Hervouet**, Directeur),
Institut québécois des hautes études
internationales (IQHEI) Université Laval

► Supervision éditoriale :

Claude Basset

► Conception et réalisation :

Alphatek

Le bulletin **Sécurité mondiale** est accessible sur Internet à l’adresse suivante : www.iqhei.ulaval.ca

Pour informations : (418) 656-7771

Pour plus d’information sur ces activités contactez le Programme paix et sécurité internationales à l’adresse suivante : psi@hei.ulaval.ca