

**Commerce et sécurité seraient-ils devenus  
les deux faces d'une même médaille?  
Yves Bélanger**

**(Ce texte a servi de point de départ au chapitre paru dans : *L'ALÉNA : le libre-échange en défaut*, Montréal, Fidès, 2004.)**

« Aucune disposition du présent chapitre ne sera interprétée comme empêchant une partie de prendre des mesures ou de ne pas divulguer des renseignements si elle l'estime nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité, se rapportant à l'achat d'armes, de munitions ou de matériel de guerre, ou aux achats indispensables à la sécurité nationale ou aux fins de la défense nationale. » Article 1018 de l'ALÉNA.

*1992 : un accord signé alors que les brumes de la guerre froide n'étaient pas encore dissipées*

Techniquement, les signataires de l'ALÉNA se sont entendus pour ne pas soumettre le champ de la défense et de la sécurité nationale aux règles du traité. En fait l'accord prévoit la reconduction d'un cadre négocié entre le Canada et les États-Unis dans un contexte où les impératifs de la guerre froide justifiaient à la fois le déploiement d'installations militaires sur le territoire canadien et la mise en commun des ressources propres à l'économie de défense. Ce cadre établi principalement sur les bases de l'*Accord canado-américain sur le partage de la production de défense* (DPSA) signé en 1956 et de l'*Accord sur le partage du développement industriel pour la défense* conclu quant à lui en 1963 fixait, pour les entreprises canadiennes, des modalités d'accès au marché militaire américain qui continuent, aujourd'hui, de conférer à celles-ci un statut privilégié aux États-Unis. Trente ans avant la signature de l'ALÉNA, les échanges de produits militaires échappaient déjà à plusieurs mesures protectionnistes, incluant le *Buy America Act*<sup>1</sup>, en venant même à reconnaître le statut de fournisseur local aux États-Unis à des dizaines d'entreprises canadiennes, leur conférant ainsi un avantage concurrentiel indéniable.

---

<sup>1</sup> Mais pas le *Jones Act* qui touche la construction navale.

Il importe ici de bien souligner que la problématique particulière à l'univers économique de la défense s'est formulée sur la base d'une relation sécuritaire bilatérale qui va bien au-delà des enjeux commerciaux. Au fil des années, le Canada et les États-Unis ont conclu des centaines d'accords et d'ententes qui interpellent de multiples dimensions de l'environnement sécuritaire dont la plus connue concerne la défense aérienne du territoire nord-américain (NORAD). Cette relation sécuritaire ne poursuit pas une finalité économique, elle vise à garantir l'intégrité et l'inviolabilité du territoire national américain. Depuis maintenant plus de quarante ans, malgré certains écarts occasionnels, le gouvernement canadien a jugé qu'il en allait de son intérêt de bénéficier de la protection de son puissant voisin. Il a donc cherché à tirer le meilleur parti de ce mariage de raison. Par exemple, son attitude dans les dossiers économiques spécifiques à ses collaborations militaires a été de minimiser ses coûts tout en cherchant à maximiser les retombées technologiques et commerciales.

Lorsque survinrent, entre 1987 et 1989, une série d'évènements qui se conclurent par la fin de la guerre froide, ni les États-Unis ni le Canada ne jugèrent opportun de remettre en question les fondements de leur collaboration. Les deux administrations (Bush et Mulroney) considéraient à l'époque qu'il fallait demeurer prudents et ne pas baisser la garde prématurément. En août 1992, au moment où l'ALÉNA est signé, la ligne de conduite commune aux deux pays est donc d'accompagner l'ex-URSS dans son processus de démocratisation mais sans en conclure pour autant que leur partenariat militaire doit être revu de façon urgente. Des deux côtés de la frontière, l'heure était encore à la vigilance.

#### *1993-1995 : espoir et confusion*

L'arrivée au pouvoir des administrations Clinton et Chrétien se traduit, dès 1993, par des signes de rupture. Les partis des deux nouveaux leaders véhiculent des plateformes électorales proposant d'associer désarmement, commerce et prospérité. L'accent placé sur la lutte au déficit s'alimentera d'ailleurs en bonne partie à la rationalisation des dépenses militaires. Suivra une chute radicale de l'économie de défense. Pour nombre de nord-américains, ce nouveau cadre politique suscitera

l'espoir de voir l'ouverture et la coopération succéder à la logique de domination et de confrontation qui prévalait avant 1989.

Les énergies seront dès lors canalisées vers l'objectif de modifier la coûteuse culture militaire. Parmi les réformes les plus marquantes il faut mentionner la poursuite d'une vaste rationalisation de la base industrielle de défense, sa diversification commerciale, la révision des processus d'acquisition en vue d'inoculer les principes de concurrence et de productivité au marché militaire oligopolistique ainsi que la recherche d'une plus grande libéralisation du commerce dans un univers habitué à un régime de contrôle. L'administration Clinton mettra notamment fin au moratoire vieux de 20 ans sur le transfert de technologies militaires de pointe en direction des pays de l'Amérique latine<sup>2</sup> et lancera une vaste offensive en vue de conquérir les marchés devenus accessibles suite au démantèlement d'une part importante du complexe industrialo-militaire russe. Aurait-on cru que l'émergence d'une industrie de classe mondiale allait mener à une compétition internationale susceptible de contenir les abus au sein des industries nationales? Quoi qu'il en soit, l'administration soutiendra très activement les efforts d'internationalisation de ses entreprises de défense. Ce momentum favorable aux exportations lèvera cependant des interdictions de ventes sur des centaines de produits pour des pays constituant de véritables poudrières.

En plus d'emboîter le pas à Washington en ce qui a trait aux coupures militaires, Ottawa tentera à son tour de tirer avantage de l'ouverture des marchés internationaux, parfois au mépris de ses propres règles (des ventes d'équipements militaires à la Chine et à l'Algérie, pour ne citer que ces deux cas, ont notamment été autorisées en contravention d'une politique interdisant les exportations d'armes vers les pays ne respectant pas les droits de l'homme ou les pays confrontés à des conflits intérieurs). Le Livre blanc publié par le gouvernement canadien en 1994 situe bien la nouvelle configuration qui prévaut dans le champ de la défense. En plus de donner priorité à la réduction des dépenses gouvernementales, il annonce l'intention d'orienter sa mission militaire en fonction des nouvelles menaces telles la lutte contre le trafic de drogue et l'immigration illégale. Le gouvernement réitère en outre son

---

<sup>2</sup> White House, Office of Press Secretary, *U.S. Policy on Arms Transfers to Latin America*, août 1997.

intention de recourir aux missions de rétablissement et de maintien de la paix en vue de contribuer à la stabilisation du monde.

Il faut voir la période 1993-1995 comme une ère de transition où la communauté de pensée en matière de défense a évolué vers une conception de la sécurité sans doute un peu confuse mais néanmoins de plus en plus sensible à de multiples objectifs visés explicitement par l'ALÉNA comme l'ouverture et la stabilité des marchés dans un environnement dédié à la liberté de commerce. Même le petit monde de l'économie de défense allait devoir apprendre à se gérer en fonction des pratiques propres à l'économie civile. Les valeurs véhiculées par l'ALÉNA venaient, tout simplement, de supplanter la logique sécuritaire.

#### *1995-2001 : le changement de cap*

Il est difficile d'identifier avec précision le point d'inflexion qui mènera à une remise en selle des préoccupations sécuritaires mais il convient certainement de rappeler que le jour de l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, le premier janvier 1994, le sous-commandant Marcos et son armée zapatiste de libération nationale prenaient le contrôle du Chiapas, ouvrant, du coup, un front de conflit armé sur le continent. Il faut également demeurer conscient que la liberté de commerce et les promesses d'un futur meilleur n'étaient toujours pas parvenues à endiguer le flot d'immigrants illégaux géré de façon de plus en plus répressive par les États-Unis et le Canada. Gardons également à l'esprit que ni l'invasion du Panama et la capture du général Manuel Noriega en 1989, ni l'injection massive de fonds dans la lutte contre la drogue par l'administration Bush au début des années 1990 n'étaient parvenues à endiguer ce que le président Nixon identifiait déjà en 1971 comme l'ennemi no 1 des États-Unis soit le trafic de la drogue.

Confronté à un conflit intérieur, c'est cependant le Mexique qui provoque véritablement la résurgence des préoccupations sécuritaires. Dans un plan daté de 1995 on identifie déjà comme cible aux forces militaires et civiles nationales la lutte contre le terrorisme et le trafic des armes. Ce plan s'est accompagné de mesures législatives visant la création d'un Système national de sécurité publique (SNSP) qui a notamment mené à la création du ministère de la Sécurité publique et de la Police

fédérale préventive (Policia Federal Preventiva ou PFP). Le tout sera placé sous la direction du Conseil de sécurité nationale (Consejo de Seguridad Nacional (CSN)) qui assume essentiellement une mission de coordination des États (31 gouverneurs) et de l'ensemble des organismes appelés à intervenir en matière de sécurité. Le SNSP et le CSN inspireront plusieurs réformes au gouvernement des États-Unis à la suite des attaques du 11 septembre 2001. Entre 1995 et 2001 le budget du pays affecté à la sécurité croîtra de 25% (compilé en dollars américains constants).

Il est sans doute plus révélateur de souligner l'intérêt que représentera le « marché » mexicain de la sécurité à partir du milieu des années 1990. Les données disponibles nous permettent d'affirmer qu'en six ans (1995-2001) le pays importera pour plus de 1 milliard de dollars US, uniquement en équipement militaire majeur<sup>3</sup>. L'essentiel de cet armement émanera des États-Unis et plus marginalement du Canada<sup>4</sup>.

Les nouvelles préoccupations sécuritaires sont également évoquées en 1995 à l'occasion de la création de la Commission sur la sécurité continentale au sein de l'Organisation des États américains (OÉA). Mais l'organisme se verra confier la responsabilité d'alimenter une réflexion sur le devenir sécuritaire de l'hémisphère en prêtant une attention particulière aux points chauds du territoire.

Un virage plus décisif est pris par le ministère de la Défense des États-Unis en 1997 suite à la publication d'un nouveau *Quadrennial Defense Report (QDR)* proposant de développer une vision d'avenir des armées aptes à affronter l'insécurité internationale et à lutter contre les menaces asymétriques. Dès lors, il devient manifeste que Washington n'acceptera pas d'être soumis à de nouvelles menaces sans réagir. Surgissant des plans conçus pendant la guerre froide, les projets de forces de frappe mobiles, de surveillance intégrée et de bouclier de défense referont surface. À partir de ce moment les budgets militaires du continent reprendront également le chemin de la croissance.

Après les attaques s'échelonnant entre 1995 et 1999 contre les ambassades américaines en Arabie saoudite, au Kenya, en Tanzanie et en Égypte, celle menée

---

<sup>3</sup> Selon les données du SIPRI *Yearbook 1999 et 2002*, Londres, Oxford University Press, 2000 et 2003.

<sup>4</sup> U.S. Department of State, *World Arms Imports 1989-1999*, octobre 2001.

contre le USS Cole en 2000, les interventions contre les barons de la drogue en Amérique latine (en Colombie notamment) et dans la suite du bombardement des camps afghans de ben Laden en 1998, la dynamique internationale apparaît troublante du point de vue de Washington et alimente un sentiment d'insécurité qui atteindra son point culminant en septembre 2001 dans la foulée des attaques contre New York et Washington.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement l'Amérique du Nord, jusqu'en 2001, les points de friction entre le cadre commercial défini dans l'ALÉNA et la logique sécuritaire sont demeurés assez circonscrits. On peut les situer à deux niveaux. Premièrement, la mise en place de mécanismes de répression de l'immigration et la lutte contre le commerce illicite (incluant celui de la drogue) ont certainement haussé les attentes américaines à l'endroit du Mexique et du Canada et interagi sur les mécanismes de régulation des échanges commerciaux. Deuxièmement, des zones d'ombre liées à l'application de la notion de « sécurité nationale » sont apparues dans la foulée des changements technologiques qui ont bouleversé l'univers militaire. Il convient ici de rappeler que les réformes engagées principalement par l'administration américaine ont placé sous le régime du contrôle des exportations militaires diverses technologies commerciales (notamment dans le domaine des technologies de l'information et des communications ou TIC) et il ne fait aucun doute que ce phénomène ait soulevé des obstacles au libre commerce. Mais rien de tout cela n'était imprévisible.

#### *2001 : le rapprochement entre les logiques commerciale et sécuritaire*

On reconnaîtra que les États-Unis ont fait face, le 11 septembre 2001, à une onde de choc qui a fait grimper de plusieurs crans les préoccupations sécuritaires. Suite à ces évènements, diverses interventions ont initié un processus de resserrement de la sécurité, certaines visant le territoire national américain, d'autres affectant l'ensemble du territoire continental.

Sur le front intérieur les principales dimensions de la réponse américaine se sont incarnées dans une série de déclarations guerrières clairement axées sur la lutte au

terrorisme, la mise en place du Department of Homeland Security et l'attribution de ressources additionnelles aux institutions militaires, policières et de renseignement.

Dans le flot des déclarations présidentielles américaines, la volonté de lutter contre « l'axe du mal » énoncée dans le discours sur l'état de l'Union de janvier 2002 est sans doute l'intervention qui a le plus frappé les imaginations. Néanmoins l'énoncé d'intention qui a été le plus lourd de conséquence est sans aucun doute celui de septembre 2002 consacré à la doctrine militaire qui formulera la véritable réponse aux événements de l'année précédente. Le président Bush y annonce notamment la volonté américaine de répondre par des attaques préventives et unilatérales aux forces jugées menaçantes par les États-Unis. Cette philosophie mènera à la guerre en Irak.

La création du Department of Homeland Security (DHS) procède d'une volonté de mieux coordonner les acteurs « secondaires » en matière de sécurité (en seront donc exclus les corps policiers, le FBI et la CIA) mais dont les missions touchent le maintien de la paix, l'intervention en cas de catastrophes et le contrôle de l'accès au territoire. Pas moins de 22 agences réparties dans 16 ministères seront interpellées par le nouvel organisme. Le DHS gèrera sept grands programmes soit (1) le support à la première ligne d'intervention visant spécifiquement à renforcer la capacité des corps de policiers et de pompiers, (2) la défense contre le bioterrorisme, (3) la sécurité des frontières, (4) l'accès aux technologies de pointe, (5) la sécurité aérienne, (6) diverses autres mesures visant par exemple à soutenir l'action policière et (7) un appui à la défense consacré notamment aux équipements de protection.

On a de la difficulté à imaginer l'impact lié à l'injection de ressources financières au sein de la structure sécuritaire américaine. Rappelons néanmoins qu'entre 1997 et 2007 le budget du Department of Defense (DoD) est passé de 270 à 500 milliards de dollars, sans compter les centaines de milliards de dollars affectés à ce jour à la guerre en Irak. Ajoutons à cela que le budget du FBI a progressé significativement tout comme les ressources allouées à la CIA, à la NSA et au DHS. Les budgets consacrés à la sécurité des États-Unis atteignent actuellement des sommets.

Sur le front continental nous avons assisté à deux bouleversements majeurs. Le premier concerne la formulation d'une nouvelle doctrine de défense alors que le second découle de l'application du nouveau cadre sécuritaire américain.

Dans le QDR 1997 il était déjà manifeste que les États-Unis allaient aller de l'avant avec la mise en place d'un bouclier de défense destiné d'abord et avant tout à sanctuariser leur territoire national. Même si l'administration Clinton avait repoussé la décision de déployer un système de défense antimissile, il était déjà acquis que cet élément allait se retrouver au centre de la nouvelle architecture de défense en émergence, les théories sur le nouvel âge nucléaire ayant déjà recruté trop d'adeptes au sein de l'administration. Le développement de plusieurs programmes visant à faire émerger un système de défense sans équivalent dans le monde tout en dotant les États-Unis de nouveaux moyens de frappes (incluant des armes nucléaires de théâtre) était en cours depuis plusieurs années déjà. Par contre on ne savait pas comment ces plans allaient se concrétiser.

L'année 2002 livrera plusieurs éléments de réponse. En janvier le gouvernement annoncera l'abandon d'une stratégie fondée uniquement sur la dissuasion, en mars une nouvelle doctrine prévoyant l'utilisation de l'arme nucléaire sera rendue publique, en juin, Washington dénoncera le traité ABM ouvrant la voie libre à la mise en place du bouclier de défense antimissile, en septembre une nouvelle doctrine de défense annoncera une ligne de conduite fondée notamment sur des attaques préventives et, si nécessaire, unilatérales de la part des États-Unis<sup>5</sup> et, finalement, en octobre, une nouvelle structure de commandement pour l'Amérique du Nord (Northcom) sera inaugurée, accompagnée d'ententes sur la sécurité aérospatiale, terrestre et maritime<sup>6</sup>. Cette série d'initiatives fera peser de sérieuses contraintes sur le Canada et le Mexique dont les territoires et les eaux nationales sont inclus dans le périmètre couvert par Northcom. Après avoir hésité, le Canada penche maintenant en faveur d'un soutien qui se traduit par des collaborations nombreuses, notamment dans la sécurité des transports et des frontières.

---

<sup>5</sup> White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, september 2002.

<sup>6</sup> Présentée en avant-première canadienne par George Macdonald, Vice-chef de l'État major de la Défense, *Les relations canado-américaines en matière de défense, les menaces asymétriques et le plan de commandement unifié des États-Unis*, ministère de la Défense nationale, 6 mai 2002.



Les exigences américaines en lien avec le contrôle du transport aérien, maritime et routier à destination des États-Unis ont effectivement forcé ses partenaires commerciaux à procéder à de nombreux ajustements. Des accords liant le Canada et les États-Unis ont notamment été signés (incluant 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.*, signés en décembre 2001 ainsi que l'*Accord sur le tiers pays sûr*, de juillet 2002). Une entente plus vaste sur la sécurité maritime sera également signée en 2002. Pour répondre aux inquiétudes sur la sécurité de ses infrastructures, Ottawa a mis sur pied un Bureau de la protection des infrastructures essentielles rattaché administrativement au ministère de la Défense, mais il était entendu qu'une uniformisation plus avancée des structures allait sans doute se révéler nécessaire. Suivra donc un ministère de la Sécurité publique et de la protection civile rebaptisé Sécurité publique Canada par le gouvernement Harper. Ce ministère intègre les services douaniers, les services correctionnels, la gestion des passeports, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service canadien du renseignement et de la sécurité (SCRS). On ne peut qu'être frappé par la surenchère en matière d'intégration des services de sécurité que cette mesure oppose aux démarches mexicaines et américaines<sup>7</sup>.

Par ailleurs le Canada adoptera après deux essais ratés sa propre législation antiterroriste. Sur un autre front il acceptera en 2004 d'amender le NORAD pour lui donner une prise directe sur le dossier de l'alerte anti-missile. Finalement, en 2005, le pays donnera son aval au Partenariat pour la prospérité et la sécurité (PPS), une entente le liant aux États-Unis et au Mexique. Le PPS retiendra notamment la compétitivité, les situations d'urgence, la sécurité énergétique et la frontière intelligente pour priorités. Le PPS montre que les logiques commerciales et sécuritaires ne sont pas simplement interreliées, elles militent aujourd'hui dans le sens d'une harmonisation réglementaire et institutionnelle qui dépasse largement le cadre initialement prévu par l'ALÉNA.

Tout cela nous rappelle que le Canada est d'abord et avant tout un pays commerçant où le niveau de vie de ses résidents est largement tributaire de l'état de santé de son

---

<sup>7</sup> Voir Sylvain Larocque, « Paul Martin veut remanier l'État fédéral », *La Presse*, 27 novembre 2003, p. A3.

commerce extérieur et que ce dernier est essentiellement tributaire du marché américain. Comme les États-Unis lient les univers économiques et sécuritaires, la capacité du Canada de prendre une voie autre que celle de répondre aux demandes les moins négociables de son voisin apparaît plus limitée que jamais. Or les États-Unis ont décidé de ne pas négocier leur vision sécuritaire.

Aude Fleurant et Yannick Quéau font remarquer que les options qui s'offrent au Canada et aux autres pays d'Amérique tentés par une intégration commerciale sont de plus en plus limitées<sup>8</sup>. S'ils veulent un accès au marché américain qui demeure le plus important de la planète, ils doivent trouver une façon de répondre aux attentes sécuritaires de Washington. Pour les autorités américaines commerce et sécurité sont devenus les deux faces d'une même médaille

---

<sup>8</sup> Yannick Quéau et Aude-Emmanuelle Fleurant, *La Conférence spéciale sur la sécurité dans les Amériques : une conception commune de la sécurité?*, Observatoire des Amériques, novembre 2003.