

## **C'EST LE DÉBUT D'UN TEMPS NOUVEAU!** **(OU OPÉRATION TABULA RASA...)**

Lieutenant-colonel Richard Giguère, Royal 22<sup>ème</sup> Régiment  
Département de science politique et d'économique  
Collège militaire royal du Canada, Kingston, Ontario  
Chargé de recherche, Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval

*“Security is like oxygen. As long as you have it, you do not notice it. But when it seems lacking, all other issues become secondary.”*

*Joseph Nye*

### **INTRODUCTION**

Faut-il attendre d'être vaincu pour changer? Nous pouvons toujours affirmer qu'un pays mérite d'être défendu ou ne mérite pas d'exister,<sup>1</sup> encore faut-il que les moyens dont nous disposons pour prévenir et contrer les menaces à notre sécurité nationale soient appropriés à la réalité. Que veut-on défendre? Pourquoi? Contre qui? Contre quoi? Avec quels moyens? sont des questions brûlantes d'actualité qui doivent aujourd'hui plus que jamais être posées et surtout répondues avec honnêteté et courage. Toute politique doit s'adapter en permanence pour répondre à l'évolution de l'environnement. Les attaques terroristes du 11 septembre dernier et la riposte associée constituent un "événement-monstre" à partir duquel se reproblématise le monde,<sup>2</sup> un évident point de discrimination entre un "avant" et un "après". Dans la foulée, il est grand temps à notre avis que la communauté stratégique canadienne se penche sérieusement sur la question de notre sécurité nationale dans toute sa nouvelle et singulière complexité.

Nous favorisons encore aujourd'hui au Canada une vision rationnelle du concept de sécurité et une approche classique dans l'élaboration et la gestion de notre sécurité nationale.

Une vision rationnelle car domine au pays une perception de la sécurité dans sa définition la plus traditionnelle et stricte, mettant principalement en jeu les questions militaires et stratégiques. Même si des notions comme les droits de la personne, la sécurité humaine, le crime international et le terrorisme, la consolidation de la paix, figurent à l'agenda de notre politique étrangère,<sup>3</sup> il est clair que nos actions sont encore guidées par la prépondérance de la Realpolitik. Notre actuelle politique de défense, par exemple, est tout à fait traditionnelle dans son interprétation du concept de sécurité. La sécurité, au Canada, c'est l'affaire des forces armées dans le cadre d'opérations exécutées à l'extérieur de nos frontières dans le but de sauvegarder la sécurité étatique.

---

<sup>1</sup> *Livre blanc sur la Défense du Canada 1994*, p. 2.

<sup>2</sup> Nora, Pierre, "Le retour de l'événement" dans Le Goff, Pierre et Pierre Nora (dir.), *Faire l'histoire*, tome 1, Paris, Gallimard, 1994.

<sup>3</sup> Voir *Le Canada dans le monde*, MAECI, 1995.

Cette perspective traduit une vision théorique rationnelle de l'échiquier international. L'étude des diverses écoles de pensée des relations internationales nous indique pourtant clairement que le concept de sécurité a fait l'objet de nombreuses recherches visant à en approfondir la notion. Le constructivisme ou les écoles critiques ont contribué entre autres au débat entourant la redéfinition du concept de sécurité. La prise en compte des acteurs non étatiques ou le concept de sécurité humaine sont par exemple des tendances issues du choc des grandes théories des relations internationales. Le concept de sécurité doit définitivement être dilaté de façon à englober non plus seulement les menaces militaires traditionnelles (et les réactions à ces menaces) mais également d'autres facteurs qui menacent aujourd'hui notre sécurité.<sup>4</sup> L'évanouissement des menaces traditionnelles et la résurgence de nouveaux risques, asymétriques dans leur nature, nous imposent cette remise en question. Le concept de sécurité doit prendre du volume de façon à englober non plus strictement les menaces militaires traditionnelles mais bien l'ensemble des risques en émergence.

Les environnements externes et internes de l'État sont de plus en plus entremêlés. En ce qui concerne la sécurité nationale, la coupure traditionnelle politique intérieure/politique extérieure est de plus en plus floue. La notion de sécurité doit être impérativement révisée, de même que les institutions responsables de la garantir. Les dangers que représentent la prolifération des armes de tout acabit, le terrorisme international et intérieur, l'espionnage, les risques pour la sécurité économique et la sécurité de l'information, le crime organisé et la corruption à l'échelle internationale mettent au défi un nombre croissant d'organismes gouvernementaux qui ne sont pas habitués à œuvrer ensemble. La vision classique de la sécurité ne tient définitivement plus la route dans un tel contexte.

Étant donnée l'interprétation rationnelle que nous accordons au concept de sécurité, nous adoptons par conséquent une approche classique dans l'élaboration et la gestion de notre sécurité nationale à partir de laquelle tout s'oriente à partir d'un « extérieur » de l'État, espace des forces armées et d'un « intérieur » de l'État avec la police comme bras séculier, ces deux domaines étant clairement séparés et mutuellement exclusifs. Ce qui se passe à l'intérieur de l'État est automatiquement du ressort des forces policières, sauf lors de rares opérations d'aide au pouvoir civil. Que nous ayons initialement confié au Solliciteur général et à la GRC le dossier des attaques terroristes du 11 septembre 2001 constitue une preuve irréfutable de ce réflexe. Le rôle traditionnel joué par les forces armées comme bras séculier de l'État dans sa sphère extérieure doit être reconsidéré. S'il n'y a plus d'ennemi désigné comme au beau temps de la Guerre froide,<sup>5</sup> il est grand temps de réviser la raison d'être et les rôles confiés à nos forces armées face à l'émergence de nouveaux risques, diffus et fluides. Nous n'affirmons pas ici que le rôle classique des appareils militaires est devenu caduc. Des traditionnels combats de fer et de

---

<sup>4</sup> Une interprétation élargie du concept de sécurité se retrouve dans le dernier énoncé de notre politique étrangère publié en 1995 (*Le Canada dans le monde*) mais est définitivement absente de notre stratégie militaire encore en vigueur (*Livre blanc sur la Défense de 1994*).

<sup>5</sup> Une réalité déjà entérinée par le gouvernement fédéral conservateur en avril 1992. *La politique de défense du Canada*, énoncé politique d'avril 1992 présenté par le ministre de la Défense nationale, Marcel Masse.

feu inter ou intra étatiques sont encore à prévoir.<sup>6</sup> Mais il faut s'interroger sérieusement sur l'adéquation actuelle de nos forces militaires aux menaces émergentes. Il peut sembler paradoxal qu'au moment où des avions de ligne emboutissaient les tours du World Trade Center, des officiers s'exerçaient de plus belle à planifier des opérations mécanisées à grande échelle dans nos écoles militaires. Serions-nous encore une fois en train de préparer la dernière guerre? Comme l'indiquait Liddel Hart, "*la seule chose plus difficile que de faire entrer une nouvelle idée dans la tête d'un militaire, c'est d'en chasser l'ancienne,*" mais nous devons courageusement nous mettre à la tâche. C'est la pertinence de notre institution qui est en jeu et le fait par exemple que les forces terrestres canadiennes soient restées sur le carreau lors des deux "guerres" auxquelles le Canada a contribué dans la dernière décennie<sup>7</sup> devrait en faire réfléchir plus d'un.

Dans le cadre de cette analyse, nous aborderons dans un premier temps la notion rationnelle du concept de sécurité, exploitée à outrance à notre avis au Canada, et explorerons des propositions issues des principales autres écoles de pensée des relations internationales, qui auraient avantage selon nous à être consultées sérieusement en cette période de remise en question. Nous ferons ensuite un survol de l'approche classique de l'élaboration et de la gestion de la sécurité, basée sur un "intérieur" et un "extérieur" étatiques, en exploitant le modèle de Gérard Bergeron,<sup>8</sup> qui constitue un classique largement utilisé au Canada dans la compréhension du fonctionnement étatique. Des pistes de recherche pouvant améliorer en efficacité et en efficience la gestion actuelle de la sécurité au Canada seront proposées en finale.

## **UNE VISION RATIONNELLE DE LA SÉCURITÉ**

Un questionnement sur nos mécanismes d'élaboration et de gestion de la sécurité nationale induit de facto une réflexion sur la sécurité, l'objet même du débat. Tout est discuté, tout est discutable et nous pouvons avoir l'impression que rien ne va plus dans le domaine des études de sécurité. Les chercheurs semblent y perdre leur latin et les interprétations divergentes foisonnent dans la littérature spécialisée. Alors que depuis les origines de la discipline des relations internationales, le courant réaliste tenait le haut du pavé en matière de sécurité,<sup>9</sup> la fin de la Guerre froide a amplifié un débat ontologique et épistémologique qui semble intarissable et insoluble sur les phénomènes liés à la sécurité. Ce débat, qui vraisemblablement origine des insuffisances du courant rationnel à prévoir la fin de l'antagonisme Est-Ouest et à expliquer le monde en émergence, remet tout en question. Dans un premier temps, la définition exacte et précise du terme « sécurité » ne fait même pas l'objet d'un consensus dans la littérature; On se questionne sur la définition de l'expression « études de sécurité » versus la discipline des études stratégiques; On se demande si les études de sécurité constituent un sous-champ des

---

<sup>6</sup> 25 conflits majeurs faisaient encore rage dans le monde en 2000. Source: *SIPRI Yearbook 2001*.

<sup>7</sup> La guerre du Golfe en 1991 et l'entreprise actuelle contre le terrorisme.

<sup>8</sup> Bergeron, Gérard, *L'État en fonctionnement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1993.

<sup>9</sup> Il est à noter cependant que la phase initiale de l'étude des relations internationales, produit de la première guerre mondiale et de la conférence de paix de Versailles, fut tout de même dominée par le wilsonisme, la tradition libérale et le courant idéaliste.

relations internationales ou si ce n'est pas le contraire.<sup>10</sup> Les référentiels sont discutés: La sécurité pour qui? Pour quoi? Contre qui? Par qui? Comment? Pour quelles valeurs? Combien de sécurité? A quel prix? Quand? Etc.

**Le concept de sécurité.** Le terme "sécurité" en lui-même n'a pas de signification précise. L'élément idéologique contenu dans la notion de sécurité en ferait, au même titre que la puissance, la justice, la paix, l'égalité, l'amour, la liberté, un concept essentiellement contesté.<sup>11</sup> Barry Buzan<sup>12</sup> nous propose d'ailleurs une liste comportant 13 définitions du concept, ce qui démontre bien que l'idée de la sécurité est loin de faire l'unanimité. La sécurité peut signifier pour certains l'absence de guerre, pour d'autres, la poursuite des intérêts nationaux, la protection de valeurs fondamentales, la capacité de survie, la résistance à l'agression, l'amélioration de la qualité de vie, le renforcement des États, l'éloignement des menaces, l'émancipation de l'être humain, etc.<sup>13</sup> Charles-Philippe David affirme qu'« une majorité de spécialistes s'entendent pour dire qu'il faut un minimum de trois paramètres dans toute tentative de définition de la sécurité : elle doit impliquer pour toute communauté la préservation de ses valeurs centrales, l'absence de menaces contre elle et la formulation par elle d'objectifs politiques » et dans ce cadre, David propose la définition suivante de la sécurité: "*L'absence de menaces militaires et non militaires qui peuvent remettre en question les valeurs centrales que veut promouvoir ou préserver une personne ou une communauté, et qui entraînent un risque d'utilisation de la force.*"<sup>14</sup> Cette définition en constitue une comme une autre mais elle est à notre avis indicative des tendances empruntées par les chercheurs contemporains, qui s'éloignent des interprétations trop restrictives (et réalistes) du concept dans leurs efforts visant à apporter des éléments de réponse aux questions telles que: Quelle est la nature de la sécurité (et de l'insécurité)? A quel objet la sécurité fait-elle référence? Qui en assume la responsabilité? Quels sont les moyens d'assurer la sécurité?<sup>15</sup> Il est clair que les bouleversements induits par la fin de la Guerre froide ont forcé les chercheurs à se questionner sur les dogmes et les truismes entérinés d'emblée dans la discipline des études de sécurité. La sécurité devient tous azimuts selon des développements survenus sous quatre aspects. Dans un premier temps, le concept de sécurité tend à s'approfondir, de la sécurité étatique traditionnelle vers la sécurité des groupes et des individus; elle s'accroît vers le haut, vers les institutions régionales, internationales ou supranationales; elle s'élargit également, de la sécurité militaire traditionnelle vers la sécurité politique, économique, sociale, ou environnementale, et finalement se pose dans ce contexte en évolution la question de la responsabilité politique de la sécurité, ne semblant plus exclusivement du ressort de l'État, mais impliquant vraisemblablement d'autres acteurs tels les institutions internationales, les organes politiques régionaux ou locaux, les

---

<sup>10</sup> Ce qui également ne fait pas l'unanimité chez les chercheurs. Certains auteurs soutiennent par exemple que les relations internationales constituent un sous-champ des études de sécurité.

<sup>11</sup> Buzan, Barry, *People, States and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2<sup>nd</sup> ed., Boulder, CO, Lynne Rienner, 1991, p. 7.

<sup>12</sup> Ibid., pp. 16-17.

<sup>13</sup> David, Charles-Philippe, *La guerre et la paix, approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 30-31.

<sup>14</sup> Ibid., p. 30.

<sup>15</sup> Masson, Isabelle, *Sécurité*, site <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes/dictionnaire/securite.html>, 2001.

organisations non gouvernementales, ou les organisations militaires privées.<sup>16</sup> Comme l'objet étudié n'est pas compris de la même façon par les chercheurs, il n'est donc pas étonnant de retrouver dans la littérature spécialisée une multitude d'études et analyses reliées au concept de sécurité, faisant état d'opinions fort diversifiées et souvent même nettement divergentes.

**L'école réaliste.** L'école réaliste estime "que la sécurité repose essentiellement sur la survie de l'État dans un système westphalien plus ou moins anarchique, où les dimensions militaires et stratégiques demeurent prédominantes en raison des vulnérabilités et des menaces qui guettent tous les États."<sup>17</sup> Dans ce cadre, la garantie de l'autonomie et de l'espace territorial demeure une question de rapports de force et la sécurité nationale prime sur tout. Les programmes de recherches réalistes ont tendance à considérer la sécurité comme un dérivatif de la puissance, qui constitue leur principal objet de recherche. Dans son expression la plus traditionnelle, les arguments des réalistes gravitent autour d'une vision étato-centrique, traitant des questions de la sécurité principalement par leurs rapports avec le domaine militaire. La sécurité, pour les réalistes, est identifiée à la paix et à la prévention des conflits par l'exploitation de moyens militaires (par exemple les politiques de dissuasion, le contrôle des armements, le bouclier de défense antimissile, etc.). Le programme de recherches réaliste a définitivement dominé le champ des études des relations internationales, et par le fait même le débat sur la sécurité. Il demeure encore aujourd'hui, malgré les nombreuses critiques dont il fait l'objet, l'un des plus actuels et à notre avis l'un des plus influents dans le façonnement de la pensée sécuritaire au Canada.

Loin d'être campée dans des positions immuables, la pensée réaliste a tout de même évolué à la lumière des bouleversements politiques post-Guerre froide. Il n'y a donc pas une théorie réaliste mais bien des théories réalistes<sup>18</sup> propagées notamment sous les vocables de réalisme classique, néo-réalisme, structuro-réalisme, réalisme coopératif et ethno-réalisme. Malgré les diverses tendances du courant réaliste, la sécurité y est encore largement perçue dans sa définition la plus traditionnelle et stricte, mettant principalement en jeu les questions militaires et les impératifs étatiques. L'État est dans ce cadre "un acteur rationnel n'agissant qu'au nom de son intérêt national afin de se prémunir des agressions inévitables qui surgissent d'un système international anarchique."<sup>19</sup>

**L'école libérale.** Les libéraux, reconnaissant la primauté de l'État, estiment toutefois que la sécurité est un dérivatif de la paix plutôt que de la puissance.<sup>20</sup> Le programme de recherche libéral est surtout connu pour son emphase sur les vertus de l'ordre économique, démocratique et institutionnel et ses adeptes font porter l'essentiel de leurs

---

<sup>16</sup> Rothschild, Emma, « What is Security? » dans *Daedalus*, Summer 1995, Vol. 124, No. 3, p. 55.

<sup>17</sup> David, op. cit., p. 86.

<sup>18</sup> Mastanduno, Michael, "A Realist View: Three Images of the Coming International Order" in Paul, T.V. et John A. Hall (ed.), *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 19.

<sup>19</sup> Masson, op. cit.

<sup>20</sup> Buzzan, op. cit., p. 2.

réflexions sur la paix démocratique, la paix économique, et la paix institutionnelle.<sup>21</sup> La conception libérale repose sur les postulats suivants: Il existe une multiplicité d'acteurs dans le système international et les multinationales, les organisations internationales, les fondations, les terroristes comptent autant, et parfois davantage que les États; Ces acteurs sont, en règle générale, rationnels et calculateurs, mais ils visent une multiplicité d'objectif; Les relations internationales, et tout spécialement l'économie politique internationale, permettent à chacun de bénéficier des échanges internationaux, qui sont en général à somme non nulle.<sup>22</sup>

Cette école de pensée prône l'élargissement de la définition de la sécurité à des facteurs autres que strictement militaires tels que l'impact des institutions, de l'économie ou de la démocratie. Les acteurs non étatiques voient leur importance et leur influence soulignées dans un paradigme transnational qui expliquerait mieux que le traditionnel paradigme inter étatique la dynamique des rapports internationaux et l'analyse du concept de sécurité. Les attributs libéraux (une économie de marché, les vertus de la démocratie, l'utilité déclinante de la guerre et les bénéfices de la coopération) favorisent la sécurité et dans cette veine, l'emphase particulière placée sur les institutions (qui contribueraient à l'élaboration des normes et au façonnement des comportements étatiques) a donné naissance au courant néo-libéral. Selon David "*l'école libérale estime que ce sont les low politics, en particulier les dimensions non militaires, qui définissent l'agenda de sécurité et rendent incontournables la coopération entre États autant que l'apport des acteurs non étatiques.*"<sup>23</sup> Les principales recherches du courant libéral portent justement sur la paix démocratique, les institutions, et la théorie des gains.

**La synthèse néo-réaliste/néo-libérale.** Une synthèse des paradigmes réaliste et libéral semble s'opérer depuis une dizaine d'années, une synthèse qui véritablement dominerait le champ des études de sécurité.<sup>24</sup> Ce rapprochement couronnerait en fait l'approche rationnelle des études de sécurité, une approche caractérisée par son emphase sur la vision westphalienne du monde et sur l'État et ses intérêts comme principaux objets de recherche. Cette synthèse n'est pas nécessairement confirmée par tous les chercheurs mais il n'en demeure pas moins que les courants réalistes et libéraux partagent en général la même vision du monde. L'approche rationnelle demeure définitivement chez les décideurs canadiens un paradigme important pour analyser les aléas des phénomènes de sécurité contemporains. Il est manifeste que notre actuelle stratégie militaire, contenue dans le *Livre blanc sur la Défense* de 1994 s'oriente définitivement autour d'une interprétation tout à fait traditionnelle de la sécurité

**Les approches réflexives.** Malgré leurs efforts visant à élargir le concept de sécurité, les courants réalistes et libéraux sont toujours fortement centrés sur l'État, sur le quoi et le pourquoi. Les courants critiques visent plus à approfondir le concept de sécurité en se

---

<sup>21</sup> David, op. cit., pp. 87, 112-121.

<sup>22</sup> Venesson, Pascal, « Les relations internationales dans la science politique aux États-Unis » dans *Politix*, no.41, 1998, p. 188.

<sup>23</sup> David, op. cit., p. 43.

<sup>24</sup> Smith, Steve, "Conceptualizing Security in the Last 20 Years" in Croft, Stuart et Terry Terriff (ed.), *Critical Reflections on Security and Change*, London, Frank Cass, 2000, p. 75.

questionnant sur le sujet même de la sécurité, sur le qui et le comment. Les positions critiques, selon Masson "*tendent plus radicalement vers la reconceptualisation de l'objet référent de la sécurité qui se traduit par exemple par une emphase sur la sécurité des individus plutôt que de l'État ainsi que par la reconnaissance de la nature construite des menaces.*"<sup>25</sup> Voilà comment David définit la perspective des sécuritaires critiques, qui partagent selon lui trois idées fondamentales: Ils rejettent unanimement les discours rationnels et objectifs sur la sécurité; Ils mettent sérieusement en doute la capacité de l'État à assurer la véritable sécurité, soit celle des individus; Ils définissent l'objet de la sécurité comme étant la survie, le bien-être et l'émancipation humaine et non étatique.<sup>26</sup>

Les critiques empruntent toutefois des avenues différentes pour présenter et expliquer leurs conceptions. Nous pouvons discerner par exemple les **études critiques de la sécurité**, qui définissent la sécurité humaine comme étant la priorité et qui prône une approche dans le cadre de laquelle le discours s'adapte de la sécurité pour quoi à la sécurité pour qui, les **études féministes** qui mettent l'accent sur la domination masculine des structures de sécurité et s'interrogent sur le rôle joué par les hommes dans l'élaboration de ces structures,<sup>27</sup> et les **études postmodernes**, qui constituent le défi le plus marqué aux perspectives traditionnelles car elles remettent en question les sources mêmes de connaissance auxquelles s'abreuvent les analystes.<sup>28</sup> Les dogmes académiques sont transgressés, les recherches ne sont pas motivées par cette quête de la Vérité (qui n'existe pas), et les postmodernes sont souvent critiqués pour leur manque d'hypothèses et de propositions vérifiables en accord avec les méthodes de recherche propres aux sciences sociales. Semblant plus axés vers les débats théoriques que vers les recherches empiriques, les postmodernes font preuve de scepticisme face aux grands principes fondateurs et universellement reconnus et acceptés de la discipline. Nous retrouvons à notre avis dans ce courant les travaux les plus audacieux du programme réflexif. Tout est remis en question en ce qui concerne les fondations du savoir et seule l'imagination semble limiter les partisans de ce courant. De ces positions extrêmes, ramenons le balancier quelque peu vers des réflexions à notre avis moins audacieuses mais tout de même critiques de la vision réaliste des phénomènes de sécurité.

**Le constructivisme.** La nature exacte du constructivisme ne fait pas l'objet d'un consensus. David par exemple se demande "*Est-ce une école? Est-ce un paradigme? Est-ce une mode? Personne ne sait trop comment définir exactement l'approche constructiviste...*"<sup>29</sup> Isabelle Masson affirme que le constructivisme "*n'est pas une théorie comme telle mais plutôt une perspective analytique qui prend plusieurs formes dans notre discipline.*"<sup>30</sup> Venesson quant à lui résume les principaux postulats du constructivisme: Les États sont les principales unités d'analyse de la théorie des relations internationales; Les structures clefs dans le système inter étatique sont intersubjectives, plutôt que matérielles; Les identités et les intérêts de l'État sont largement construits par ces

---

<sup>25</sup> Masson, op. cit.

<sup>26</sup> David, op. cit., p. 46.

<sup>27</sup> Ibid., p. 48.

<sup>28</sup> Smith, op. cit., p. 93.

<sup>29</sup> David, op. cit., p. 43.

<sup>30</sup> Masson, op. cit.

structures sociales, plus que donnés de manière exogène au système par la nature humaine ou la politique intérieure.<sup>31</sup>

Cette perspective analytique a fait son entrée dans le monde des études de sécurité au début des années 1990 mais était déjà largement discutée dans les années 1960, notamment dans les disciplines de la sociologie et de la psychologie. Il faut donc voir les perspectives constructivistes sur la sécurité comme issues des hypothèses du constructivisme social. Le postulat de base qui rassemble les diverses approches constructivistes gravite autour de la construction sociale de la réalité et de la notion d'intersubjectivité.<sup>32</sup> Selon David, la thèse toute simple du constructivisme est que les idées et les normes amènent la réalité et non l'inverse, accordant ainsi une place prépondérante aux compréhensions et aux représentations que les agents sociaux se font du monde.<sup>33</sup> En ce qui concerne les questions de sécurité, les constructivistes s'affairent donc entre autres à comprendre la relation entre le monde des idées et le monde matériel dans les institutions de sécurité.<sup>34</sup> Selon David, *"le constructivisme peut être un apport précieux à l'évolution de la sécurité dans la mesure où il justifie, voire encourage, toute entreprise de remise en question des idées reçues dans la conduite des politiques et dans les choix stratégiques. Sa principale découverte est qu'il soit possible de redéfinir les normes de comportement dans les rapports de sécurité internationaux."*<sup>35</sup>

**L'École de Copenhague.**<sup>36</sup> Il est évident que le positionnement des travaux de l'École de Copenhague dans le spectre de la recherche sur les questions de sécurité ne fait pas l'objet d'un consensus. Les compromis ontologiques et épistémologiques des chercheurs de l'École de Copenhague sont fort probablement à l'origine du débat sur le positionnement de leurs travaux et à ce propos, Viau affirme que *"...les compromis sont si nombreux et importants que Buzan, Waever et de Wilde n'ont qu'augmenté l'incohérence du concept de sécurité et la complexité théorique sous-jacente de celui-ci."*<sup>37</sup> Si selon Smith la perspective constructiviste tend à faire le pont entre les programmes rationnel et réflexif,<sup>38</sup> les travaux des chercheurs de l'École de Copenhague feraient plutôt quant à eux le pont entre le programme rationnel et l'approche constructiviste<sup>39</sup> et c'est l'interprétation que nous entérinons.

---

<sup>31</sup> Venesson, op. cit., p. 190.

<sup>32</sup> Notion qui renvoie aux structures de sens que les agents mettent en place en constituant et en reconstituant le monde. Thibault, Jean-François, "L'idée de société et l'étude des relations internationales" dans Olivier, Lawrence et al., *Épistémologie de la science politique*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1998, p. 147.

<sup>33</sup> David, op. cit., p. 44.

<sup>34</sup> Terriff, Terry, Stuart Croft, Lucy James et Patrick M. Morgan, *Security Studies Today*, Cambridge, Polity Press, 1999, p. 110.

<sup>35</sup> David, op. cit., p. 45.

<sup>36</sup> Le groupe de chercheurs qui travaille avec Barry Buzan, Ole Waever et Jaap de Wilde depuis 1988 sous les auspices du *Copenhagen Peace Research Institute (COPRI)*.

<sup>37</sup> Viau, Hélène, *La (re)conceptualisation de la sécurité dans les théories réaliste et critique : Quelques pistes de réflexion sur les concepts de sécurité humaine et de sécurité globale*, Montréal, CÉPÉS (UQAM), Série Mémoires 1, août 2000, p. 96.

<sup>38</sup> Smith, op. cit., p. 76.

<sup>39</sup> Viau, op. cit., p. 86.

Nous trouvons intéressants les travaux produits par les chercheurs de l'École de Copenhague dans la mesure où ils adoptent une ontologie critique proche du constructivisme (les théoriciens de cette école conçoivent la sécurité en tant que construction politique où il est impossible de décrire réellement ce qu'est la sécurité),<sup>40</sup> tout en essayant de préserver une certaine cohérence épistémologique propre au programme rationnel, ce qui permet à notre avis une meilleure réflexion sur la mutation du concept de sécurité sans tomber dans les excès que l'on retrouve dans certaines perspectives critiques ou postmodernes.

Un important concept de l'École de Copenhague est le processus de sécurisation. Le couple politique-sécurité est ainsi défini par ses chercheurs: "*Buzan, Waever et de Wilde définissent le politique ou le processus de politisation comme étant une question relevant de la politique publique, requérant des décisions et des allocations de ressources gouvernementales ou plus rarement une gouvernance commune. La sécurité, ou le processus de sécurisation, est définie comme étant une question qui relève d'une menace existentielle qui nécessite des mesures d'urgence et qui justifie des actions qui s'inscrivent à l'extérieur des procédures politiques normales, brisant ainsi légitimement les règles institutionnalisées. Ainsi le processus de sécurisation peut être vu comme une version extrême du processus de politisation.*"<sup>41</sup> La notion du « speech act » est également importante dans la mesure où "*pour qu'il y ait processus de sécurisation, une menace, ou une vulnérabilité, doit être reconnue par un acteur comme menace existentielle à un objet de référence*"<sup>42</sup> dans le cadre d'un processus intersubjectif qui présuppose évidemment l'existence d'un acteur, d'une sphère publique et d'une audience.

Pour les chercheurs de l'École de Copenhague, la sécurité concerne plusieurs secteurs d'activités et donc des menaces diversifiées. La sécurité n'est pas strictement militaire mais s'adresse également aux secteurs politique, économique, social et environnemental.

Les chercheurs de l'École de Copenhague se sont engagés à démontrer qu'il était possible d'élargir le concept de sécurité tout en préservant sa cohérence intellectuelle.<sup>43</sup> Les diverses interprétations faites de leurs recherches et les nombreuses critiques adressées à leur égard démontrent qu'ils n'ont peut-être pas réussi encore tout à fait mais que leurs travaux ne laissent personne indifférent dans la communauté des chercheurs de la discipline.

Ce tour d'horizon des principales propositions des théories des relations internationales met en évidence tout le questionnement induit par l'émergence de l'environnement stratégique post-Guerre froide. Les dogmes sont malmenés et rien ne semble freiner les chercheurs dans leur quête de théorisation du concept de sécurité actuellement en pleine mutation. Il nous semble cependant bien évident qu'aucun courant, qu'aucune école ne peut expliquer complètement les aléas reliés aux phénomènes de la sécurité dans le monde. Aucune école ne semble parfaitement adaptée, mais elles sont cependant toutes

---

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid., p. 85.

utiles à notre compréhension. Nous ne sommes qu'à un pas du paradoxe voulant que pour bien cerner la complexité des phénomènes de sécurité contemporains, le chercheur, au lieu d'être spécialiste d'un courant particulier, doit adopter une attitude généraliste face au champ d'études. A l'instar de la bombe nucléaire, nous ne pouvons désinventer les diverses interprétations du concept de sécurité et nous devons donc travailler à l'avancement de la théorie des nouvelles facettes du concept. La discordance actuelle entre les nouveaux risques en émergence et les appareils militaires étatiques est une preuve flagrante que nous avons bien du boulot à abattre en ce sens. Mais nous croyons avoir démontré que le courant rationnel en vogue chez les décideurs canadiens pourrait être enrichi par des idées issues des autres écoles de pensée des relations internationales. La solution aux défis sécuritaires contemporains réside probablement dans l'amalgamation des divers courants de réflexion.

### **UNE APPROCHE CLASSIQUE DE L'ÉLABORATION ET DE LA GESTION DE NOTRE SÉCURITÉ NATIONALE**

Dans *L'État en fonctionnement*<sup>44</sup>, Gérard Bergeron propose un modèle analytique du fonctionnement de l'État basé sur un trio conceptuel impliquant les notions de contrôle, fonctions et niveaux. Cette construction théorique démontre de façon schématique et hiérarchique tout le jeu des principales relations politiques se rapportant à l'État. Bergeron présente conséquemment l'État selon trois niveaux posés en une structure verticale et articulés hiérarchiquement. C'est la perspective nivelliste, qui sera reprise entre autres par Albert Legault dans ses recherches sur les relations civilo-militaires.<sup>45</sup>

Nous retrouvons au sommet du modèle la chaîne conceptuelle du régime, porteur d'un ordre social fondamental, grand contrôleur de la vie sociale par le biais des superfonctions de la légitimation et de la sécuration, indispensable préalable au niveau médian, la gouverne, l'État contrôlant, le niveau de la plus forte concentration du politique, siège des fonctions de gouvernement, de législation, d'administration et de juridiction, niveau qui par le bas s'ouvre sur la politique, l'État contrôlé, aux infrafonctions de politisation et de politification, ce par quoi et pour quoi existent les États.

Par sa pesante attraction de contrôleur global, déterminant la totalité de l'État comme organisation spécifique, le niveau du régime requiert l'accomplissement de deux principes<sup>46</sup>: l'un tourné vers l'intérieur (la légitimité), l'autre vers l'extérieur (la sécurité). Selon Bergeron, ces deux conditions suffisent mais sont nécessaires, étant aussi inextricablement liées que clairement distinguées. La légitimation détermine la maîtrise politique dans un milieu social et est définie comme l'ensemble des processus intégrateurs par lesquels une unité de base comme l'État manifeste, à l'intérieur d'elle-même, un comportement directeur qui, auprès de ses membres humains et institutionnels, la justifie au moins juridiquement dans la totalité de son être politique et lui permet de durer dans son milieu social. La sécuration, quant à elle, vise l'adaptation sociale à un

---

<sup>44</sup> Bergeron, op. cit.

<sup>45</sup> Legault, Albert, "Démocratie et transfert de normes: les relations civilo-militaires", *Études internationales*, Québec, IQHEI, Vol. XXXII, No. 2, juin 2001, pp. 169-201.

<sup>46</sup> Bergeron, op. cit., p. 86.

environnement politique international, ou mieux inter étatique, et est définie comme l'ensemble des processus auto protecteurs par lesquels une unité de base comme l'État vise à affirmer et à assurer son existence individualisée dans son environnement politique, constitué d'autres unités politiques du même type qu'elle.<sup>47</sup> Selon Bergeron, police d'une part, et armée de l'autre, en constituent les deux bras séculiers.<sup>48</sup>

Bergeron adopte à notre avis une vision classique du fonctionnement de l'État contrôleur, autour de laquelle tout s'oriente à partir d'un « extérieur » et d'un « intérieur ». Bergeron le mentionne d'ailleurs : « Le sens commun capte aisément la distinction de l'intérieur et de l'extérieur de l'État. »<sup>49</sup> Au niveau superfonctionnel du modèle de Bergeron, il y aurait donc un monde de l'intérieur avec la police comme bras séculier et un monde de l'extérieur disposant de l'armée, ces deux domaines étant clairement séparés et mutuellement exclusifs. Cette vision du fonctionnement de l'État contrôleur adoptée par Bergeron ne constitue pas une nouveauté. Elle fut par exemple déjà proposée dès le XVIIIème siècle par Jacques de Guibert.<sup>50</sup>

Dans un essai publié en 1790,<sup>51</sup> Jacques de Guibert traite en effet de la nécessité de maintenir une armée régulière (une force du dehors) pour défendre la nation de ses ennemis et d'une force publique du dedans pour la mettre à l'abri des imprudentes exagérations de ses amis. Selon Guibert, les responsabilités de la force publique du dedans sont la conservation de la liberté publique et le maintien des lois alors que la responsabilité de l'armée est de protéger l'État contre les ennemis du dehors. Tout comme Bergeron le fait deux cents ans plus tard, Guibert place une très nette frontière entre le dedans et le dehors et entre les outils correspondants (la police et l'armée). *"Il y a des rapports, soit inévitables, soit nécessaires entre la force publique du dehors et celle du dedans. Mais il est à craindre, si on rend l'union entre elles trop habituelle et trop intime, que la discipline de l'armée ne soit sans cesse détériorée par ce mélange! S'il n'y a pas d'union entre elles, il est à craindre aussi qu'il y ait rivalité, jalousies, germes de discorde et de troubles, et au milieu de cela, conflits ou suspension d'action dans les deux parties de la force publique!"*<sup>52</sup>

Guibert prévoyait donc des forces du dehors et des forces du dedans avec certes des relations entre elles mais avec des domaines de responsabilités bien délimités et mutuellement exclusifs. Nous retrouvons donc là une vision classique du fonctionnement de l'État contrôleur, une vision reprise par Bergeron dans son modèle, une vision qui selon nous correspond de moins en moins à la réalité contemporaine. Nous croyons que les domaines réservés théoriquement exclusifs de la sécurisation et de la légitimation subissent mal les soubresauts du système international en mutation. La distinction de l'intérieur et de l'extérieur, antérieurement si aisément captée par le sens commun, semble s'évaporer inéluctablement.

---

<sup>47</sup> Ibid., p. 158.

<sup>48</sup> Ibid., p. 88.

<sup>49</sup> Ibid., p. 86

<sup>50</sup> Chaliand, Gérard, « Jacques de Guibert » dans *Anthologie mondiale de la stratégie*, Paris, Robert Laffont, 1990, pp. 731-759.

<sup>51</sup> *De la force publique.*

<sup>52</sup> Chaliand, op. cit., p. 755.

La vision classique du partage des responsabilités entre les forces policières et militaires est en fait relativement simpliste dans sa façon de visualiser les actions et les réactions de l'État au niveau du régime. Nous ne remettons pas ici en cause les préceptes fondamentaux propres au fonctionnement de l'État. Nous affirmons cependant qu'il existe de moins en moins une nette frontière entre les domaines de la sécurisation et de la légitimation. La police et l'armée ont toujours clairement occupé des niches bien spécifiques, mais le partage des responsabilités est aujourd'hui beaucoup moins évident en pratique, alors que par exemple des policiers sont employés dans le cadre de missions onusiennes à l'extérieur du pays et que les militaires sont requis pour effectuer le déneigement de la ville de Toronto. Les risques et menaces propres à notre ère ne nécessitent plus tout simplement une réponse policière ou militaire mais plus souvent qu'autrement un amalgame des deux. Par exemple, dans un pays comme le Canada, qui doit contrer les menaces que font planer les cyber-pirates ou les terroristes menaçant d'utiliser des armes biologiques ou chimiques? L'armée ou la police?

L'intérêt nouveau et soudain que suscitent les menaces asymétriques chez la communauté stratégique internationale, surtout depuis le 11 septembre dernier, est selon nous porteur d'espoir. Il est évident que les menaces militaires traditionnelles sont graduellement remplacées par des risques plus diffus mais aussi menaçants : «*Threats to national security are becoming both more diffuse and no longer simply military in character.*»<sup>53</sup> Nous pouvons imaginer ici la répétition de l'histoire de David contre Goliath, un État-nation confronté à des groupes armés qui ne sont pas nécessairement des forces armées, commandés par des entités sociales qui ne sont pas nécessairement des États. Les divers types de terrorisme, les menaces nucléaires, biologiques et chimiques, la désinformation, l'attaque des réseaux informatiques, l'atteinte à nos valeurs les plus fondamentales, voilà des exemples de menaces asymétriques, des menaces contre lesquelles les armées, traditionnellement organisées, équipées et entraînées dans le cadre de la Guerre froide, ne peuvent réagir facilement. Selon Castells, "*le nouveau système de sécurité se construit, essentiellement, contre des barbares extérieurs qui, pour l'instant, n'ont pas de nom.*"<sup>54</sup> Les barbares ont peut-être une identité un peu plus reconnue aujourd'hui, mais il n'en demeure pas moins que le concept de sécurité doit définitivement être redéfini de façon à englober non plus seulement les menaces militaires traditionnelles (et les réactions à ces menaces) mais également tous les autres les risques qui menacent notre sécurité.

L'émergence d'un environnement stratégique post-Guerre froide aux pourtours encore mal définis remet donc doublement en question la superfonction de sécurisation et le rôle traditionnel joué par l'armée comme bras séculier de l'État contrôleur. Dans un premier temps, l'armée, traditionnellement, doit protéger l'État contre les ennemis du dehors. Pendant la Guerre froide, c'était tout à fait le rôle tenu par les appareils militaires occidentaux, occupés à surveiller les moindres faits et gestes des forces du Pacte de Varsovie. Mais il faut bien accepter que ce bon vieil et prévisible ennemi s'est aujourd'hui effacé. Il nous revient à l'esprit la fameuse prière: "*Mon Dieu, donnez-moi*

<sup>53</sup> Held, D., A. McGrew, D. Goldblatt, et J. Perraton, *Global Transformations*, California, Stanford University Press, 1999, p. 102.

<sup>54</sup> Castells, Manuel, *Le pouvoir de l'identité*, Tome II de *L'ère de l'information*, Paris, Fayard, 1999, p. 317.

*la sérénité d'accepter les choses que je ne puis changer, le courage de changer les choses que je peux et la sagesse d'en connaître la différence..."*

Le paradoxe, c'est que par exemple, les Forces armées canadiennes sont beaucoup plus déployées de par le monde actuellement que pendant la période de l'antagonisme Est-Ouest. Nos forces armées sont déployées un peu partout à l'échelle du globe mais dans quel but exactement? Sûrement pas pour contrer l'ennemi du dehors! Sûrement pas dans les rôles classiques confiés à l'armée sous-entendus dans le modèle de Bergeron dans le cadre de la sécurisation! A ce chapitre, selon Castells, *"l'idée nouvelle de la sécurité collective mondiale, apparue pour la première fois avec la guerre du Golfe face à la menace, ressentie par tous, portant sur les réserves pétrolières du Proche-Orient, suppose une relation symbiotique entre les forces armées les plus compétentes, les financiers des opérations militaires et les envolées théoriques au nom du monde civilisé. La mission des forces armées n'est plus d'assurer la domination d'une superpuissance, mais d'agir en gendarme collectif d'un ordre mondial branlant, contre des menaces potentielles et imprévisibles."*<sup>55</sup> S'il n'y a plus d'ennemi désigné, il faudrait donc revisiter la raison d'être et les rôles confiés à nos forces armées.<sup>56</sup> C'est tout le rôle traditionnel de l'armée qui doit être reconsidéré.

Dans un deuxième temps, l'apparition de menaces asymétriques exige une remise en question de l'implication de l'armée vers « l'intérieur », dans des domaines habituellement confiés aux forces policières. Nous devons donc en fait revoir l'emploi de l'armée dans le cadre de la sécurisation et évaluer la possibilité de voir l'armée s'impliquer potentiellement dans le domaine de la légitimation pour contrer les menaces asymétriques qui vraisemblablement ne pourront être efficacement contrées par les forces du dedans. L'évanouissement des menaces traditionnelles et l'apparition de nouveaux risques nous obligent à cette remise en question. La coupure traditionnelle entre l'armée et la police est définitivement brouillée et le modèle de Bergeron nécessiterait au niveau du régime un nouvel examen à la lumière de cette mutation.

Les effets de la mondialisation contemporaine remettent également en question les préceptes traditionnels du partage des pouvoirs entre l'interne et l'externe et de l'organisation de la vie politique étatique. La vision inter étatique classique de l'ordre mondial est de plus en plus discutée et discutable en raison de la complexité du réseautage marqué de l'activité politique mondiale, s'ancrant sur des bases de plus en plus régionales et globales. Les signes de ce changement sont nombreux : l'évolution des organismes internationaux, la multiplication des organismes non-gouvernementaux, le développement accru de différentes formes de régimes, l'évolution du cadre de juridiction du droit international, l'émergence d'organisations régionales de diverses natures. Ces manifestations sont une preuve inéluctable que la vie politique s'organise de moins en moins dans le cadre traditionnel étatique. Cette évolution ne rend cependant pas caduques la souveraineté et l'autonomie des États. Il appert simplement que des nouvelles formes de pouvoir politique et de nouveaux lieux de pouvoir semblent émerger

<sup>55</sup> Castells, op. cit., p. 317.

<sup>56</sup> Cette remise en question fondamentale peut expliquer la raison qui pousse les États à désigner constamment un ennemi.

de facto. La remise en question de l'espace de la politique s'impose et il faut s'interroger si l'État nation constitue toujours le site compétent, véritable et réel de l'autorité, de l'action et de l'imputabilité politique.

La coupure traditionnelle politique intérieure/politique extérieure semble inévitablement s'estomper. Comme l'indique Pascal Boniface, *"il n'est plus possible en cette fin de XXème siècle d'ignorer ce qui se passe à l'extérieur des frontières. Tout d'abord parce que les médias modernes rendent compte largement et immédiatement des événements internationaux. Ensuite parce que des événements survenus au loin peuvent avoir des répercussions directes jusque dans la vie quotidienne des citoyens d'un autre pays."*<sup>57</sup> Nous assistons en fait à une double interpénétration:<sup>58</sup> de la vie politique interne d'un pays sur les relations internationales et de la vie politique internationale sur la politique interne des pays. Cet effacement de la coupure traditionnelle politique intérieure/politique extérieure, accéléré par le phénomène de la mondialisation contemporaine, nous oblige également à réviser le modèle de Bergeron au niveau du régime.

La sécurité nationale ne fait pas au Canada l'objet d'une stratégie spécifique mais est plutôt garantie par l'amalgamation de diverses politiques, émanant principalement du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et du Ministère de la Défense nationale. La politique de défense canadienne découle, selon la tradition, de la politique étrangère,<sup>59</sup> et est donc par conséquent définitivement orientée vers l'extérieur de nos frontières. Les Forces canadiennes ont bien participé à certaines opérations d'aide au pouvoir civil en territoire canadien, mais ces opérations constituent l'exception à la règle. Le Premier Ministre Trudeau nous rappelait bien cette vision dans un discours prononcé le 12 avril 1969 à Calgary: *"Jusqu'ici, l'OTAN, organisation militaire, a défini la politique de défense du Canada, qui à son tour, a défini sa politique extérieure. Cela va à l'encontre du principe naturel et démocratique selon lequel la politique extérieure doit définir la politique de défense."*<sup>60</sup>

Nous croyons que la primauté de la politique étrangère dans la sauvegarde de la sécurité du Canada est un *modus operandi* qui doit aujourd'hui faire l'objet d'une révision. Une véritable politique de sécurité nationale, prenant en compte et les menaces externes, et les menaces internes à la sécurité du Canada est une avenue qui mérite à notre avis d'être explorée.

Nous sommes donc d'avis que la traditionnelle coupure politique intérieure/politique extérieure au sein du fonctionnement de l'appareil étatique est malmenée de nos jours sous les effets combinés de l'émergence d'un environnement stratégique post-Guerre

---

<sup>57</sup> Boniface, Pascal, *Manuel des relations internationales*, Paris, Dunod, p. 1.

<sup>58</sup> Boniface, op. cit., p. 2.

<sup>59</sup> "With the exception of its domestic content (aid of the civil power and assistance to civil authorities), defence policy should be seen as flowing from or derivative of foreign policy. In other words, it should serve the interests and objectives identified in the formulation of foreign policy and directly complement other elements of a broader security policy.", Delvoie, Louis, "Curious Ambiguities: Canada's International Security Policy", *Policy Options*, Vol. 22, No. 1, IRPP, jan-feb 2001, p. 37.

<sup>60</sup> Stanley, George F.G., *Nos soldats*, Montréal, Les Éditions de l'Homme, 1980, p. 579.

froide aux pourtours encore mal définis et d'un phénomène de mondialisation accéléré par l'avènement de l'ère de l'information. Sans remettre totalement en question la pertinence de l'État et de son fonctionnement, il nous faut revoir, à la lumière des changements qui s'opèrent à l'échelle globale, les dogmes qui nous ont toujours guidés afin de vérifier leur pertinence. Nous n'avons pas la prétention d'avoir posé un diagnostic précis des mutations qui s'opèrent au niveau de l'État contrôleur. Nous avons cependant à notre avis soulevé assez de symptômes pour s'attarder sur le sujet et pousser encore plus loin l'examen.

## **PROGRAMME DE RECHERCHE**

Nous croyons avoir démontré que les dogmes qui ont toujours guidé nos réflexions sur la sécurité doivent être reconsidérés à la lumière des mutations subies par l'environnement stratégique international. Suite à cette analyse, il nous paraît souhaitable d'explorer certaines pistes de recherche qui mériteraient d'être approfondies dans le but d'améliorer en efficacité et en efficacie l'élaboration et la gestion de la sécurité nationale au Canada.

**Privilégier une politique de sécurité plutôt que des politiques étrangère, de défense, et de sécurité domestique distinctes.** La sécurité au Canada découle traditionnellement du savant mélange de notre politique étrangère et de notre politique de défense, et la tradition britannique de notre système politique fait en sorte que les décisions relatives à la sécurité émanent du Cabinet. Nous n'avons donc pas au Canada une véritable politique de sécurité. Les ministères de la Défense, des Affaires étrangères et du Commerce international, le Solliciteur général, le Bureau de la sécurité des transports, Citoyenneté et Immigration Canada, Santé Canada sont toutes par exemple des instances gouvernementales dont les responsabilités touchent de près ou de loin les questions de sécurité. Mais les efforts de ces institutions ne sont pas gouvernés par aucune politique maîtresse.

Nous n'avons pas également d'instance gouvernementale permanente responsable de coordonner cette responsabilité étatique. Il y a bien eu dans le passé au Cabinet des comités sur les Affaires extérieures et la Défense nationale, mais ces organisations ont eu des existences plutôt aléatoires. Par conséquent, c'est l'art de l'improvisation qui prévaut quand le Canada est confronté à un problème de sécurité exigeant véritablement la coordination et la mise en commun des ressources des divers ministères ou organismes gouvernementaux impliqués. Nous en avons des exemples probants lors du passage à l'an 2000, au Sommet des Amériques, ou dernièrement, dans la gestion des attaques terroristes du 11 septembre dernier. La création au Cabinet d'un Comité de la sécurité suite aux attentats terroristes du 11 septembre dernier ne constitue en fait que le dernier acte d'une longue suite d'initiatives diverses visant à optimiser la gestion de la sécurité nationale canadienne. Pourtant, le débat n'est pas nouveau. Dans le but d'amoinrir l'épineux problème de la coordination de l'exécution de la politique étrangère canadienne, Albert Legault<sup>61</sup> proposait il y a déjà près de vingt ans la création d'un

---

<sup>61</sup> Legault, Albert, « Le Canada doit-il se doter d'un conseil de planification en matière de politique étrangère? » dans Gosselin, Guy, éd., *La politique étrangère du Canada : Approches bilatérale et régionale*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1984, pp. 189-201.

Conseil de planification de la politique étrangère principalement chargé de revoir sur une base annuelle comment s'insèrerait la poursuite des intérêts nationaux canadiens dans le contexte international, comment ils seraient affectés par l'évolution de la situation internationale, et de quelles façons leur pérennité pourrait être le mieux protégée ou affermie. Dans l'étude de l'affaire somalienne, des recommandations du même ordre furent énoncées. Le Major-général à la retraite Dan Loomis,<sup>62</sup> qui a assisté aux délibérations de la Commission d'enquête sur la Somalie, estime par exemple qu'il serait utile de créer une sorte de conseil de sécurité au Canada qui assurerait une coordination interministérielle en cas de crise. Legault<sup>63</sup> considère que ce type d'institution ne serait pas adapté à la réalité politique canadienne mais admet tout de même l'existence d'un problème de coordination interministérielle et civilo-juridico-militaire particulièrement mis en évidence lors du déploiement des Forces canadiennes en Somalie en 1992. Dans un rapport soumis au Ministre de la Défense nationale Douglas Young en mars 1997, il recommande que soit créée pour chaque opération importante de maintien de la paix une structure de coordination interministérielle et une autre cellule de coordination de suivi pouvant fonctionner comme cellule de crise durant le gros des opérations. Dans la même veine, et à la même époque, David Bercuson<sup>64</sup> recommande l'élargissement de l'autorité du Comité permanent de la Défense nationale et des anciens combattants dans le but de mieux surveiller et de mieux équilibrer les pouvoirs du Premier ministre et de son Cabinet en matière de politique étrangère et de défense. Peter Haydon<sup>65</sup> suggère qu'il serait bon de revenir à un Comité permanent du Cabinet sur la Défense, tenant compte du besoin constant de considérer les facteurs politiques en élaborant et en exécutant la politique et de l'existence souhaitée d'une certaine forme d'arbitrage afin de résoudre les différences significatives entre les objectifs politiques et les conseils militaires sur les implications de la réalisation de ces objectifs. Jane Boulden<sup>66</sup> analyse nos mécanismes actuels d'élaboration et de gestion en matière de sécurité nationale et propose en ce sens des options allant de la création au Canada d'un conseil national de sécurité à l'américaine au maintien du statu quo. Hugh Segal<sup>67</sup> propose l'établissement au Parlement d'une structure permanente avec une capacité de recherche autonome et un personnel permanent pour s'occuper de la sécurité nationale. Il suggère dans ce cadre la création d'un comité conjoint (du Sénat et de la Chambre) sur la sécurité nationale et la création d'un Conseil national de planification de la sécurité. Douglas Bland<sup>68</sup> recommande l'élargissement du mandat du Ministère de la Défense nationale pour inclure des responsabilités qui selon Bland sont reliées et qui prennent en compte l'évolution de

---

<sup>62</sup> Loomis, Mgén (r) Dan, « Speaking Notes on the Somalia Affair », *Canadian Defence Institute Newslines*, Vol. VI, No 2, 1996, pp. 1-4.

<sup>63</sup> Legault, Albert, *Les Forces armées canadiennes : Pour entrer dans le XXIe siècle*, Rapport soumis au ministre de la Défense nationale, l'honorable Doug Young, 1<sup>er</sup> mars 1997.

<sup>64</sup> Bercuson, D.J., *Rapport au Premier ministre*, 25 mars 1997.

<sup>65</sup> Haydon, Peter T., "The Somalia Inquiry: Can It Solve Anything?", *Revue canadienne de défense*, avril 1997.

<sup>66</sup> Boulden, Jane, *A National Security Council for Canada?*, Kingston, The Claxton Papers No 2, School of Policy Studies, Queen's University, 2000.

<sup>67</sup> Segal, Hugh D., « Sécurité nationale, intérêt public et façon de gouverner : Le temps d'innover » dans *Revue militaire canadienne*, Vol. 2, No 2, été 2001, pp. 39-42.

<sup>68</sup> Bland, Douglas L., "Defence and Security: The Next Generation", *Policy Options Politiques*, Montréal, IRPP, Vol. 22, No 2, mars 2001, pp. 40-46.

l'environnement de sécurité : La conservation et le développement des capacités canadiennes en matière de sécurité (concept interprété ici dans un sens large et non pas strictement militaire) et la planification et la direction des opérations reliées à la sécurité et à la défense nationale, sur les théâtres domestiques ou extérieurs.

Une action concertée des diverses institutions touchant de près ou de loin à la sécurité nationale pourrait être favorisée par l'énoncé d'une politique de sécurité qui engloberait tous les aspects de la défense et de la sécurité et qui aurait par exemple le mérite d'institutionnaliser la coopération interministérielle. Une politique de sécurité qui pour être gérée efficacement nécessitera un cadre politique compétent et exécutif. Il nous semble que dans la situation actuelle, une approche centralisatrice serait la plus prometteuse. Nous rappelons une hypothèse de Mintzberg qui affirme qu'une hostilité extrême de son environnement amène toute organisation à centraliser sa structure de façon temporaire.<sup>69</sup> Nous croyons que la situation actuelle d'incertitude et de défis nouveaux exige la centralisation de nos mécanismes d'élaboration et de gestion des questions de sécurité. La supervision directe constitue en cas de crise le mécanisme de coordination le plus rapide et le plus fort. Comme l'indique Mintzberg, *"tous les membres de l'organisation savent exactement où envoyer leurs informations; il n'y a pas de temps perdu en débats; l'autorité est clairement définie; un seul leader fait et coordonne toutes les décisions."*<sup>70</sup> Nous éprouvons actuellement des problèmes de coordination dans nos efforts visant à sauvegarder la sécurité nationale du Canada et il est affirmé par Mintzberg que *"la centralisation est le mécanisme le plus puissant pour coordonner les décisions dans l'organisation."*<sup>71</sup> Nous avons déjà eu par exemple au Canada un Ministère des Affaires extérieures dirigé par un secrétaire d'État aux affaires extérieures flanqué d'un ministre d'État pour le commerce international et d'un ministre d'État pour les relations extérieures.<sup>72</sup> Pourquoi ne pas mettre en place un semblable triptyque pour la sécurité nationale avec un secrétaire d'État à la sécurité nationale secondé par un ministre d'État à la Défense nationale et d'un ministre d'État détenant les responsabilités actuelles du Solliciteur général? Nous proposons donc un véritable ministère de la sécurité nationale chargé de mettre en application une politique de sécurité aux ramifications externes et internes.

**Actualiser la raison d'être de l'armée, son organisation et les rôles qui lui sont confiés.** L'environnement international dans lequel évoluent les armées d'aujourd'hui devient de plus en plus dangereux. Moins employées dans des rôles traditionnels, les armées réagissent de plus en plus à des situations d'une nouvelle nature. En effet, la communauté internationale accorde une importance croissante à la sécurité des personnes, aux questions humanitaires et à une politique étrangère fondée sur les valeurs. De nouvelles menaces et de nouveaux théâtres opérationnels font aussi leur apparition. Les opérations informationnelles, les actes terroristes, les armes génétiques et le cyberspace constituent tous de nouveaux défis pour les armées et le monde de la défense.

---

<sup>69</sup> Hypothèse 12 dans Mintzberg, Henry, *Structure et dynamique des organisations*, Montréal, Les éditions Agence D'Arc inc., Montréal, 1986, p. 255.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid., p. 174.

<sup>72</sup> Legault 1994, op. cit., p. 191.

C'est toute la question de la légitimité de l'armée et de son emploi comme bras séculier de l'État contrôleur pour la sécurisation qui est en fait posée. Les armées traditionnelles ont-elles toujours un rôle à jouer dans le nouveau contexte international?

Même si les conflits inter étatique sont en nette régression, il n'en demeure pas moins que les forces armées des États-nations sont en fait beaucoup plus employées en théâtres opérationnels que pendant la Guerre froide. En fait, le concept de sécurité collective change de façon radicale. Comme l'indique Bertrand Badie, "*la diplomatie ne se détermine plus en fonction des seuls intérêts nationaux, mais à partir de principes qui s'élèvent au-dessus de la conception réaliste classique des États, celle qui fonde la communauté internationale.*"<sup>73</sup> Sous l'effet d'une transition observable en faveur des intérêts collectifs, nous sommes passés d'une défense collective à une véritable sécurité collective, tendance confortée par l'adoption par l'OTAN en 1999 d'un nouveau concept stratégique lors du sommet de Washington.

Ces nouveaux paradigmes influencent fortement les rôles confiés aux armées. L'armée demeure et doit demeurer le bras séculier de l'État en ce qui a trait à la sécurisation. Ce rôle ne devrait pas être remis en question étant donné l'instabilité actuelle du système international. Les menaces traditionnelles se sont définitivement estompées mais elles ne sont tout de même pas disparues. Dans le contexte actuel, l'absence d'une menace imminente ou d'un ennemi désigné ne nous autorise pas à baisser la garde. L'emploi des armées est certes moins traditionnel, les militaires ne combattent pas nécessairement un ennemi de l'État mais leur emploi à la cause de la sécurité collective (comme gendarmes du monde) dans le cadre de coalitions diverses crée de véritables retombées positives. L'armée a toujours un rôle à jouer, même seulement dissuasif dans sa plus simple expression. Les missions qui lui sont confiées ont cependant évolué. Les militaires sont majoritairement employés aujourd'hui comme gendarmes mondiaux, oeuvrant au sein de coalitions contribuant au maintien de la sécurité collective, ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils ne contribuent pas ainsi à la défense des intérêts des États qu'ils représentent. Pour répondre aux défis de l'environnement stratégique en émergence, le Canada devrait pouvoir compter sur des forces armées à deux échelons: un échelon expéditionnaire équipé des moyens aériens, navals et terrestres lui permettant de participer efficacement et rapidement à des missions ayant pour cadre des théâtres extérieurs d'opération et un échelon territorial pour prévenir et contrer les menaces représentant un danger sur le territoire canadien. La psychose de l'anthrax qui frappe actuellement l'Amérique du Nord constitue un exemple de l'utilisation éventuelle de ces forces territoriales, alors qu'il est bien évident que les forces policières et les pompiers ne sont pas équipés et entraînés pour contrer une telle menace. Les militaires canadiens devraient pouvoir protéger la population dans de telles situations. Nous voyons là un rôle potentiel pour les forces de la Réserve.

**Réfléchir sur la création d'un troisième type de force publique, mi-policier, mi-militaire.** Le rôle et l'emploi des forces publiques pour contrer les menaces

---

<sup>73</sup> Badie, Bertrand, « La Realpolitik classique qu'on connaît depuis deux siècles s'estompera. » dans *Le Monde interactif*, mis à jour le 6 septembre 1999.

asymétriques doit également être analysé. Les États hésitent à faire intervenir l'armée dans les affaires internes; les militaires répugnent d'ailleurs ordinairement à ce genre de tâche. Comme les menaces asymétriques peuvent poser un défi au partage traditionnel du travail policier et militaire, nous devons donc analyser la meilleure façon de contrer ces menaces. L'organisation de forces de gendarmerie,<sup>74</sup> corps professionnel étatique aux tâches mi-policieres, mi-militaires peut constituer une piste intéressante. Les menaces asymétriques nous obligent à revisiter le partage traditionnel des tâches policières et militaires. Certaines menaces asymétriques, dans le cadre actuel d'un pays comme le Canada par exemple, ne pourraient efficacement ni être contrées par la police, ni par l'armée. Nous devons donc revoir l'emploi de la police et de l'armée dans ce cadre et songer potentiellement soit à l'instauration d'une force publique type gendarmerie qui pourrait éventuellement prendre en charge de telles menaces, soit à la révision du mandat attribué aux forces de la Réserve canadienne. Un article paru dans le *National Post* du 29 octobre dernier affiche à ce propos un titre évocateur: "*Reservists battle antipathy as they go about their patriotic duty.*"<sup>75</sup> Il est grand temps de confier à notre Réserve un rôle adapté aux nouveaux risques auxquels nous sommes confrontés. Nous pourrions envisager d'utiliser nos unités de Réserve localisées un peu partout au Canada comme bases fermes dans les opérations de sauvegarde de la sécurité domestique. Les Réservistes pourraient par exemple devenir des experts en guerre nucléaire, biologique et chimique ou encore se voir confier des rôles de protection de points sensibles. Rien n'empêcherait les Réservistes de participer ponctuellement à des opérations extérieures, mais leur rôle principal serait domestique et dédié à la défense territoriale.

## **CONCLUSION**

Les décideurs politiques et militaires du Canada doivent plus que jamais exercer ce fameux "coup d'œil"<sup>76</sup> si nécessaire aux victoires. Il nous faut des chefs politiques qui détermineront l'état final de la sécurité nationale au Canada et qui débloquent les moyens nécessaires, et des fonctionnaires et des militaires qui auront assez de créativité et d'intuition pour articuler des stratégies qui nous permettront de faire face efficacement aux défis de demain. Plus que jamais, nos chefs doivent nous transmettre leur vision de la sécurité canadienne afin que nous puissions élaborer les stratégies qui chercheront à l'atteindre. Cette vision doit être communiquée, entérinée, et comprise par tous les membres de la communauté stratégique canadienne, tant les politiciens que les militaires, les fonctionnaires et les universitaires. Tous ces gens devront mettre la main à la pâte et unir leurs efforts afin de permettre au Canada de traverser les potentiels bouleversements qui pointent à l'horizon.

Nous sommes d'avis que plus de quarante années de Guerre froide ont engourdi d'une certaine façon l'imagination des stratèges et des tacticiens canadiens. Il nous faut absolument sortir du carcan de la bipolarité et faire courageusement face aux nouveaux défis posés par le nouveau contexte international.

---

<sup>74</sup> La Gendarmerie en France constitue un bon exemple de cette proposition.

<sup>75</sup> Article de Rebecca Eckler.

<sup>76</sup> Le coup d'œil est la perception rapide d'une vérité que l'esprit ne noterait généralement pas ou ne remarquerait qu'après une longue étude. (Clausewitz).

Il est toujours hasardeux de faire des prédictions. Nous hésitons donc à citer les paroles d'un futurologue pour terminer cette recherche, mais les propos d'Alvin Toffler<sup>77</sup> sont indicatifs à notre avis. « *Je ne crois pas que l'État nation va disparaître, mais une chose est sûre : il ne jouera plus le même rôle qu'il jouait naguère. Les États ne peuvent plus contrôler le flot des capitaux, des idées, des images ou, même, des populations. Les nations ne seront plus les seuls joueurs importants sur l'échiquier politique. Je crois qu'au cours des prochaines années, notre système politique subira une transformation majeure. Nous sommes un peu comme les citoyens français à la veille de la Révolution. Avant 1789, l'élite se disait investie d'un droit divin, et la hiérarchie sociale était très rigide. Les tenants de la Révolution ont réussi à changer tout cela. De la même façon, nous nous acheminons vers un système qui laissera encore plus de place aux citoyens. La structure des gouvernements, le processus électoral, tout va changer. Ce sera le début d'un temps nouveau...* » A notre avis, nous sommes déjà de plein pied dans ce temps nouveau... Il nous faut absolument prévoir les changements qui affecteront la sécurité nationale de notre pays et ne pas se contenter de réagir aux événements comme nous le faisons trop souvent. Réviser notre conception de la sécurité, reconsidérer les mécanismes d'élaboration et de gestion de notre sécurité nationale, analyser les rôles que nous devrions confier dans le nouveau contexte à nos forces armées, constituent à notre avis une bonne base de départ. Peut-être qu'après tout, en conclusion, nous arriverons à suggérer le maintien du statu quo. Mais cette conclusion sera le fruit d'un effort de réflexion et non pas le résultat d'une procrastination.

---

<sup>77</sup> Propos parus dans l'édition d'août 1999 de *L'Actualité*, p. 14-16. Sans donner plus de crédibilité qu'il ne le faut aux propos de Toffler, il faut tout de même noter que des idées similaires, au sujet de la pertinence de l'État nation, ont été reprises par des auteurs comme Rosanvallon, Müller et Wright, Schmidt ou Castells.