

INFORMATION TO USERS

This manuscript has been reproduced from the microfilm master. UMI films the text directly from the original or copy submitted. Thus, some thesis and dissertation copies are in typewriter face, while others may be from any type of computer printer.

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleedthrough, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send UMI a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.

Oversize materials (e.g., maps, drawings, charts) are reproduced by sectioning the original, beginning at the upper left-hand corner and continuing from left to right in equal sections with small overlaps.

Photographs included in the original manuscript have been reproduced xerographically in this copy. Higher quality 6" x 9" black and white photographic prints are available for any photographs or illustrations appearing in this copy for an additional charge. Contact UMI directly to order.

Bell & Howell Information and Learning
300 North Zeeb Road, Ann Arbor, MI 48106-1346 USA
800-521-0600

UMI[®]

Université de Montréal

L'ordre libéral nord-américain;
l'impact des valeurs,
des normes et des institutions démocratiques sur les relations
canado-américaines en matière de sécurité
de 1867 à 1958

Par Stéphane Roussel

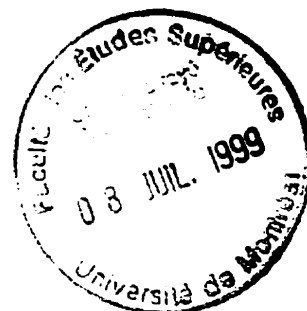
Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Philosophiæ Doctor (Ph.D.)

Janvier 1999

© Stéphane Roussel, 1999





National Library
of Canada

Acquisitions and
Bibliographic Services

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Acquisitions et
services bibliographiques

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file Votre référence

Our file Notre référence

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of this thesis in microform, paper or electronic formats.

The author retains ownership of the copyright in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de cette thèse sous la forme de microfiche/film, de reproduction sur papier ou sur format électronique.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

0-612-47638-3

Canada

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

L'ordre libéral nord-américain; l'impact des valeurs,
des normes et des institutions démocratiques sur les relations
canado-américaines en matière de sécurité de 1867 à 1958

présentée par :
Stéphane Roussel

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Directeur de thèse	-----
Codirecteur de thèse	-----
Président du jury	-----
Représentant du Doyen	-----
Membre externe du jury	-----
Membre du jury	-----

Thèse acceptée le : 99.04.26

SOMMAIRE

Mots-Clef : Canada, États-Unis, démocratie, coopération, sécurité.

Les relations canado-américaines dans le domaine de la sécurité présentent deux caractéristiques apparemment contradictoires. D'une part, elles sont marquées par un différentiel de puissance qui favorise nettement les États-Unis. D'autre part, elles reflètent, dans les faits, une forme d'égalitarisme. Contrairement à la grande majorité des puissances secondaires côtoyant une grande puissance, le Canada n'a pas fait l'objet, depuis 1867, d'agression ou de menace d'agression, de manoeuvre de coercition ou démonstration de force. Les conflits entre les deux États ont été réglés pacifiquement — même lorsqu'ils concernaient des problèmes aussi délicats que le tracé des frontières terrestres et maritimes — et généralement à la satisfaction des deux parties. La coopération destinée à assurer la défense commune du continent nord-américain témoigne également d'un rapport égalitaire, dans la mesure où les ententes conclues entre les deux gouvernements respectent les principes d'autonomie, de consultation et de réciprocité.

Les théories réalistes, institutionnalistes et transnationalistes apportent des réponses différentes aux questions soulevées par la dynamique des relations canado-américaines. Aucune d'entre elles ne parvient cependant à expliquer de façon convaincante cette anomalie pour l'ensemble de la période observée (1867-1958). C'est notamment le cas de l'hypothèse du « contrepoids » (ou de « l'équilibre des puissances régionales »), d'inspiration réaliste, qui est la plus fréquemment évoquée dans la documentation. En effet, le contrepoids britannique, puis ouest-européen à partir de 1949, est demeuré plus virtuel que réel.

La thèse avancée dans cette étude repose sur une synthèse entre la théorie constructiviste (d'inspiration sociologique) et l'hypothèse de la « paix par la démocratie ». La relation égalitaire entre le Canada et les États-Unis est, dans cette perspective, une manifestation de l'ordre libéral nord-américain. Dans la mesure où le système politique des deux États respecte les normes et les valeurs associées à la démocratie libérale, et où l'élite politique de chacun de ces États reconnaît le caractère démocratique de l'autre État, on peut s'attendre à ce que ces gouvernements renoncent à la guerre comme moyen de résoudre leurs différends, que leurs relations soient empreintes de confiance et que les institutions bilatérales qui les lient soient conformes aux normes et aux valeurs libérales. La référence au système de valeurs démocratiques explique non seulement l'établissement de rapports égalitaires, mais aussi les pratiques qui marquent les relations canado-américaines depuis 1867, notamment le

non-recours à la force, la consultation, la recherche du compromis et le respect de la règle de droit.

L'examen des interactions entre le Canada et les États-Unis dans les domaines de la résolution des conflits et de la défense commune de 1867 à 1958 permet de dégager plusieurs observations qui étayent cette hypothèse. D'une part, entre 1867 et 1920, un clivage s'est formé, parmi l'élite et les dirigeants canadiens, en ce qui a trait à la perception des intentions du gouvernement américain. Ce clivage repose, dans la plupart des cas, sur l'appréciation du caractère démocratique libéral du système politique américain. Ceux qui considèrent les États-Unis comme une démocratie corrompue entretiennent une méfiance face aux visées des dirigeants américains, leur prêtant aisément des intentions belliqueuses. Inversement, ceux qui estiment que le système politique américain est un régime démocratique conforme aux valeurs libérales sont plus enclins à considérer les intentions des Américains comme amicales et ne les perçoivent pas comme une menace politique ou militaire.

D'autre part, les pratiques et institutions destinées à résoudre les conflits susceptibles de dégénérer en confrontation armée (notamment les commissions conjointes ad hoc et la Commission mixte internationale) et à gérer, à partir de 1940, l'effort de défense commun (de la Commission permanente canado-américaine de défense jusqu'au NORAD) intègrent les normes de représentativité égale, de consultation et de recherche du consensus. Elles sont, de ce point de vue, le reflet de l'ordre juridique et politique en place dans les deux États. De façon plus générale, on peut déceler, à travers la création successive de ces institutions, un processus évolutif dans lequel les acteurs assimilent, approfondissent et formalisent les normes devant guider leurs relations mutuelles.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire.....	iii
Table des matières.....	v
Liste des acronymes.....	ix
Remerciements.....	x
Introduction.....	1
1. <i>Les relations canado-américaines comme anomalie.....</i>	<i>1</i>
2. <i>Contrepoids et ordre libéral nord-américain.....</i>	<i>6</i>
Quelques hypothèses sur les «facteurs égalisateurs».....	6
L'alternative constructiviste : la coopération entre les démocraties.....	8
3. <i>Éléments de démonstration et de vérification.....</i>	<i>14</i>
Chapitre I : À la recherche des «facteurs égalisateurs» : De l'équilibre des puissances au multilatéralisme en passant par l'interdépendance.....	20
1. <i>Le carrefour virtuel entre la théorie des relations internationales et l'étude de la politique étrangère canadienne.....</i>	<i>20</i>
1.1 Les caractéristiques générales des relations canado-américaines.....	21
1.2 Théories de la politique étrangère canadienne et théories des relations internationales.....	30

2.	<i>Les théories réalistes : la «puissance altérée» comme principale variable explicative.....</i>	36
2.1	Les rapports de puissance bruts (stabilité hégémonique)..	41
2.2	L'équilibre de la menace (théorie des alliances).....	46
2.3	Le fractionnement par domaine d'activité.....	54
2.4.	Les facteurs de «puissance des faibles».....	58
2.5	L'union des puissances secondaires et la création d'un contrepoids.....	64
3.	<i>Les solutions alternatives : transnationalisme et institutionnalisme.....</i>	76
3.1	Le transnationalisme : l'interdépendance comme facteur égalisateur.....	77
3.2	Les théories institutionnalistes : les institutions comme facteur égalisateur.....	86
Chapitre II : Hypothèse et méthode de vérification :		
	la synthèse libéraliste-constructiviste.....	100
1.	<i>Les communautés de sécurité</i>	101
2.	<i>Le constructivisme.....</i>	108
2.1	La remise en question de la synthèse néo-néo.....	108
2.2	Le retour des acteurs transnationaux et transgouvernementaux.....	111
2.3	L'institutionnalisme constructiviste.....	113
2.4	Les communautés de sécurité des constructivistes.....	117
3.	<i>L'impact des valeurs politiques : la paix et la coopération par la démocratie</i>	121
3.1	La logique de la théorie.....	121
3.2	Présentation de l'hypothèse.....	127
3.3	Définition des variables et méthodologie.....	135

4.	<i>Liens avec les autres hypothèses institutionalistes.....</i>	149
4.1	Des forces transnationales et transgouvernementales <i>libérales</i> ?.....	149
4.2	Des communautés de sécurité <i>démocratiques</i> ?.....	151
4.3	Institutions bilatérales et démocratie libérale.....	153
Chapitre III La genèse : de la «longue paix» à la résolution des conflits (1814-1914).....		
1.	<i>La «longue paix» entre les États-Unis et le Canada</i>	160
1.1	Par la grâce de l'Empire (1814-1867).....	162
1.2	L'alternative? Interdépendance et obsolescence de la guerre.....	172
1.3	La longue paix libérale d'Amérique du Nord.....	178
2.	<i>La coopération avant les institutions : les «pratiques»</i>	199
2.1.	Les récurrences : «Ceci n'est pas une histoire de loups et d'agneaux».....	200
2.2	Des normes et des principes libéraux.....	211
Chapitre IV Crise de croissance : la défense commune de l'Amérique du Nord (1914-1945).....		
1.	<i>De la gestion des conflits à la défense commune (1914-1940). 224</i>	
1.1	Les effets de la Grande Guerre.....	224
1.2	Le Triangle nord-atlantique.....	232
1.3	L'émergence de la coopération bilatérale canado-américaine.....	238
2.	<i>Le traumatisme de 1941-1944 : la «coopération improvisée»</i>	251
2.1	La naissance de la coopération institutionnalisée.....	251
2.2	Dans l'enceinte de la «Festung Amerika».....	260
2.3	Guerre et démocratie.....	270

Chapitre V «Business as usual» : la défense conjointe de l'Amérique du Nord (1945-1958)	275
1. <i>La poursuite de la coopération en temps de paix (1945-1948)</i> ..	282
1.1 Internationalisme et défense continentale.....	282
1.2 La Déclaration conjointe de 1947.....	289
2. <i>Une solution multilatérale à un problème bilatéral (1947-1950) ?</i>	298
3. <i>Lignes de défense, coalitions transgouvernementales et ordre régional</i>	309
3.1 Le contrôle des forces américaines en territoire canadien (1950-1956).....	312
3.2 La création du NORAD (1956-1958).....	318
4. <i>L'ordre libéral d'Amérique du Nord et la défense continentale : bilan</i>	325
Conclusion	332
1. <i>L'ordre libéral nord-américain</i>	332
2. <i>Le tango nord-américain : cycles ou évolution ?</i>	338
3. <i>Quelques orientations pour la poursuite de la recherche</i>	342
Bibliographie	
1. <i>Documents officiels</i>	346
2. <i>Articles et ouvrages</i>	347

LISTE DES ACRONYMES

- ALENA : Accord de libre-échange nord-américain
- ARC : Aviation royale du Canada
- CINCADCANUS : Commandant en chef de la défense aérienne Canada-États-Unis (*Commander-in-Chief, Air Defense, Canada-United States*)
- CPCAD : Commission permanente canado-américaine de défense
- CSCE : Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
- CUSRPG : Groupe de planification régionale Canada/États-Unis (*Canada/United States Regional Planning Group*)
- DEW : Réseau d'alerte avancée (*Distant Early Warning*)
- ICAI : Institut canadien des affaires internationales
- JIMPC : Comité conjoint de planification de la mobilisation industrielle (*Joint industrial Mobilization Planning Committee*)
- MCC : Comité de coopération militaire canado-américain (*Canadian - United States Military Cooperation Committee*)
- MSG : Groupe d'étude militaire conjoint canado-américain (*Canadian - United States Joint Military Study Group*)
- NORAD : Commandement de la défense aérien [plus tard aérospatiale] de l'Amérique du Nord (*North American Air [Aerospace] Defence*)
- OEA : Organisation des États américains
- ONU : Organisation des Nations unies
- OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
- RFA : République fédérale d'Allemagne
- SAC : Commandement des forces stratégiques aériennes des États-Unis (*Strategic Air Command*)
- SACEUR : Commandant suprême des forces alliées en Europe (*Supreme Allied Command in Europe*)
- SDN : Société des Nations
- URSS : Union des républiques socialistes soviétiques
- USAF : Force aérienne des États-Unis (*United States Air Force*)

REMERCIEMENTS

Tous ceux qui, directement ou indirectement, volontairement ou involontairement, ont contribué à cette recherche sont trop nombreux pour voir leur nom apparaître sur cette page. Que tous ceux qui, au cours des années, m'ont prodigué conseils et encouragements, qui m'ont soufflé une idée à l'oreille ou m'ont indiqué une source importante, m'ont mis de la pression ou gratifié d'un sourire narquois et sceptique à l'évocation du mot «thèse», que tous ceux-là se reconnaissent et acceptent mes remerciements. Quelques-uns, dont le rôle a été essentiel, méritent cependant un coup de chapeau particulier.

À Michel Fortmann, directeur de thèse, pour m'avoir fait confiance, m'avoir soutenu dans toutes mes entreprises, m'avoir laissé pleine liberté et, surtout, m'avoir d'abord considéré comme un ami et un collègue.

À Paul Létourneau, codirecteur, pour ses marques d'estime et pour ses intuitions qui sont en grande partie à l'origine de la réflexion dont ce texte est le résultat.

À André-J. Bélanger, professeur au département de science politique de l'Université de Montréal, qui m'a offert, de façon inconditionnelle et sans compter, expérience, patience et amitié. Les tables d'un certain restaurant, comme sa boîte de courrier électronique, portent probablement encore la marque de ces nombreux échanges qui valent bien plus que tous les diplômes.

À Thomas Risse, pour avoir écrit ce livre qui m'a donné l'impulsion finale et pour cette longue conversation entre Toronto et Montréal.

À Guillaîne Fortmann, pour sa patience et son dévouement dans la correction de ce manuscrit, même si elle semble avoir développé une aversion pour le style que l'auteur il écrit avec (des fois). Les fautes et les coquilles — celles qui ont pu survivre — n'appartiennent qu'à moi.

À Annie Bevilacqua, qui a vu (et subi) de trop près et pendant trop longtemps la vie d'un étudiant de doctorat («Plus jamais un intellectuel, plus jamais!»).

À Cassiopé, Spoutnick et Vivi, qui m'ont tenu la main, durant de longues heures, à coup de pattes et de museaux froids.

Cette recherche a été rendue possible grâce aux Bourses du Département de science politique de l'Université de Montréal (1991-1994), du Ministère de la Défense nationale du Canada (1991-1994) et du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (1994-1995).

Montréal, 10 janvier 1999

À Fernand, parti trop tôt pour en
voir le début,

À Denise, partie trop tôt pour en
voir la fin.

INTRODUCTION

1. Les relations canado-américaines comme anomalie

Dans un roman populaire de politique-fiction, Richard Rohmer relate le développement d'une crise, ponctuée d'ultimatums, de menaces d'annexion et de recours à la force, entre le Canada et les États-Unis autour de l'enjeu des réserves de gaz naturel du Grand Nord¹. Le roman a été publié à une époque où la crise de l'énergie faisait des ressources pétrolières et gazières un enjeu majeur des relations internationales en général, et des relations canado-américaines en particulier. Pourtant, bien peu de citoyens des deux pays auraient accepté d'y voir, même à cette époque, autre chose que les fantasmes d'un romancier. En fait, l'un des seuls milieux susceptibles de faire écho à un tel scénario est celui... des théoriciens des relations internationales.

Admettre, à l'instar des néoréalistes, que le système international est un milieu anarchique équivaut à reconnaître qu'il n'y a, en théorie, pas de frein à la domination des États plus puissants sur les plus faibles. Dans ce contexte, la «distribution de la puissance» entre les acteurs est un facteur crucial pour expliquer la dynamique de leurs relations : ceux qui disposent des attributs de puissance les plus développés dictent leur volonté aux moins bien nantis.

Il n'est donc pas étonnant que, dans une logique néoréaliste, les relations entre une grande puissance et une puissance secondaire² soient, du point de vue de cette dernière, pénibles et dangereuses. Toutes choses étant par ailleurs égales, la puissance secondaire est constamment

1. Richard ROHMER, *Exxonération*, Montréal, Éd. de l'Homme, 1974.

2. Le terme «puissances secondaires», par opposition aux «grandes puissances» ou aux «puissances principales», est employé pour désigner les États qui, dans la documentation, sont appelés «États faibles» (*Weak States*), «petits États» (*Small States*) ou «puissances moyennes» (*Middle Powers*). L'amalgame de ces différents types d'États très variés ne porte pas préjudice à l'analyse.

confrontée au risque d'agression sous diverses formes : invasion, incursion, occupation totale ou partielle du territoire, sanctions, etc. Même les relations de coopération ne sont généralement pas exemptes des pressions, menaces, mesures de coercition, interventions camouflées sous des prétextes d'assistance ou de maintien de l'ordre et autres gestes destinés à infléchir le comportement du partenaire le plus faible de façon à ce qu'il demeure conforme aux intérêts du plus fort. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de la sécurité, celui de la *high politics*, qui touche à la survie même de l'État. Même si une alliance avec un voisin plus puissant présente l'incontestable avantage d'offrir une plus grande sécurité contre les menaces militaires posées par un tiers, ce type de pacte est souvent considéré avec méfiance par les petits États, qui y voient aussi un risque d'être subordonnés, sinon absorbés, par leur protecteur. De leur point de vue, les alliances asymétriques peuvent mener à une diminution de l'autonomie décisionnelle et de l'indépendance politique des petits États, à une perte de contrôle sur leur appareil militaire, à la présence de troupes étrangères sur leur territoire national, à la réduction des options possibles pour mener leurs politiques de sécurité, etc. Du statut d'allié, le partenaire le plus faible peut passer à celui de «satellite» et, éventuellement, de «province»³. C'est ce que l'on peut appeler le «double dilemme de sécurité des puissances secondaires» : les gains, sur le plan de la sécurité, s'obtiennent souvent au détriment de la souveraineté.

Au cours du XX^e siècle, les exemples de puissances secondaires ayant dû payer un prix politique élevé suite au développement de liens de coopération avec une grande puissance voisine sont nombreux⁴. Depuis

3. Robert L. ROTHSTEIN, *Alliances and Small Powers*, New York, Columbia University Press, 1968, p. 61; Allen SENS, «La coopération selon le néoréalisme : la cooptation des petits États d'Europe centrale et de l'Est», *Études internationales*, vol. 26, no. 4, décembre 1995, p. 770; Jean-Claude ALLAIN, «Principes et gestion des alliances à l'époque contemporaine», *Documents et enquêtes*, no. 18 («Armes et alliances en Europe»), Nantes, Ouest Éditions, 1992, p. 7-8.

4. Lorsqu'il compare les relations canado-américaines avec d'autres cas, William T. R. FOX note : «Among the other pairs of neighboring states of grossly unequal power — the Soviet Union and Finland, Germany and Austria, Germany and Denmark, Britain and Ireland, the United States and Mexico, India and Pakistan — Finland, Austria,

les années 1910, les rapports de «coopération» entre les États latino-américains et les États-Unis ont été souvent marqués par le caractère unilatéral des décisions prises à Washington — malgré les dispositions du Traité de Rio et de la Charte de l'Organisation des États américains (OEA) — et ponctués de mesures de coercition américaines. Outre les cas extrêmes que représentent les interventions militaires au Guatemala (1954), en République dominicaine (1965), à Grenade (1983) et à Panama (1989), on recense plus d'une dizaine de démonstrations de force dans la région. Les cas où des alliés latino-américains ont fait les frais de manoeuvres subversives (comme au Chili en 1973) ou d'embargo économique sont encore plus nombreux⁵. En Europe centrale et orientale, les «alliés» de l'Union soviétique ont, entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et l'effondrement de l'URSS en 1989-1991, disposé de bien peu de latitude dans la définition de leurs orientations en matière de sécurité, chaque déviation étant punie sévèrement, y compris par des interventions militaires. La doctrine Monroe, en Amérique, et la Doctrine Brejnev, en Europe centrale et orientale, constituent sans doute l'expression la plus achevée de relations dont le caractère asymétrique est érigé en système.

À l'inverse, la coopération entre les États-Unis et les États industrialisés, tels que les États européens, le Japon, l'Australie ou le Canada, ne présente pas — du moins de façon aussi marquée — ces symptômes typiques d'une relation asymétrique. Non seulement les mesures de coercition, les pressions et les décisions unilatérales sont-elles rares, mais les liens de coopération tendent à se développer sur la base des règles de consultation, de transparence, de collégialité, de partage des responsabilités et de respect de la souveraineté. Même si les États-Unis

Denmark, Pakistan and Mexico have all been invaded by their great neighbors in the twentieth century. The Irish had to fight a bitter war to bring an independent Irish state into being». *A Continent Apart. The United States and Canada in World Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 74.

5. Voir David R. MARES, «"En attendant Godot". Le multilatéralisme a-t-il un avenir en Amérique latine?» dans Michel FORTMANN, S. Neil MACFARLANE et Stéphane ROUSSEL (dir.), *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Québec, IQHEI, 1996, p. 155-179.

apparaissent clairement comme les leaders des États occidentaux, leurs partenaires conservent une marge de manoeuvre très large en ce qui a trait à leur politique de défense. En ce sens, les rapports de coopération présentent un caractère plus «égalitaire» (sans être nécessairement «égal») que ne le laisserait croire une lecture des seuls indicateurs de puissance⁶. Les théories néoréalistes peuvent expliquer ce phénomène par des variables liées à la distribution de la puissance et au contexte stratégique : les Européens de l'Ouest et les Japonais sont éloignés des États-Unis, et le différentiel de puissance n'est, somme toute, pas aussi prononcé qu'il ne l'est entre les États-Unis et les États latino-américains. De même, l'Australie est aussi très éloignée et n'occupe pas une position stratégique dans les zones d'importance vitale pour les États-Unis que sont l'Amérique et l'Europe.

Mais ces explications ne s'appliquent pas au Canada. Malgré la proximité géographique, l'importance stratégique que revêt le territoire canadien pour la sécurité des États-Unis et l'ampleur du différentiel de puissance qui sépare les deux États, la dynamique de la coopération canado-américaine en matière de sécurité est comparable, sur le plan qualitatif, à celle que Washington a établie avec Londres, Bonn, Canberra ou Tokyo. Pourtant, bien qu'ils aient entamé une collaboration étroite avec les États-Unis, les Canadiens n'ont pas trop eu à subir les conséquences négatives de cette alliance — à l'exception peut-être d'une courte période qui s'étend de 1942 à 1944. Depuis la Seconde Guerre mondiale, cette collaboration n'a cessé de se développer, tant au niveau *bilatéral* (la myriade d'accords portant sur la défense de l'Amérique du Nord signés par les deux pays depuis 1940⁷) que *multilatéral* (les liens tissés au sein de l'Alliance atlantique, qui portent sur la sécurité européenne et les programmes d'intérêt commun avec les alliés

6. Voir, par exemple, les six critères de la puissance proposés par Kenneth WALTZ, *Theory of International Politics*, Reading, McGraw-Hill, 1979, p. 131.

7. Le nombre d'accords bilatéraux en matière de défense varie de 300 à 800 selon les sources et la méthode employée. En fait, de l'aveu même de l'ambassadeur du Canada au États-Unis, nul ne connaît le nombre exact de ces accords. M. l'ambassadeur Raymond CHRÉTIEN, discours prononcé à l'UQAM, Montréal, 22 avril 1997.

européens)⁸. Même si les Canadiens ne se sont jamais complètement départis d'une certaine méfiance face aux relations bilatérales, celles-ci ont, dans les faits, été aussi empreintes de transparence et de respect du principe de collégialité que celles établies au niveau multilatéral. Comme nous le verrons au chapitre I, Keohane et Nye ont démontré que les États-Unis n'ont su imposer leur volonté que dans la moitié des cas où les deux États ont adopté des positions conflictuelles, y compris lorsqu'il s'agissait de délicates questions de sécurité. Plus encore, le gouvernement canadien parvient à se démarquer des politiques de Washington et prétend même exercer parfois une influence sur la conduite de la politique étrangère et de sécurité américaine.

Les relations entre le Canada et les États-Unis constituent, selon certains, une curiosité historique, sinon une situation unique⁹. Elles apparaissent surtout, du point de vue d'une logique réaliste, comme une anomalie, puisque ce caractère égalitaire, qui se manifeste dans un domaine aussi délicat que celui de la sécurité, semble défier la logique hobbesienne. Même si l'on doit apporter certaines nuances importantes à cette observation générale (au-delà de ce «respect mutuel», les États-Unis

-
8. Pour éviter de compliquer les choses à ce stade, contentons-nous simplement de rappeler l'existence — à un niveau intermédiaire et d'importance secondaire — du *Canada-United States Regional Planning Group* (CUSRPG), soit un groupe de planification régional de l'OTAN chargé d'élaborer les plans de défense pour l'Amérique du Nord. De même, on peut souligner que certaines des relations canado-américaines en matière de sécurité passent par d'autres canaux, que ce soit l'ONU ou l'Organisation des États américains (OEA). Ces liens sont toutefois généralement ponctuels et sans rapport avec les précédents.
9. Parmi ceux qui ont le mieux exprimé «l'anomalie» que constituent les relations canado-américaines, Robert O. KEOHANE et Joseph NYE, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977, chap. VII, p. 167-218; Kalevi J. HOLSTI, «Canada and the United States» dans Steven L. SPIEGEL et Kenneth N. WALTZ (dir.), *Conflict in World Politics*, Cambridge (Mass.), Winthrop, 1971, p. 375-396. Sur le caractère «unique» de ces rapports : David BALDWIN, «The Myths of the Special Relationship» dans Stephen CLARKSON (dir.), *An Independent Foreign Policy for Canada?*, Toronto, McClelland & Stewart, 1968, p. 6; Donald BARRY, «The Politics of "Exceptionalism": Canada and the United States as a Distinctive International Relationship», *Dalhousie Review*, vol. 60, no. 10, printemps 1980, p. 114-137; John KIRTON, «Canada and the United States: A More Distant Relationship», *Current History*, vol. 79, novembre 1980, p. 117; John MUELLER, *Retreat from Doomsday. The Obsolescence of Major War*, New York, Basic Books, 1989.

conservent une prédominance, notamment lorsque vient le temps de définir les menaces à la sécurité du continent nord-américain et les moyens de les contrer), le phénomène est suffisamment remarquable pour susciter un questionnement : comment expliquer la dynamique des relations entre le Canada et les États-Unis dans le domaine de la sécurité? Qu'est-ce qui permet d'atténuer les effets négatifs du différentiel de puissance entre les deux partenaires? Bref, est-il possible d'identifier un ou plusieurs «facteurs égalisateurs»?

2. Du contreponds à l'ordre libéral nord-américain

Quelques hypothèses sur les «facteurs égalisateurs»

Les chercheurs qui se sont penchés sur les relations canado-américaines ont avancé un certain nombre de propositions, inspirées des théories des relations internationales et de la politique étrangère, pour expliquer cette anomalie : *l'équilibre des puissances* — une proposition d'inspiration réaliste que l'on peut considérer comme l'hypothèse dominante —, les hypothèses transnationalistes, notamment *l'interdépendance complexe*, et celle inspirée de l'institutionnalisme rationaliste.

L'hypothèse de «l'équilibre des puissances»¹⁰ est, de loin, la plus fréquemment évoquée, quoique souvent de façon implicite. Elle repose sur une logique fort simple : engagé dans une relation inégale, un État doit chercher à corriger le déséquilibre en se trouvant un contreponds auprès d'une tierce partie. Ainsi, *plus une puissance secondaire dispose d'appuis chez un tiers ou une coalition de tiers, moins elle risque de subir les effets négatifs de ses relations avec une grande puissance*. Le corollaire de cette hypothèse est que les problèmes risquent de surgir surtout lorsque

10. Rares sont ceux qui utilisent cette expression, K. Bourne faisant ici figure d'exception. La plupart des autres auteurs ont recours à la logique sans employer le terme. Le recours à l'expression «contreponds» (*Counterweight*) est plus répandu. Kenneth BOURNE, *Britain and the Balance of Power in North America*, Londres, Longmans & Green, 1967.

le dialogue grande puissance-puissance secondaire s'établit sur une base strictement bilatérale. Les puissances secondaires préfèrent donc chercher un contrepoids au sein d'une coalition multilatérale qui regroupe le plus grand nombre possible de petites et moyennes puissances. La logique de cette proposition s'inscrit bien dans le prolongement de l'équilibre des puissances : la pression combinée d'un ensemble d'États, petits et moyens, constitue — si elle est suffisante — un moyen de diluer l'influence des États plus puissants, de «contenir» ceux-ci et même de les influencer à leur tour, sans subir les inconvénients liés à une relation bilatérale inégale. Les institutions *multilatérales* semblent donc offrir un rapport optimal entre les impératifs de sécurité et les préoccupations liées à la souveraineté¹¹.

Appliquée aux relations canado-américaines, l'hypothèse du contrepoids semble décrire adéquatement les faits — du moins lorsqu'on s'en tient à un examen superficiel. De 1776 jusqu'aux années 1930, c'est essentiellement grâce à la garantie de sécurité que lui conférait son appartenance à l'Empire britannique que le Canada a pu résister aux pressions annexionnistes d'un voisin de plus en plus puissant et convaincu de sa destinée continentaliste. À partir de 1949, c'est au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) que le gouvernement canadien espère trouver, chez ses alliés européens, un contrepoids à l'influence des États-Unis. Mais aussi simple, élégante et séduisante qu'elle soit, l'hypothèse de l'équilibre des puissances n'est pas tout à fait convaincante, en grande partie parce qu'elle ne s'appuie pas sur des bases empiriques solides. Même si la relation entre l'existence d'une forme d'équilibre des puissances et la capacité du gouvernement canadien à préserver l'intégrité de sa souveraineté dans ses rapports avec les États-Unis a souvent été évoquée, elle n'a jamais été clairement démontrée, ni étudiée de façon systématique.

11. Robert ROTHSTEIN, *op. cit.*, p. 124-127; Allen SENS, «The Security of Small States in Post-Cold War Europe» dans David G. HAGLUND (dir.), *From Euphoria to Hysteria. Western European Security After the Cold War*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 235-236.

Les deux principales théories rivales du réalisme — l'interdépendance complexe et le multilatéralisme — ne sont jamais parvenues à s'imposer de façon convaincante auprès des chercheurs, ceci pour diverses raisons (évoquées en détail au chapitre premier), dont la plus importante est liée au caractère ahistorique de ces approches. Les travaux des transnationalistes ne permettent pas d'expliquer l'émergence et le développement de relations transgouvernementales suffisamment denses pour agir comme facteur égalisateur. De même, si les institutionnalistes peuvent expliquer *comment* les institutions — une fois créées — jouent le rôle de facteur égalisateur, ils pourraient difficilement indiquer *pourquoi* elles ont été créées ainsi. Si la distribution de la puissance et les intérêts des acteurs sont les seules variables qui déterminent les préférences des acteurs en ce qui a trait au contenu et à la forme des institutions, on voit mal comment un rapport, asymétrique à l'origine, peut aboutir à la création d'institutions qui consacrent une forme d'égalité entre les membres.

Pour pallier aux faiblesses de ces deux dernières approches, une des solutions les plus prometteuses consiste à se tourner du côté des hypothèses constructivistes, notamment celles qui font appel aux valeurs et aux normes comme variables explicatives.

L'alternative constructiviste : la coopération entre les démocraties

Le terme constructivisme désigne un courant très large, dont l'élément central est la prémisse sociologique selon laquelle les faits sociaux n'ont pas d'existence purement objective, puisqu'ils sont aussi, en grande partie, construits par les acteurs. Les aspects matériels (puissance, richesse) contribuent certainement à définir les intérêts, mais cette définition dépend largement de *l'interprétation* que font les acteurs de ces données matérielles. Par exemple, des manoeuvres navales menées par les États-Unis seront interprétées différemment par Ottawa (un exercice légitime destiné à renforcer la sécurité commune) et par La Havane (une forme d'intimidation) parce que la qualité des interactions avec

Washington est radicalement différente. Cette interprétation dépend donc des contraintes exercées par l'environnement social, qui deviennent des éléments essentiels pour expliquer le comportement d'un acteur. Bref, le constructivisme remet en question le caractère fixe des intérêts des acteurs internationaux que leur prêtent les théories rationalistes.

L'approche constructiviste offre une explication à l'anomalie posée par les relations canado-américaines, en particulier grâce à l'influence qu'elle exerce sur les recherches portant sur le phénomène de «paix démocratique», c'est-à-dire la propension que semblent avoir les démocraties à ne pas se faire mutuellement la guerre. Les valeurs, normes et mécanismes politiques, qui sont généralement associés à la «démocratie libérale»¹², semblent constituer des variables déterminantes dans la gestion des relations conflictuelles, puisqu'ils pèsent sur la décision de recourir ou non à la violence. La convergence de valeurs démocratiques et libérales tend à créer un «sens de la communauté», une identité collective qui inciterait les acteurs qui en font partie à ne plus se percevoir comme des menaces ou des agresseurs potentiels. Ainsi, la Fédération républicaine de Kant parvient à s'extirper de l'état de nature de Hobbes.

Thomas Risse-Kappen pousse la logique plus loin¹³. Si les normes démocratiques influencent la gestion des rapports conflictuels, pourquoi ne s'appliqueraient-elles pas aussi aux rapports de coopération? Pour opérer cette transposition, les constructivistes doivent rompre avec le postulat que partagent les néoréalistes et les institutionnalistes; la distinction entre le système international et le système interne des acteurs étatiques est abolie, alors que les valeurs et les normes sur lesquelles sont

12. Pour alléger le texte, le terme «démocratie» sous-entend toujours «État libéral», de même que l'adjectif «démocratique» sous-entend «démocratique libéral». Bruce Russett et John Owen soulignent avec justesse qu'il peut fort bien y avoir des démocraties non libérales (en Grèce antique, par exemple). Les démocraties dont nous parlons ici sont toujours des démocraties libérales. Bruce RUSSETT, *Grasping The Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 43-71; John M. OWEN IV, *Liberal Peace, Liberal War. American Politics and International Security*, Ithaca, Cornell University Press, 1997, p. 15-16.

13. Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

fondés les régimes politiques deviennent un facteur pour expliquer la dynamique des relations internationales. Cette rupture permet aux constructivistes d'affirmer que — dans la mesure où les valeurs et les normes libérales sont bien intégrées aux pratiques politiques des acteurs étatiques et où ceux-ci se reconnaissent mutuellement comme des démocraties — ces valeurs et ces normes teintent les interactions, réduisent l'impact du différentiel de puissance et permettent ainsi aux États les moins puissants d'exercer une influence sur les plus forts.

Outre le fait qu'il apporte une explication originale au puzzle que posent les «relations égalitaires entre acteurs inégaux», le cadre formé des théories constructivistes et des hypothèses sur la paix par la démocratie autorise aussi une réinterprétation des hypothèses transnationalistes et institutionnalistes rationalistes. Cette synthèse permet, d'abord, d'expliquer comment a pu se développer un aussi vaste réseau de relations transgouvernementales : la concordance des valeurs et des systèmes politiques facilite le processus d'interactions. En fait, le développement de ce réseau n'est pas très différent de ceux qui se forment à l'intérieur des États démocratiques. Le constructivisme apporte aussi des éléments de réponse aux deux questions que soulève l'examen critique de l'approche rationaliste appliquée aux institutions : la forme et le contenu des pratiques et des institutions internationales sont aussi le produit des valeurs, des normes et de la culture des sociétés qui entrent en interaction. Elles ne sont plus seulement un produit objectif des rapports de puissance et d'intérêt, mais également un construit subjectif qui reflète les idées de ceux qui évoluent dans le cadre institutionnel. Le recours à la thèse de la «coopération entre les démocraties» est l'une des voies les plus pertinentes pour contextualiser l'établissement et l'évolution de la coopération et des institutions, parce qu'elle identifie clairement les valeurs et normes auxquelles les acteurs se réfèrent.

Risse-Kappen applique cette synthèse à l'étude des relations de coopération en matière de sécurité entre les États européens et les États-Unis au cours de la guerre froide. Les résultats obtenus sont très convaincants. L'auteur démontre, en utilisant six cas, comment, malgré le

différentiel de puissance, les membres européens de l'OTAN ont pu exercer une influence significative sur les politiques américaines. A priori, cette hypothèse semble fort bien expliquer la dynamique des relations de coopération canado-américaines. Les travaux de Risse-Kappen ont cependant laissé deux zones d'ombre, l'une de nature empirique, l'autre, théorique.

La première tient au fait que, même si le Canada compte parmi les États étudiés par Risse-Kappen, il ne fait pas l'objet d'un examen soutenu. Le Canada occupe beaucoup moins de place dans la démonstration que le Royaume-Uni ou la France, et le texte donne parfois l'impression que le premier est simplement assimilé aux seconds. Avant de conclure que l'hypothèse s'applique aussi bien au Canada qu'aux alliés européens, une recherche plus poussée est certainement nécessaire.

Cet examen des relations canado-américaines présente, en soi, un certain intérêt. Le cas du Canada peut faire office de «cas critique» (*hard case* ou cas le plus improbable) pour mesurer la validité de la théorie. Le différentiel de puissance entre le Canada et les États-Unis est nettement plus prononcé qu'entre ces derniers et les États européens, y compris de 1945 à 1955, alors que le Canada était au sommet de sa puissance et que l'Europe était encore dévastée par la guerre. Plus encore, le Canada ne bénéficie pas de la distance physique qui sépare l'Amérique de l'Europe. Si la distribution de la puissance joue effectivement un rôle marginal au profit des normes et autres institutions (comme le prévoit la théorie), les conclusions d'une étude sur le Canada devraient ressembler à celles qui portent sur les États européens. C'est de cette *perspective canadienne* que la présente thèse tire un premier élément d'originalité par rapport aux travaux de Risse-Kappen.

La seconde zone d'ombre est liée au fait que Risse-Kappen n'applique sa recherche qu'aux relations qui sont tissées dans un cadre multilatéral (l'Alliance atlantique). Peut-on affirmer qu'il en va de même au niveau bilatéral? À cette question, Risse-Kappen répond par la négative, affirmant que le caractère multilatéral de l'institution facilite le

processus («softening the process»¹⁴) de prise de décision interalliée. En ce sens, il adhère à une idée reçue que partagent tant les néoréalistes que les néolibéraux et les constructivistes. Or, rien, dans la théorie, ne justifie cette affirmation. Au contraire, dans la mesure où l'on considère que les normes et les institutions ont une influence indépendante des rapports de puissance, une variable telle que le nombre de participants (et donc le jeu d'équilibre des puissances que permet un cadre multilatéral) ne devrait pas entrer en ligne de compte : qu'il y ait deux ou seize participants ne devrait pas avoir le moindre impact sur l'attitude des acteurs à l'égard des normes et institutions. Dans la mesure où il ne semble pas exister d'étude sur les relations *bilatérales* entre États *libéraux*, il n'est pas possible de trancher. Démontrer cette proposition revient à remettre en question une idée très répandue non seulement dans la discipline des Relations internationales, mais aussi de certaines images parmi les mieux ancrées dans la documentation sur la politique étrangère du Canada. Elle conduit à poser un regard critique sur le jugement souvent teinté de méfiance qu'entretiennent la plupart des observateurs canadiens face au caractère asymétrique des relations avec les États-Unis. Elle entraîne aussi une réflexion sur le principe selon lequel le multilatéralisme constitue la meilleure garantie contre les effets négatifs de cette asymétrie.

La structure de la recherche menée ici s'inspire de celle définie par John Owen pour expliquer le phénomène de «paix démocratique»¹⁵, combinée à celle de Risse-Kappen sur la «coopération entre démocraties».

14. Thomas RISSE-KAPPEN, en réponse à une question de l'auteur lors d'un séminaire tenu à l'Université de Montréal le 26 mars 1997. L'argument exprimé par Risse-Kappen rappelle les préventions de Ruggie à l'égard du bilatéralisme, préventions sur lesquelles nous reviendrons au chapitre II.

15. John M. OWEN, *op. cit.*, (1997) et «How Liberalism Produces Democratic Peace» *International Security*, vol. 19, no. 2, automne 1994, p. 87-125.

L'hypothèse défendue est la suivante :

Les dirigeants qui se perçoivent mutuellement comme émanant de sociétés fondées sur des normes et des valeurs démocratiques libérales, tendent à appliquer ces mêmes normes et valeurs dans leurs relations réciproques, et ce tant dans la gestion des conflits que des rapports de coopération.

Cette hypothèse repose essentiellement sur l'idée qu'une convergence de valeurs et de normes libérales donne lieu à un processus d'internationalisation de ces mêmes valeurs et normes, c'est-à-dire l'application, au niveau international, d'éléments qui structurent la vie politique interne des sociétés considérées. La variable indépendante est constituée non seulement par la nature du système politique en place dans les États observés — système qui doit répondre aux critères d'une démocratie libérale —, mais également par les *perceptions* qu'entretiennent les agents (dirigeants et élites) à l'égard du système politique des États avec qui ils entrent en relation, qui doit aussi être perçu comme démocratique libéral. L'importance de cette reconnaissance mutuelle a déjà été mise en lumière par les auteurs travaillant sur la notion de «paix entre les démocraties»¹⁶.

La variable dépendante, soit l'internationalisation des valeurs et des normes libérales, se traduit ici par deux éléments qui déterminent la qualité et le contenu des interactions entre les acteurs observés. Le premier est l'interprétation, par les agents, des *intentions* des autres acteurs étatiques. Le second est la *forme et le contenu des pratiques et des institutions* qui encadrent le processus de coopération entre les acteurs. C'est le bénéfice du doute que s'accordent mutuellement les démocraties et le caractère démocratique libéral de leurs liens de coopération institutionnalisés (pratiques et institutions) qui expliquent la dynamique égalitaire des rapports entre des acteurs dont les attributs de puissance sont inégaux. L'internationalisation des valeurs et des normes permet

16. John M. OWEN, *op. cit.*, (1994), p. 87-125.

ainsi d'expliquer non seulement la dynamique des relations de conflit (le non recours à la guerre et la recherche d'une solution de compromis), mais aussi celle des rapports de coopération.

Appliquée au cas concret des relations entre le Canada et les États-Unis, l'hypothèse prend la forme suivante :

Plus les dirigeants et l'élite politique canadiens et américains reconnaissent le «démocratique libéral» du système politique de l'autre État, plus ils auront tendance à se prêter des intentions bénignes et à créer des institutions bilatérales qui intègrent des normes d'égalité, de réciprocité et de consultation.

Le but n'est pas tant de déterminer les causes de l'absence de guerre entre les deux États — bien que cette question occupe, inévitablement, une place importante — que d'observer comment ils ont réglé leurs conflits et ont entrepris des efforts communs pour assurer la défense de l'Amérique du Nord, sans que cela mène à la subordination du plus faible au plus fort. En d'autres termes, il s'agit de chercher des indices qui témoignent de l'existence d'un *ordre libéral* en Amérique du Nord.

3. Éléments de démonstration et de vérification

Plusieurs indices permettent de cerner l'existence d'un ordre libéral en Amérique du Nord. La première étape consiste à s'assurer que les valeurs et normes démocratiques libérales (définies au chapitre II) constituent bien le fondement des systèmes politiques en place dans les deux États, ce qui ne pose pas de difficulté en soi. La seconde, plus délicate parce qu'elle fait appel à des éléments de subjectivité chez les acteurs, consiste à déterminer si ceux-ci *perçoivent* effectivement l'autre État comme une démocratie libérale. Plus précisément, ils doivent considérer les normes et les institutions politiques de leurs voisins comme étant compatibles avec leurs propres valeurs politiques. Dans la mesure où un système socio-politique libéral encourage le pluralisme, il est tout à fait

plausible que coexistent plusieurs factions qui ne partagent pas la même perception de la nature du système en place dans l'autre État. Il devient donc important de distinguer le point de vue des factions les plus susceptibles d'influencer les décisions de politique étrangère. Par exemple, on peut s'attendre à ce que Libéraux et Conservateurs canadiens ne partagent pas la même opinion à l'égard du système politique américain, en particulier dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Il en va de même pour les Républicains et les Démocrates aux États-Unis.

Quels sont les effets attendus de ces deux composantes de la variable indépendante? D'une part, il y a lieu de s'attendre à ce que les factions politiques qui entretiennent des réserves à l'égard du caractère libéral du système politique en place dans l'autre État adoptent une attitude plus méfiante à l'égard de celui-ci. Ainsi, ces factions seront plus enclines à prêter des intentions agressives à l'autre gouvernement et à manifester des réticences face aux projets de coopération. À l'inverse, les factions mieux disposées auront tendance à percevoir les politiques de l'autre État comme étant bénignes et seront plus ouvertes à l'idée d'entamer un processus de coopération. D'autre part, on peut s'attendre à observer que, lorsque le Canada et les États-Unis créent effectivement des institutions visant à encadrer un processus de coopération (en matière de gestion des conflits ou de défense commune), les normes et les règles qu'elles contiennent soient à l'image des valeurs qui guident le système politique libéral interne. En d'autres mots, il y a lieu de s'attendre à ce que ces deux États libéraux créent des institutions libérales. Celles-ci devraient donc, dans cette perspective, refléter des normes telles que la résolution pacifique des conflits, l'égalité, la consultation ou la recherche du consensus.

La recherche de cet ordre libéral nord-américain consiste à retracer les effets de ces valeurs et de ces normes sur les perceptions des agents, ainsi que des institutions et des pratiques qui encadrent la coopération canado-américaine en matière de sécurité, de l'émergence d'un État canadien autonome (1867) jusqu'à la création du Commandement aérien de l'Amérique du Nord (NORAD) en 1957-1958. L'année 1867 constitue

un bon point de départ, puisqu'elle marque les débuts — timides — à la fois de la politique étrangère du Canada et de sa politique de défense. Dès 1870-1871, date du retrait des forces britanniques et la signature du Traité de Washington, le gouvernement canadien commence à prendre en charge certains dossiers litigieux avec les États-Unis (tracé des frontières, zones de pêche). Le NORAD, pour sa part, apparaît comme la dernière grande institution bilatérale créée par les deux États. Dans la mesure où cette recherche porte sur le contenu des institutions, il n'est pas nécessaire de poursuivre la réflexion au-delà de 1958.

Les valeurs, les normes et les institutions libérales ne peuvent pas expliquer, à elles seules, toute la dynamique des relations canado-américaines dans le domaine de la sécurité. Il n'est pas possible de faire abstraction des autres variables explicatives, qu'il s'agisse des jeux de puissance et des calculs d'intérêts, ou encore des autres forces socio-politiques. L'intérêt réside dans l'observation de l'interaction entre les idées et les valeurs libérales, et ces autres variables. On doit cependant établir une distinction dans le traitement de ces autres variables, selon l'école théorique à laquelle elles sont associées.

L'examen des variables d'inspiration réaliste, soit les rapports de puissance et les jeux de contrepoids, mérite ici une attention particulière, ne serait-ce que parce que ces notions sont au coeur des hypothèses les plus couramment utilisées pour expliquer la dynamique des rapports entre les deux États. Sans être totalement incompatibles avec les propositions constructivistes libérales, ces hypothèses appartiennent à un autre ordre d'explication. La comparaison entre ces deux types de propositions permet cependant de mesurer l'importance relative de chacune d'entre elles et, ainsi, de remettre en question la primauté des explications réalistes. Concrètement, il s'agit de déterminer comment la présence ou l'absence du contrepoids européen à l'influence des États-Unis a pu contribuer à structurer la dynamique des relations canado-américaines en matière de sécurité, et de mettre ces observations en relation avec celles portant sur l'impact de l'ordre libéral d'Amérique du Nord.

À l'inverse, les variables liées aux approches libérales, telles que le transnationalisme, et néolibérales, en particulier l'institutionnalisme, peuvent être plus aisément insérées dans une logique constructiviste. Celle-ci, nous l'avons souligné plus haut, peut servir à contextualiser et à donner un sens des phénomènes tels que le développement de relations transgouvernementales ou la création d'institutions internationales. Plus précisément, la convergence de valeurs et d'idées libérales est considérée ici à la fois comme une condition permissive et un élément structurant : l'existence de cet ordre libéral nord-américain a facilité l'établissement de rapports transgouvernementaux étroits entre les représentants des deux États et a contribué à déterminer la nature des principes, des normes et des règles formant les institutions bilatérales. En ce sens, ces coalitions transgouvernementales et ces institutions constituent une manifestation de cet ordre nord-américain.

Le texte est divisé en cinq chapitres groupés en deux parties. La première partie vise à mettre en place les éléments théoriques de la recherche. Le chapitre premier consiste à présenter le détail de la logique des hypothèses réalistes, transnationalistes et institutionnalistes, pour en démontrer les limites, en particulier en ce qui a trait à leur capacité d'apporter une explication au puzzle que représentent les relations canado-américaines. Le chapitre II est une présentation de la synthèse opérée entre la théorie constructiviste et les hypothèses visant à expliquer le phénomène de paix démocratique. Nous y indiquons quelle forme prend cette synthèse et en quoi elle parvient à surmonter les limites de théories identifiées au chapitre précédent. Nous y démontrons, en particulier, comment la référence au corpus de normes et de valeurs libérales permet de remettre en question non seulement la distinction entre grande puissance et puissance secondaire, mais aussi entre relation bilatérale et multilatérale, distinctions qui découlent logiquement des postulats employés par les auteurs réalistes.

La seconde partie constitue la démonstration proprement dite. Le chapitre III est un survol des relations entre le Canada et les États-Unis, de 1867 à 1940. Il vise d'abord à établir, par l'examen des facteurs expliquant

l'établissement et le maintien de la «longue paix» entre le Canada et les États-Unis, une première comparaison entre l'hypothèse réaliste de l'équilibre des puissances et celle, constructiviste libérale, de l'ordre libéral nord-américain. Ce survol permet également de mesurer combien la perception des intentions des Américains par les dirigeants canadiens dépend largement de leur attitude face aux institutions politiques américaines. Enfin, il permet d'observer ce que peu d'analystes ont discerné, soit l'émergence, dans le dernier quart du XIX^e siècle, d'un ensemble de normes implicites et de pratiques plus ou moins coordonnées, mais suffisantes pour constituer la base d'une coopération durable. Ces normes et pratiques, qui se sont développées principalement grâce au processus de résolution des nombreux différends entre les deux États (entre autres, sur l'épineuse question du tracé des frontières), peuvent être associées aux principes politiques démocratiques. Il n'est pas étonnant que ce processus ait abouti, au début du XX^e siècle, à la création d'institutions bilatérales formelles, institutions dont le contenu et le fonctionnement apparaissent comme une transposition, au niveau international, de celles existant dans ces deux États.

Le chapitre IV porte sur la transition fondamentale qui s'opère avant et au cours de la Seconde Guerre mondiale, alors que la coopération en matière de sécurité entre les deux États passe du domaine de la résolution des conflits à celui de la défense commune du continent nord-américain. C'est, en effet, au cours de cette période que sont scellés les premiers accords de défense conjointe, en particulier, la Commission permanente canado-américaine de défense (CPCAD), en 1940. La Deuxième Guerre mondiale constitue certainement une dure école de la coopération pour les Canadiens, qui doivent accueillir plusieurs dizaines de milliers de militaires et de civils américains, et qui ont parfois l'impression que la situation échappe à tout contrôle. Les événements survenus au cours de la période 1942-1943 semblent ainsi, de prime abord, renforcer les hypothèses réalistes, qui prétendent expliquer ces problèmes par l'absence de contrepoids. Un réexamen des faits permet cependant de tracer un bilan de cette période beaucoup plus nuancé que celui qu'offrent la plupart des historiens. Si les premières initiatives de défense commune

ont donné lieu à certains excès, l'apprentissage a malgré tout porté fruit et les deux gouvernements sont rapidement parvenus à s'entendre sur un ensemble de normes qui serviront, à l'avenir, à encadrer la coopération, à éviter les gestes unilatéraux et à réduire les tensions. Le contenu de cet ensemble de normes est significatif, dans la mesure où il est possible de l'associer aux valeurs et idées libérales. Au-delà du saut qualitatif que représente le passage d'une relation visant simplement à aplanir des conflits à celle consistant à mettre en oeuvre des mesures de défense commune, il y a lieu de tracer un lien de continuité entre les normes qui, depuis 1870, guident la façon dont les deux États résolvent leurs différends et celles servant à encadrer l'effort de défense conjoint.

Les normes et pratiques élaborées au cours de la guerre serviront à nouveau de balise lorsque les deux États décideront, entre 1947 et 1958, de mettre en place de nouvelles mesures de défense conjointes, dont la formulation de procédures de consultation politique et de standardisation des forces armées des deux États, la construction de systèmes d'alerte avancée (les lignes de radar Pine Tree, Mid-Canada et DEW) et la création d'un commandement conjoint de la défense aérienne (le NORAD), création qui achève la mise en place du système de défense continental tel qu'il existe encore aujourd'hui. Parce qu'elles revêtent un caractère strictement technique — donc dépourvu de grands principes politiques — l'impact des valeurs libérales sur le contenu normatif de ces institutions est plus malaisé à détecter. C'est surtout en établissant un parallèle entre ces institutions internationales et celles existant au sein de deux États que l'on peut mesurer cet impact. Le renforcement des coalitions transgouvernementales et, en particulier, celle unissant les représentants des forces aériennes canadiennes et américaines, constitue une autre dimension importante des relations de sécurité entre les deux États au cours de cette période. Bien que la formation de telles coalitions ne soit pas l'apanage des relations entre démocraties, ce phénomène a probablement été renforcé par la similitude des intérêts des membres des forces armées américaines et canadiennes, lesquels doivent fonctionner dans une structure de relations civils-militaires propre aux États libéraux.

CHAPITRE I

À LA RECHERCHE DES «FACTEURS ÉGALISATEURS» : DE L'ÉQUILIBRE DES PUISSANCES AU MULTILATÉRALISME, EN PASSANT PAR L'INTERDÉPENDANCE

Un prince doit bien se garder de faire jamais compagnie, en temps de guerre, avec plus puissant que soi, si ce n'est contraint par la nécessité.

Machiavel, *Le Prince*, livre XXI.

1. Le carrefour virtuel entre la théorie des relations internationales et l'étude de la politique étrangère canadienne

Il n'est guère surprenant de constater que les théoriciens des relations internationales se sont rarement souciés de vérifier leurs hypothèses en les appliquant à l'objet d'étude, plutôt marginal, que représentent le Canada et ses relations avec les États-Unis. Il est plus étonnant de noter que les analystes de la politique étrangère canadienne ne s'inspirent à peu près jamais — du moins explicitement — des travaux relevant des théories des relations internationales. Si le rapport entre l'objet et la théorie reste virtuel, il est possible de retracer, grâce à l'examen des postulats employés par les analystes de la politique étrangère, des liens avec les réflexions de leurs collègues théoriciens. L'état de la question que présente ce premier chapitre se propose d'expliquer ces liens, en effectuant non seulement un survol des propositions théoriques susceptibles d'être appliquées à l'objet d'étude, mais aussi des travaux empiriques qui s'appuient sur une logique rappelant celle de l'une ou l'autre des écoles théoriques. L'examen de ces travaux permet d'évaluer la pertinence et la fécondité des différentes approches.

En guise d'introduction aux méandres de la théorie, il est utile de dire quelques mots des idées véhiculées par les nombreux ouvrages

portant spécifiquement sur les relations canado-américaines. Les idées dominantes, les thèmes récurrents et surtout le *ton* du discours auquel donne lieu l'étude des relations canado-américaines sont révélateurs des perceptions des auteurs et des conditions à l'origine de leurs réflexions.

1.1 *Les caractéristiques générales des relations canado-américaines*

Tout, dans les relations canado-américaines, semble affaire d'asymétrie, à commencer par l'attitude de la communauté scientifique. Autant cet objet a été analysé sous toutes ses coutures par les spécialistes *canadiens*, autant il a presque complètement été laissé en friche par leurs collègues américains.

L'importance relative de ce sujet dans les programmes de recherche est, bien entendu, proportionnelle à celle qu'accorde chacun des gouvernements à leurs relations réciproques. Le Canada se définit par rapport aux États-Unis, et ce lien façonne tous les aspects de l'histoire du Canada. La formation de la Confédération canadienne est souvent présentée comme une réaction à la menace que posaient les États-Unis, dans un contexte où les Britanniques se préparent à retirer leurs garnisons du Canada¹. Depuis le tournant du siècle, les liens commerciaux n'ont cessé de se renforcer : les exportations vers les États-Unis, qui comptaient pour 30 % du commerce extérieur canadien au début du siècle, occupaient, en 1994, plus de 80 % des échanges. Comme le souligne John Holmes : «Coping with the fact of the USA is and always has been an essential ingredient of being Canadian. It has formed us just as being an island formed Britain²». Tout naturellement, les relations avec les États-Unis se

-
1. D. M. L. FARR, «Britain, Canada, the United States and Confederation: The Politics of Nation-Building During the Turbulent Years», dans *Reflections from the Past. Perspectives on Canada and on the Canada-U.S. Relationship*, Plattsburg, Center for the Study of Canada - State University of New York, 1991 (ré-éd. de 1967); John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 3-4.
 2. John W. HOLMES, *Life With Uncle: The Canadian-American Relationship*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, p. 107-108.

sont imposées comme la préoccupation centrale de la politique étrangère canadienne³, au point où celle-ci se résume fondamentalement en une recherche constante de l'équilibre entre le continentalisme et l'internationalisme ou, pour reprendre le titre d'un ouvrage sur le sujet, «entre les États-Unis et le monde»⁴. Rien d'étonnant, donc, à ce que la documentation sur les relations entre le Canada et les États-Unis abonde⁵.

À l'inverse, les relations canado-américaines n'intéressent que très peu les politologues américains. Comme le font remarquer Thompson et Randall, rares sont ceux qui ont bâti leur carrière sur leur expertise en ce domaine, alors que des chercheurs tels que Seymour Martin Lipset, Alfred Hero, Annette Baker Fox, Charles Doran ou Joseph Jockel constituent des exceptions notables⁶. Dans les livres d'histoire des États-Unis, le Canada disparaît à la fin du XIX^e siècle, avec la résolution des différends qui opposent les deux États⁷; dans les ouvrages consacrés à la politique étrangère des États-Unis, sa présence se borne généralement à faire partie

-
3. Lloyd AXWORTHY, «Entre mondialisation et multipolarité : pour une politique étrangère du Canada globale et humaine», *Études internationales*, vol. XXVIII, no. 1, mars 1997, p. 107 et 109; Allan GOTLIEB, «The United States in Canadian Foreign Policy», *O.D. Skelton Memorial Lecture*, Toronto, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 10 décembre 1991. Joseph T. JOCKEL, *Security to the North. Canada-U.S. Defense Relations in the 1990s*, East Lansing, Michigan University Press, 1991, p. 17; Kim Richard NOSSAL, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice-Hall, 1997 (3^e éd.), p. 79; David LEYTON-BROWN, «Managing Canada-United-States Relations in the Context of Multilateral Alliances» dans Lauren MCKINSEY et Kim R. NOSSAL (dir.), *America's Alliances and Canadian-American Relations*, Toronto, Summerhill Press, 1988, p. 162.
 4. Panayotis SOLDATOS et André P. DONNEUR (dir.), *Le Canada entre les États-Unis et le monde*, Captus Press, 1989. Voir aussi Louis BALTHAZAR, «Les relations canado-américaines» dans Paul PAINCHAUD (dir.), *De Mackenzie King à Pierre Trudeau, Quarante ans de diplomatie canadienne (1945-1985)*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1988, p. 251-274.
 5. Qu'il suffise, pour s'en convaincre, de feuilleter l'impressionnant essai bibliographique qui accompagne l'ouvrage de Thompson et Randall, essai qui couvre plus d'une vingtaine de pages. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 351-370.
 6. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 2.
 7. Voir, par exemple, Richard N. CURRENT, T. Harry WILLIAMS, Frank FREIDEL, *American History : A Survey*, New York, Knopf, 1979 (5^e éd.); Joseph Robert CONLIN, *The American Past : A Survey of American History*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich, 1984; Norman K. RISJORD, *America, a History of the United States*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1985.

de la liste des États fondateurs de l'OTAN, où il est perçu comme un allié loyal, mais d'une susceptibilité parfois agaçante⁸.

Bien que limitée, la production intellectuelle américaine en ce domaine demeure suffisante pour effectuer quelques comparaisons avec les perceptions véhiculées par les ouvrages canadiens. Les auteurs des deux côtés de la frontière s'entendent sur un certain nombre de points, mais apprécient parfois de façon très différente la dynamique des relations entre les deux États.

Américains et Canadiens s'entendent pour qualifier d'**amicales** les relations entre Washington et Ottawa. La «longue paix» qui s'est établie dans la première moitié du XIX^e siècle persiste encore aujourd'hui. Dans la première moitié du XX^e siècle, cette relation dépourvue d'animosité étonne les commentateurs et dirigeants des deux États, qui y voient une preuve que l'Amérique du Nord a su échapper aux démons de la guerre qui hantent encore l'Europe. C'est à cette époque que naissent les termes de «nord-américanisme» et d'«exceptionnalisme» servant à désigner ce caractère particulier. Ces notions ont perdu une partie de leur attrait avec en raison de la banalisation de l'exceptionnalisme, qui peut désormais s'appliquer aussi bien à l'Europe occidentale qu'à l'Amérique du Nord.

La grande majorité des auteurs s'entendent aussi pour reconnaître que les relations entre les deux pays sont caractérisées par un très haut niveau d'**interdépendance**, qui se manifeste tant au plan économique que politique ou socioculturel⁹. La proximité géographique, la densité des

-
8. Les mémoires d'Henry Kissinger sont éloquents à cet égard, puisque dans les 1584 pages que comporte la première partie, il n'y fait mention du Canada que sept fois. Henry KISSINGER, *À la Maison-Blanche (1968-1973)* (2 t.), Paris, Fayard, 1979. On note également que, parmi les cinq volumes de la monumentale série dirigée par Arthur Schlesinger reproduisant les documents de la politique extérieure américaine, aucune section n'est consacrée au Canada, qui n'est d'ailleurs à peu près jamais mentionné. Arthur M. SCHLESINGER, *The Dynamics of World Power : a Documentary History of United States Foreign Policy, 1945-1973*, New York, Chelsea House Publishers / McGraw-Hill, 1973, 5 volumes.
 9. David LEYTON-BROWN, «The Political Dimension of Canadian-U.S. Relations», dans Harald von RIEKOFF et Hanspeter NEUHOLD (dir.), *Unequal Partners. A Comparative Analysis of Relations Between Austria and the Federal Republic of Germany and Between Canada and the United States*, Boulder, Westview, 1993, p.

échanges, la communauté d'intérêts ou la convergence culturelle et idéologique sont autant de facteurs qui favorisent ce phénomène d'interdépendance.

En troisième lieu, bon nombre d'observateurs soulignent le caractère **informel** des relations tissées entre les deux États¹⁰. À l'exception de quelques institutions formelles (comme la Commission internationale des eaux limitrophes, l'ALENA ou la Commission permanente canado-américaine de défense), la coordination des politiques et la résolution des différends canado-américains passent par des canaux informels créés par les relations transgouvernementales ou de simples protocoles d'entente entre organismes ou ministères concernés. Ainsi, la plupart des activités bilatérales se déroulent sur une base *ad hoc*, au gré des besoins. Toutefois, ce caractère informel ne signifie pas qu'il y ait *absence d'institutions*. Des principes, des normes, des règles et des procédures existent bel et bien¹¹, même si l'étude de ces institutions n'a pas été approfondi. J'y reviendrai en fin de chapitre.

Un quatrième thème qui réapparaît fréquemment dans les ouvrages portant sur les relations canado-américaines est celui de l'**asymétrie**. Il s'agit d'un trait qui saute aux yeux : pour reprendre les critères utilisés par Kenneth Waltz en vue d'établir une hiérarchie des puissances (population et territoire, capacité économique, ressources disponibles, puissance militaire, stabilité politique et compétence)¹², les États-Unis dominent le Canada d'un facteur dix sous tous les aspects, sauf celui de la

137-150; Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Toronto, Little Brown, 1977, p. 167-170.

10. Kenneth M. CURTIS et John E. CARROLL, *Canadian-American Relations. The Promise and the Challenge*, Lexington, Lexington Books, 1983, p. 51; Kalevy J. HOLSTI, *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1983, p. 445; John, KIRTON, «Canada and the United States: A More Distant Relationship», *Current History*, vol. 79, novembre 1980, p. 117; Roger Frank SWANSON, «An Analytical Assesment of the United States-Canadian Defense Issue Area» dans Annette BAKER FOX, Alfred HERO et Joseph NYE, *Canada and the United States: Transnational and Transgovernmental Relations*, New York, Columbia University Press, 1976, p. 191-192.
11. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.* (1977), p. 170-171.
12. Kenneth WALTZ, *Theory of International Politics*, Reading, McGraw-Hill, 1979, p. 131.

taille du territoire et de la stabilité politique¹³. Au-delà de cette reconnaissance d'un fait incontestable, certaines divergences significatives portant sur les conséquences de cette situation opposent les auteurs canadiens et américains. En fait, il s'agit d'une divergence apparente, dans la mesure où ces auteurs ne mettent pas l'accent sur la même classe de phénomènes.

L'étude des rapports asymétriques a donné lieu à un vaste corpus documentaire au Canada¹⁴ — en particulier dans les domaines de l'économie et de la culture —, dont la plus grande partie est consacrée aux **aspects négatifs** de cette asymétrie. La méfiance des Canadiens trouve son origine dans le fait que, toutes choses étant par ailleurs égales, le Canada se trouve à la merci de son puissant voisin. Cette menace a longtemps pris, tout au long du XIX^e siècle une forme «traditionnelle» et directe, soit une invasion et une annexion pure et simple. Avec l'accroissement des échanges, elle a adopté une forme plus subtile et plus pernicieuse : les États-Unis sont, en principe, en mesure de peser de façon importante — et parfois déterminante — sur tous les aspects de la vie canadienne. En coopérant étroitement avec les États-Unis, le Canada risque de devoir céder, sous les pressions de son partenaire, des «pans» de sa souveraineté et, éventuellement, d'être «absorbé» par son voisin. La relation inégale avec les États-Unis constitue une question fondamentale, dans la mesure où elle touche à la survie de l'État canadien comme entité politique souveraine. Une trop grande influence américaine sur la vie politique

13. En fait, l'asymétrie semble si criante que certains auteurs qui traitent du sujet ne se donnent même pas la peine de la qualifier. Voir, par exemple, Harald von RIEKHOFF et Hanspeter NEUHOLD (dir.), *op. cit.*, 1993. David LEYTON-BROWN, qui écrit dans le même ouvrage, fait exception, puisqu'il consacre... deux courts paragraphes à définir cette asymétrie.

14. Par exemple, Harald von RIEKHOFF et Hanspeter NEUHOLD, *op. cit.*; James EAYRS, «Canada and the United States: The Political of Disparate Power», *Centennial Review*, vol. 10 (automne), 1966, p. 415-429. De façon plus générale, voir Louis BALTHAZAR, *op. cit.* (1988), p. 261-262; Charles F. DORAN, *Forgotten Partnership. US-Canada Relations Today*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984; Maureen APPEL MOLOT, «Where Do We, Should We, or Can We Sit?», *International Journal of Canadian Studies*, 1-2, printemps-automne 1990, p. 77-96.

canadienne peut, en effet, contribuer à réduire l'autonomie décisionnelle d'Ottawa et donc sa capacité d'agir en fonction de ses propres intérêts¹⁵.

Ces craintes ont été maintes fois exprimées dans les débats touchant aux relations politiques, économiques et culturelles. Au milieu des années 1960, nombreux étaient ceux qui observaient avec malaise la grande dépendance de l'économie canadienne face à celle des États-Unis¹⁶. Cette perception a donné lieu, au début des années 1970, à la formulation d'une politique teintée de nationalisme économique (création d'une agence de «tamisage des investissements», politique de diversification commerciale, programme énergétique national, etc.). Une seconde vague de «nationalisme économique» est née dans la seconde moitié des années 1980, dans la foulée des débats sur l'accord de libre-échange. Les préoccupations canadiennes à l'égard des problèmes découlant de cette relation asymétrique ont trouvé écho dans le domaine de la sécurité. Dès l'établissement des premiers liens de coopération, au cours de la Seconde Guerre mondiale, les dirigeants canadiens ont manifesté certaines craintes, notamment en ce qui a trait au respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance dans le processus décisionnel. Ces craintes sont, par la suite, réapparues dans le discours tenu par les spécialistes canadiens¹⁷. Rien de surprenant à ce que la documentation sur la politique étrangère canadienne soit truffée de mises en garde et de suggestions pour diminuer l'influence des États-Unis si néfaste pour la souveraineté canadienne, de

-
15. Celui qui résume le mieux cette problématique est, paradoxalement, un auteur américain, comme quoi toutes les règles connaissent des exceptions. Roger Frank SWANSON, «The United States as a National Security Threat to Canada», *Behind the Headlines*, vol. XXIX, no. 5-6, juillet 1970, p. 9-16.
 16. Outre les travaux des commissions Massey (1951) et Gordon (1957), l'un des premiers textes à attirer l'attention de l'opinion publique et des dirigeants les problèmes découlant de ces relations inégales est celui de George P. GRANT, *Lament for a Nation; the Defeat of Canadian Nationalism*, Toronto, McClelland and Stewart, 1965. Sur l'évolution du nationalisme économique, voir Richard ARTEAU, «Libre-échange et continentalisme : récapitulations» dans Christian DEBLOCK et Richard ARTEAU (dir.), *La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme*, Montréal, GRÉTSE - ACFAS, 1988, p. 169-195.
 17. John ENGLISH et Norman HILLMER, «Canada's Alliance», *Revue internationale d'histoire militaire*, no. 54, 1982, p. 31-52; Kenneth MCNAUGHT, «From Colony to Satellite», dans Stephen CLARKSON (dir.), *An Independent Foreign Policy for Canada*, Toronto, McClelland - Stewart, 1968, p. 173-183.

la recherche d'un contrepoids hors de l'Amérique du Nord jusqu'à une déclaration de neutralité.

Les auteurs américains voient généralement les choses sous un angle différent¹⁸. À l'époque où les commentateurs canadiens réclamaient des mesures sévères visant à «recanadianiser» l'économie et la culture, des chercheurs américains s'évertuaient à démontrer que ces relations étaient, malgré leur caractère asymétrique, somme toute «égalitaires» (au sens où elles *tendent* vers une forme d'égalité). Rares étaient ceux qui mettaient l'accent sur une quelconque «domination» des États-Unis sur le Canada. Par exemple, Robert O. Keohane et Joseph Nye — dont les travaux sont évoqués plus bas — estimaient que la relation d'interdépendance (et non pas de dépendance) qui lie les deux États atténuait les effets du différentiel de puissance. Le fractionnement des relations en domaines d'action (*issue areas*) et le développement de canaux transgouvernementaux et transnationaux ont eu, selon ces auteurs, l'effet de partager équitablement le taux de succès et d'échec dans les négociations entre les deux États¹⁹.

Ainsi, les relations canado-américaines semblent «asymétriques», mais malgré tout «égalitaires». Pour expliquer cette contradiction apparente, il y a lieu de faire une distinction subtile, qui rappelle celle que l'on peut établir entre la «puissance» et «l'influence». Les Canadiens se préoccupent surtout des empiètements involontaires ou dictés par des circonstances externes. Ils reconnaissent que les relations avec les États-Unis sont amicales et qu'il n'y a pas de risque d'invasion, de menées subversives ou de projet d'annexion aux États-Unis. Les situations de domination économique et culturelle qu'ils dénoncent sont, en fait, le produit des «forces» socio-économiques inhérentes aux sociétés libérales

18. Une distinction bien notée par Peyton V. LYON, «Introduction», dans W. Andrew AXLINE *et al.*, *Continental Community. Independence and Integration in North America*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974, p. 2.

19. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.* (1977), chap. 7. Voir aussi Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, «Introduction: The Complex Politics of Canadian-American Interdependence», dans Annette BAKER FOX, Alfred HERO et Joseph NYE (dir.), *op. cit.*, p. 3-15.

et ne relèvent pas d'une volonté concertée²⁰. L'allégorie de «l'éléphant et de la souris», souvent employée par les Canadiens, est révélatrice, puisqu'elle se réfère aux torts que le premier peut faire, involontairement et sans s'en rendre compte, au petit voisin qui partage son environnement immédiat. En ce sens, les Canadiens se méfient plus de la «puissance» de l'économie américaine que des Américains eux-mêmes. Cette méfiance a un impact sur la perception de l'ensemble des interactions entre les deux États et est à la base des sentiments que l'on associe à de l'antiaméricanisme²¹.

Les auteurs américains se concentrent plus sur la façon dont certaines forces socio-politiques (par exemple, le développement des relations transgouvernementales) agissent sur les relations entre acteurs étatiques ou intraétatiques. Les motivations, les calculs et les intentions des acteurs entrent davantage en ligne de compte. C'est le résultat de ces interactions — menées volontairement et consciemment — étroitement structurées par des contraintes externes, qui intéressent ces auteurs. Ici, c'est l'influence des acteurs qui est au centre des études. Bref, des relations qui paraissent très asymétriques lorsqu'on considère uniquement les rapports de puissance dans le jeu des forces socio-économiques, deviennent plus «égalitaires», si on les observe du point de vue des jeux d'influence dans les rapports intergouvernementaux ou transgouvernementaux²².

Enfin, il est un dernier trait, souvent évoqué dans les ouvrages traitant des relations canado-américaines, qui mérite d'être mentionné. Bon nombre d'auteurs aiment rappeler que les deux États nord-américains sont des **démocraties** dont les pratiques politiques sont

20. Kalevi J. HOLSTI, «Canada and the United States» dans Steven L. SPIEGEL et Kenneth N. WALTZ, *Conflict in World Politics*, Cambridge (Mass.), Winthrop, 1971, p. 380. Roger F. SWANSON, *op. cit.* (1970), p. 14.

21. J. L. GRANATSTEIN, *Yankee Go Home? Canadians and Anti-Americanism*, Toronto, Harper Collins, 1996.

22. Une distinction que font THOMPSON et RANDALL, en lui donnant une interprétation plus proche de la position défendue par les Canadiens : «One may speak of a relationship in which influence flows in both directions, as indeed it sometimes has; but the essential reality has been the imbalance in power» *op. cit.*, p. 2.

fermement ancrées dans la **tradition libérale**. Toutefois, la grande majorité de ceux qui soulignent ce fait le font surtout pour examiner les différences entre les deux systèmes politiques, surtout en ce qui a trait aux institutions et à la culture politique. Ces différences se situent notamment au niveau de la répartition des pouvoirs (entre l'exécutif et le législatif, ou entre le gouvernement central et les autorités régionales), des clivages socio-politiques (raciaux aux États-Unis, linguistiques au Canada) et des valeurs (l'individualisme moins prononcé au Canada, lequel se traduit par l'importance accordée à la protection sociale).

Appliquées au domaine de la politique étrangère, les références à ces différences servent surtout à identifier les obstacles aux processus de négociation entre les deux États. Ici aussi, Canadiens et Américains se renvoient la balle, chacun considérant que c'est le système politique du voisin qui complique les choses²³. Rares sont les auteurs qui mettent l'accent sur les ressemblances et convergences. Pourtant, on peut, sans pour autant nier l'existence de ces différences, considérer les régimes en place dans les deux États comme des variantes d'un même système politique démocratique. Le recours à une perspective comparative, qui met l'accent sur les différences plutôt que les similitudes, pose certains problèmes, dans la mesure où elle ne permet pas de faire ressortir les effets des convergences ni d'observer les relations entre les deux États comme faisant partie d'un «tout» (telle une «communauté» ou une «région»), qui impose une logique distincte de celle qui apparaît lorsqu'on observe chacune de ses composantes. En fait, si les relations canado-américaines servent souvent à illustrer la notion de communauté²⁴, la

-
23. Pour une comparaison révélatrice, voir Charles F. DORAN, «Contrasts in Governing: A Tale of Two Democracies» dans Lansing LAMONT et J. Duncan EDMONDS (dir.) *Friends So Different. Essays on Canada and the United States in the 1980s*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1989, p. 149-159; Allan E. GOTLIEB, *I'll be with You in a Minute, Mr. Ambassador. The Education of a Canadian Diplomat in Washington*, Toronto, Toronto University Press, 1991; Allan E. GOTLIEB, «The United States in Canadian Foreign Policy», *op. cit.* (1991). L'argument sur l'instabilité chronique qu'engendre une démocratie est cependant remis en question, au plan théorique, par Kurt Taylor GAUBATZ, «Democratic States and Commitment in International Relations», *International Organization*, vol. 50, no. 1, hiver 1996, p. 31-63.
24. Karl W. DEUTSCH *et al.* *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton,

notion spécifique de *communauté démocratique* n'a pas encore été exploitée à des fins explicatives. Il s'agit pourtant là d'une avenue intéressante, tant sur le plan théorique qu'empirique.

1.2 *Théories de la politique étrangère canadienne et théories des relations internationales*

Outre ces images, les ouvrages sur la politique étrangère des deux États offrent certaines orientations théoriques. Ainsi, la documentation sur la politique étrangère des États-Unis, y compris dans ses rapports avec ses alliés et voisins, puise son inspiration auprès des théoriciens des relations internationales (et vice versa, les relations des États-Unis avec le reste du monde fournissant plus souvent qu'autrement les données servant à mettre les propositions théoriques à l'épreuve). Cette relation étroite entre la théorie des relations internationales et l'étude de la politique étrangère est moins nette lorsqu'il s'agit de la politique extérieure canadienne. Peut-être insatisfaits des modèles théoriques élaborés surtout pour rendre compte de la réalité des grandes puissances, les chercheurs canadiens ont tenté d'élaborer des modèles reflétant plus leurs préoccupations (et celles des diplomates dont ils s'inspirent largement). Ces travaux théoriques sont, traditionnellement, divisés en trois approches²⁵ qui proposent une analyse différente de la position du Canada dans le monde : l'internationalisme (le Canada comme puissance moyenne), la théorie de la dépendance périphérique (le Canada comme satellite des États-Unis) et le «néoréalisme complexe» (le Canada comme «puissance principale»).

Princeton University Press, 1957; Sean M. SHORE, «No Fence Make Good Neighbors: The Development of the Canadian-American Security Community, 1871-1940», texte soumis pour publication, 1996.

25. Cette division est utilisée par de nombreux auteurs, notamment Maureen APPEL MOLOT, *op. cit.*, p. 77-96; Andrew F. COOPER, *Canadian Foreign Policy. Old Habits and New Directions*, Scarborough, Prentice-Hall, 1997, p. 6-25; Kim Richard NOSSAL, *op. cit.* (1997), p. 53-66; Michael K. HAWES, *Principal Power, Middle Power, or Satellite?*, Toronto, York Research Program in Strategic Studies, 1984. Ce dernier ajoute cinq autres approches, mais elles demeurent marginales.

L'internationalisme «classique» puise son inspiration dans le fonctionnalisme, mais le discours et les préoccupations qui s'en réclament semblent plus relever d'une logique réaliste, puisqu'ils font surtout référence aux façons, pour le Canada, d'exercer une influence à la mesure de son statut de «puissance moyenne». Le problème de la gestion des relations avec les États-Unis, perçues comme inégales, semble être l'une des principales préoccupations des auteurs que l'on peut associer à ce courant. Les institutions internationales sont explicitement considérées comme un moyen d'atténuer le différentiel de puissance et de diffuser l'influence des puissances secondaires. Les idées internationalistes-fonctionnalistes ont largement influencé la définition de la politique extérieure canadienne de l'après-guerre, notamment son orientation fortement teintée d'institutionnalisme²⁶. De corpus servant à l'orientation de la politique, l'internationalisme est devenu — avec plus ou moins de bonheur — un cadre d'analyse théorique. Sa principale contribution est peut-être d'offrir, en formulant les concepts de «puissance moyenne» et de «middlepowermanship», un cadre cohérent pour situer la place et le rôle du Canada dans le système international. Toutefois, l'approche «théorique» conserve les faiblesses du «corpus doctrinal» dont elle est issue : elle donne lieu à un ensemble de propositions normatives, mais n'apporte que peu d'hypothèses explicatives et se prête mal à une recherche empirique. De plus, ses concepts centraux, souvent très flous, se prêtent mal aux études comparatives ou aux généralisations²⁷. Les travaux les plus récents, qui ont donné lieu aux théories internationalistes dites de la «seconde génération», tendent à corriger les faiblesses des approches traditionnelles²⁸. Le concept de puissance moyenne est mieux défini,

26. John W. HOLMES, *The Shaping of Peace (tome I): Canada and the Search for World Order 1943-1957*, Toronto, University of Toronto Press, 1979; Jack L. GRANATSTEIN, *The Ottawa Men. The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto, Oxford University Press, 1982.

27. David R. BLACK et Heather A. SMITH, «Notable Exceptions? New and Arrested Directions in Canadian Foreign Policy Literature», *Revue canadienne de science politique*, vol. 26, no. 4, décembre 1993, p. 760-761; Andrew F. COOPER, *op. cit.* (1997), p. 19-22; Kim Richard NOSSAL, *op. cit.* (1997); Michael K. HAWES, *op. cit.*, p. 1-8.

28. David R. BLACK et Heather A. SMITH, *op. cit.*, p. 762-767.

permettant ainsi de mieux circonscrire la «population» de ce type d'États et d'observer la formation de coalitions entre eux, notamment pour équilibrer les rapports avec les grandes puissances²⁹.

La théorie de la «dépendance périphérique», quant à elle, emprunte un vocabulaire et une argumentation qui rappellent les approches néomarxistes (notamment la théorie de la *dependencia*) très répandues au cours des années 1960, à l'époque de sa formulation. Toutefois, elle satisfait surtout des préoccupations nationalistes et s'appuie essentiellement sur le caractère inégal des relations entre le Canada et les États-Unis. Le premier est perçu, tant au plan économique que politique et militaire, comme un «satellite» du second. Ce n'est pas en tant qu'outil explicatif que cette approche a capté l'attention, mais plutôt en tant que programme d'action politique. Bon nombre d'idées visant à réduire la dépendance du Canada, proposées à la fin des années 1960 — dont les propositions de neutralité³⁰ — peuvent être perçues comme des réponses aux préoccupations exprimées par les tenants de la dépendance périphérique. Le projet politique sous-jacent s'est évaporé avec l'échec des mesures de «canadianisation» de l'économie et de la défense mises de l'avant par le gouvernement Trudeau (diversification commerciale, diminution de la contribution à l'OTAN) et, avec lui, le cadre d'analyse. Aujourd'hui, il ne subsiste que peu de choses dans cette lignée théorique, et il n'y a guère de progrès récents pouvant justifier l'utilisation de cette approche comme base de recherche.

Enfin, l'approche «néoréaliste complexe»³¹, qui s'inspire à la fois des idées néoréalistes (accent mis sur la puissance et la capacité d'un État à

29. Bernard WOOD, «Towards North-South Middle Power Coalitions», dans Cranford PRATT (dir.), *Middle Power Internationalism. The North-South Dimension*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 70-107.

30. Kenneth MCNAUGHT, *op. cit.*; Philip RESNICK, «Canadian Defence Policy and the American Empire», dans Ian LUMSDEN (dir.), *Close the 49th Parallel etc. The Americanization of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1970, p. 93-115; Lewis HERTZMAN, John WARNOCK et Thomas HOCKIN, *Alliances and Illusions. Canada and the NATO-NORAD Question*, Edmonton, 1969. Aujourd'hui cette idée n'est plus guère soutenue que par certains groupes pacifistes.

31. Parmi les textes les plus représentatifs de cette école, mentionnons James EAYRS, «Le Canada, puissance de premier plan», *Perspectives internationales*, vol. 4, no. 3, mai-

défendre ses intérêts) et des théories de l'interdépendance complexe (fractionnement du concept de puissance selon les domaines d'action), n'a pas donné lieu à un programme de recherche³². Elle semble d'ailleurs mal adaptée à l'étude des questions de sécurité, dans la mesure où il serait difficile de présenter le Canada comme une «puissance principale» dans le domaine de la sécurité. J'aurai l'occasion d'y revenir.

Le résultat de toutes ces réflexions est plus ou moins convaincant. Malgré la place importante que revêtent, pour les Canadiens, les relations avec les États-Unis et malgré la richesse apparente de la documentation sur le sujet, il y a peu à tirer, sur le plan théorique, des ouvrages sur la politique étrangère canadienne. Premièrement, les éléments les plus féconds ou les plus utiles semblent, en fait, dériver de la théorie des relations internationales. Mieux vaut alors se tourner directement vers ce champ. Deuxièmement, ces tentatives semblent plus souvent qu'autrement guidées par des préoccupations normatives dictées par l'agenda politique plutôt que par des considérations explicatives. Le programme de recherche — lorsqu'il en est un — est généralement dicté par des considérations politiques plus que scientifiques, et les hypothèses auxquelles ces programmes donnent lieu peuvent être difficilement appliquées à d'autres objets d'étude, que ce soit à des fins de comparaison ou de généralisation. Enfin, l'une des critiques les plus vives adressées à l'ensemble de ces approches est liée à leur caractère idiosyncratique ou *ad hoc*. Même s'il s'agit de l'aspect le plus intéressant, le lien entre ces cadres d'analyse et les théories des relations internationales est souvent flou, implicite ou réduit à sa plus simple expression. Les recherches sur la politique étrangère canadienne semblent avoir fonctionné en «circuit fermé», sans qu'on ait cherché à les insérer dans des problématiques inspirées par les travaux théoriques en relations internationales³³.

juin 1975, p. 16-27; David B. DEWITT et John J. KIRTON, *Canada as a Principal Power*, Toronto, Wiley & Sons, 1983; Norman HILLMER et Garth STEVENSON (dir.), *A Foremost Nation: Canadian Foreign Policy in a Changing World*, Toronto, McClelland & Stewart, 1977.

32. David R. BLACK et Heather A. SMITH, *op. cit.*

33. André P. DONNEUR, *L'étude de la politique étrangère : une discipline essentiellement canadienne*, Montréal, texte manuscrit, 50 p.

Pour ces raisons, il semble plus judicieux de fonder une recherche portant sur les relations canado-américaines sur une hypothèse tirée de travaux récents en théorie des relations internationales plutôt que des modèles de la politique étrangère canadienne. Ceux-ci conservent leur pertinence, dans la mesure où ils sont considérés comme un prolongement des théories des relations internationales et où les travaux empiriques auxquels ils ont donné lieu peuvent servir à identifier leurs forces et leurs faiblesses. Dans cette perspective, quelles sont les avenues les plus intéressantes? Les approches réalistes et néoréalistes, institutionnalistes et constructivistes fournissent, chacune à leur manière, des propositions pour expliquer la dynamique des relations de coopération entre acteurs inégaux. Il y a donc lieu de dégager, pour chacune de ces écoles, les hypothèses touchant trois questions :

- Comment expliquer que certains États, qui entretiennent des relations avec des États beaucoup plus puissants qu'eux, parviennent à préserver leur indépendance et même à exercer une influence sur leurs partenaires?
- Quelles sont les variables qui déterminent la dynamique de la coopération — en particulier dans le domaine de la sécurité — au sein d'un groupe d'acteurs marqué par une distribution inégale de puissance?
- Quelle distinction doit-on établir entre les relations de coopération qui se tissent au niveau bilatéral et celles de niveau multilatéral?

Les théories des relations internationales suggèrent plusieurs explications à l'anomalie posée par les relations canado-américaines, explications qui trouvent écho dans le discours sur la politique extérieure du Canada. Une petite phrase, tirée d'un exposé récent du ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, est éloquente à cet égard :

Le multilatéralisme a été au coeur de la politique étrangère canadienne parce que nous avons voulu d'abord traiter avec notre grand voisin en bonne compagnie [et] parce que nous voulions que des règles — la règle de droit — atténuent les velléités unilatérales des autres «gros joueurs» [...]³⁴

34. Lloyd AXWORTHY, *op. cit.* (1997), p. 112.

En une seule phrase, le ministre réalise le tour de force (probablement involontaire, les préoccupations théoriques étant sans doute éloignées de celles de ce commis de l'État) de faire référence implicitement à deux approches théoriques opposées.

Le ministre, d'abord, est un réaliste puisque, selon lui, c'est dans le nombre que réside le salut du Canada. «Traiter avec notre grand voisin en bonne compagnie» fait référence à la capacité d'un groupe d'États de s'unir pour faire contrepoids à la puissance et à l'influence américaine. Dans cette perspective, c'est dans l'accroissement de puissance qu'il faut chercher la clef à l'établissement de relations égalitaires. Il s'agit de l'hypothèse la plus répandue dans la documentation sur la politique étrangère du Canada.

Par ailleurs, le ministre est un néolibéral, puisque le multilatéralisme est aussi affaire de règles, règles qui imposent des contraintes suffisamment solides pour atténuer «les vellétés unilatérales des autres «gros joueurs». Ce n'est plus la puissance qui est en cause ici, mais l'ordre qu'imposent les institutions (les règles) aux acteurs. Et tous sont égaux devant ces institutions, les gros joueurs comme les petits. L'institutionnalisme constitue probablement le principal rival théorique de l'hypothèse du contrepoids.

En fait, ces deux approches ne sont que les plus connues d'une vaste constellation de théories utilisées pour résoudre le casse-tête que pose la dynamique des relations canado-américaines. Le réalisme, le néoréalisme, le transnationalisme et le multilatéralisme proposent, en effet, une large palette d'explications, parfois complémentaires, parfois contradictoires, et souvent totalement indépendantes les unes des autres. Il s'agit alors d'identifier les forces de ces théories, mais surtout leurs limites et leurs faiblesses, illustrant ainsi la nécessité, pour faire progresser la recherche, de se tourner vers de nouvelles avenues théoriques.

2. Les théories réalistes : la «puissance altérée» comme principale variable explicative

Le réalisme s'est longtemps imposé comme l'approche dominante pour l'étude des relations internationales, y compris parmi les chercheurs canadiens³⁵. Plusieurs propositions peuvent être déduites de ces théories pour expliquer la capacité de résistance et l'influence des puissances secondaires engagées dans une relation marquée par une distribution asymétrique de la puissance.

Le terme «réaliste» recouvre plusieurs variantes («réalisme classique», «néoréalisme», «structuro-réalisme») qui partagent certains postulats : l'État est le principal acteur dans le système international; il peut être traité comme une entité unitaire et rationnelle³⁶; l'environnement dans lequel il évolue est dénué d'autorité centrale

-
35. Bahgat KORANY, «Où en sommes-nous? Au-delà de "l'apple pie" anglo-saxon», dans Bahgat KORANY (dir.), *Analyse des relations internationales; approches, concepts et données*, Montréal, Gaëtan Morin, 1987 p. 297-308; Jean-François RIOUX, Ernie KEENES et Gregg LÉGARE, «Le néo-réalisme ou la reformulation du paradigme hégémonique en relations internationales», *Études internationales*, vol. 19, no. 1, mars 1988, p. 57-80; Axel DORSCHT, Ernie KEENES, Gregg LEGARE et Jean-François RIOUX, «Canada's Foreign Policy», *International Perspectives*, mai-juin 1986, p. 3-6; Kalevi J. HOLSTI, *The Dividing Discipline. Hegemony and Diversity in International Theory*, Boston, Allen & Uniwin, 1985, p. 94-95 et 112-114.
36. Le postulat de la rationalité permet aux auteurs réalistes de s'appuyer sur la logique établie par les chercheurs associés à la théorie de la «rationalité économique» et de l'action collective pour étudier le comportement des acteurs. Les travaux sur les alliances ont ainsi largement bénéficié de cet apport. Par exemple, Mancur Jr. OLSON et Richard ZECKHAUSER, «An Economic Theory of Alliances», dans Julian R. FRIEDMAN, Christopher BLADEN, Steven ROSEN (dir.), *Alliance in International Politics*, Boston, Allyn and Bacon, 1970, p. 175-198; John R. ONEAL, «The Theory of Collective Action and Burden Sharing in NATO», *International Organization*, vol. 44, no. 3, été 1990, p. 379-402; A. C. CONYBEARE et T. SANDLER, «The Triple Entente and the Triple Alliance 1880-1914: A Collective Good Approach», *American Political Science Review*, vol. 84, 1990, p. 1197- 1206. De façon plus générale, voir Vincent LEMIEUX, Namatié TRAORÉ et Nathalie BOLDUC, «Coalitions, alignements et alliances interétatiques», *Études internationales*, vol. 25, no. 2, juin 1994, p. 247-248. Pour une comparaison critique des hypothèses inspirées de l'approche de l'action collective et des autres hypothèses réalistes, voir Charles A. KUPCHAN, «NATO and the Persian Gulf: Examining Intra-Alliance Behavior», *International Organization*, vol. 42, no. 2, printemps 1988, p. 317-346; John S. DUFFIELD, «International Regimes and Alliance Behavior: Explaining NATO Conventional Force Levels», *International Organization*, vol. 46, no. 4, automne 1992, p. 819-855.

capable d'arbitrer les conflits. Ce caractère anarchique du système international détermine largement le comportement des acteurs, puisque la dynamique des relations qui s'établissent entre ceux-ci est, faute d'être régularisée, inévitablement fondée sur le rapport de force. Confrontés au risque quasi permanent de guerre, les États, en bons acteurs rationnels, ne peuvent avoir de préoccupation plus élevée que leur survie. Ils cherchent donc à maximiser leur puissance, mais ne peuvent compter que sur leurs propres ressources pour accroître leur capacité de se défendre (situation de *self-help*). Voilà pourquoi les questions de sécurité occuperaient le premier rang dans l'ordre de priorités des gouvernements et pourquoi ils semblent si jaloux de leur souveraineté, non seulement dans ses manifestations politiques et militaires, mais aussi économiques et culturelles.

Les propositions de l'école réaliste situent le «facteur égalisateur» à l'intérieur du cadre explicatif offert par les rapports de puissance. La distribution de la puissance demeure la principale donnée qui détermine la dynamique des relations internationales, et toute anomalie apparente doit être expliquée par une altération du rapport de puissance observé. Si les observations ne correspondent pas aux prédictions établies à partir du rapport de puissance, ce n'est pas que cette variable a été supplantée par un autre facteur explicatif, mais plutôt que «quelque chose» modifie le rapport de force. Les hypothèses visant à expliquer une situation où des rapports «égalitaires» se tissent entre acteurs de puissance inégale consistent donc à introduire un facteur expliquant l'altération du rapport de puissance apparent.

Confiner l'explication à une analyse des conséquences de l'anarchie comme principe ordonnateur du système international entraîne un certain nombre de choix. Il importe de bien cerner ce que prétend faire le réalisme et, surtout, ce qu'il ne prétend pas faire. Kenneth Waltz affirme que le structuro-réalisme «explique un petit nombre de choses importantes³⁷». Ce commentaire pourrait s'appliquer à l'ensemble des

37. Kenneth N. WALTZ, «A Response to My Critics», dans Robert O. KEOHANE (dir.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, p. 329.

théories associées au réalisme, dans la mesure où la logique qui s'y rattache, simple et cohérente, conduit ceux qui y font référence à laisser dans l'ombre un certain nombre de phénomènes jugés secondaires. C'est le cas des facteurs qui structurent le comportement individuel de chaque acteur et, donc, le contenu spécifique de la politique étrangère menée par chacun des États. Les réalistes formulent des propositions en ce qui a trait aux **motivations des acteurs**, à **l'impact des institutions internationales sur ce comportement** et à **la distinction entre le comportement d'une grande puissance et d'une puissance secondaire**, mais elles sont déduites du noyau d'hypothèses central et, donc, subordonnées à la logique de ces hypothèses. L'examen des positions que partagent tous les réalistes sur ces questions (à quelques exceptions près signalées plus bas) est importante, dans la mesure où elles permettent de déterminer en quoi ils se démarquent des autres écoles.

De façon générale, la lecture que font les analystes réalistes des motivations et des préférences des acteurs est dictée par deux postulats, soit le caractère anarchique des relations internationales combiné à la rationalité que l'on prête aux acteurs étatiques, c'est-à-dire leur capacité de distinguer leurs intérêts et d'élaborer des stratégies visant à les maximiser. Chez des auteurs comme Morgenthau et Waltz, ces postulats se traduisent, dans le comportement des États, par une recherche constante de l'accroissement de la puissance, garante de survie et de maximisation des intérêts³⁸. Pour d'autres, comme Raymond Aron, ces postulats doivent surtout mener les dirigeants à adopter une attitude «prudente³⁹». Ce biais rationaliste conduit les réalistes à rejeter toutes les analyses du comportement de l'acteur qui sont fondées sur des facteurs tels que les pressions de l'opinion publique et autres données de politique intérieure, les considérations morales et éthiques, ou encore les valeurs et les

38. Hans J. MORGENTHAU, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (6e éd.), New York, Knopf, 1985; Kenneth WALTZ, *op. cit.* (1979).

39. Raymond ARON, «Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales?», dans Philippe BRAILLARD (dir.), *Théories des relations internationales*, Paris, PUF, 1977, p. 96-109.

normes, tous perçus comme des dérogations à une approche à prétention rationnelle.

Les réalistes accordent peu de valeur aux engagements que contractent les États, parce que ceux-ci doivent adopter un comportement dicté essentiellement par leurs intérêts. Tout engagement qui va à l'encontre de ces intérêts peut (et doit) être renié ou ignoré. En l'absence d'autorité supranationale susceptible d'obliger les États à respecter leurs engagements, le risque de «tricherie» est donc toujours présent. Il en va de même pour les institutions, qui ne sont perçues que comme un «instrument politique des États-membres, un instrument qu'ils peuvent utiliser, dont ils peuvent abuser, ou qu'ils peuvent ignorer⁴⁰». L'anarchie est considérée comme un obstacle irréductible à l'établissement de relations de coopération durable. Ce raisonnement explique la difficulté des réalistes à expliquer l'existence de telles relations. Celles-ci sont surtout perçues comme la conséquence de la contrainte et des pressions exercées par les grandes puissances ou de l'existence d'une menace.

Rien d'étonnant, donc, à ce que bien peu d'attention soit accordée aux institutions internationales, généralement considérées comme des épiphénomènes, produits des rapports de puissance⁴¹, qui n'ont qu'un impact insignifiant sur le comportement des États. Ceci serait particulièrement vrai dans le domaine de la sécurité, puisqu'il s'agit du secteur d'activité où les États sont le moins enclins à soumettre leurs politiques à des contraintes externes⁴². Les alliances constituent peut-être le seul type d'institutions digne d'intérêt, dans la mesure où, plus que toute autre, elles contribuent à cristalliser les rapports de puissance.

40. Margaret P. KARNS et Karen A. MINGST, *Multilateral Institutions and International Security*, dans Michael KLARE et D. C. THOMAS (dir.), *World Security, Trends and Challenges at Century's End*, New York, St Martin's Press, 1991, p. 267. Voir aussi John MEARSHEIMER, «The False Promise of International Institutions», *International Security*, vol. 19, no. 3, hiver 1994-1995, p. 13-14.

41. Ceci est surtout vrai pour les néoréalistes et, tout particulièrement, Waltz. Comme le démontrent Randall L. SCHWELLER et David PRIESS, les réalistes classiques accordent plus d'importance aux institutions internationales. «A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate», *Mershon International Studies Review*, vol. 41, suppl. 1, mai 1997, p. 1-32.

42. Voir John MEARSHEIMER, *op. cit.* (1994-1995).

Enfin, les puissances secondaires occupent une place insignifiante dans le programme de recherche néoréaliste⁴³, en raison de l'importance accordée au concept de «puissance» et à la hiérarchie déterminée par les attributs des acteurs. Les notions de «structure du système international», de «configuration du rapport de force» ou «d'équilibre des puissances» font principalement référence aux grandes puissances puisque, par définition, les puissances secondaires sont peu susceptibles d'affecter le rapport de force global⁴⁴. Ceci s'applique, bien entendu, au Canada et à ses relations avec les États-Unis⁴⁵. Pour la grande majorité des réalistes, le comportement des États, qu'il s'agisse de superpuissances ou de micro-États, est interchangeable, puisqu'il est basé sur les mêmes prémisses⁴⁶. Seuls quelques auteurs ont rompu avec cette idée et ont élaboré, toujours en respectant les postulats réalistes, un ensemble de propositions s'appliquant spécifiquement aux puissances secondaires. À partir de ces postulats, il est possible d'identifier cinq ensembles de propositions, distinctes mais généralement complémentaires :

- les rapports de puissance bruts (la stabilité hégémonique);
- l'équilibre de la menace (théorie des alliances);
- le fractionnement par domaine d'activité (*issue structuralism*);
- les facteurs de «puissance des faibles»
- l'union des puissances secondaires (le contrepoids);

43. «Sure people in Luxemburg have good ideas. But who gives a damn? Luxemburg ain't hegemonic». Ce mot de Stephen D. KRASNER illustre bien l'attitude des réalistes face aux puissances secondaires. Cité par Andrew F. COOPER, Richard HIGGOTT et Kim R. NOSSAL, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1993, p. 15, note 13.

44. Kenneth WALTZ écrit à ce sujet : «The theory, like the story, of international politics is written in terms of the great power of an era.» Plus loin : «Concern with international politics as a system requires concentration on the states that make the most difference. A general theory of international politics is necessarily based on the great powers», *op. cit.* (1979), p. 72-73.

45. Par exemple, David A. BALDWIN écrivait, dans les années 1960 : «In short, study of Canadian-American relations tells one almost nothing about the big problems facing the world». «The Myths of the Special Relationship», dans Stephen CLARKSON (dir.), *An Independent Foreign Policy for Canada?*, Toronto, McClelland & Stewart, 1968, p. 5-6.

46. Allen SENS, «La coopération selon le néoréalisme : la cooptation des petits États d'Europe centrale et de l'Est», *Études internationales*, vol. 26, no. 4, décembre 1995, p. 767; Laura J. NEAK, *Beyond the Rhetoric of Peacekeeping and Peacemaking: Middle States in International Politics*, Thèse de doctorat, Lexington, University of Kentucky, 1991, p. 7, note 1.

2.1. Les rapports de puissance bruts (la stabilité hégémonique)

La théorie de la stabilité hégémonique est peut-être la plus courante parmi les travaux des structuro-réalistes et néoréalistes. Elle teinte largement les réflexions d'auteurs tels que Kindelberger, Gilpin ou Waltz⁴⁷. En substance, elle énonce que les rapports internationaux sont dominés par la volonté des grandes puissances et que les puissances secondaires n'ont qu'une marge de manoeuvre limitée. Les institutions internationales, perçues comme un microcosme ou un sous-ensemble du système international, reproduisent les rapports de force entre les États. La «distribution de la puissance» devient donc une variable aussi importante pour l'étude de ce sous-système qu'elle l'est pour la réflexion sur le système international. Elle explique la création, la dynamique, la nature des engagements et la répartition des bénéfices au sein d'une institution, notamment dans le domaine de la sécurité.

Les puissances hégémoniques mettent en place des institutions pour gérer les rapports interétatiques et ainsi asseoir (et maintenir) leur position dominante. Ces États sont perçus comme des «entrepreneurs» qui espèrent retirer des bénéfices en organisant la coopération⁴⁸. Celle-ci entraîne certains coûts et contraintes pour la puissance hégémonique, mais elle lui permet de maintenir sa position dominante. La puissance hégémonique doit, entre autres, faire preuve d'une certaine souplesse face aux demandes des «États-clients». Les institutions internationales constituent un moyen employé par les puissances hégémoniques pour figer une situation favorable lorsque celles-ci entrent dans une période de

47. Charles P. KINDELBERGER, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1973; Charles P. KINDELBERGER, «Dominance and Leadership in the International Economy», *International Studies Quarterly*, vol. 25, no. 3, juin 1981, p. 242-254; Robert GILPIN, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 144; *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987, p. 72-80; Kenneth WALTZ, *op. cit.* (1979).

48. Robert O. KEOHANE, «The Demand for International Regimes», *International Organization*, vol. 36, no. 2, printemps 1982, p. 141-169; Robert O. KEOHANE, *After Hegemony ; Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 7-10.

déclin. La création et la cohésion d'une institution reposent donc sur la capacité de la puissance hégémonique à «extraire» un comportement coopératif chez ses partenaires, que ce soit par la menace, le recours aux pressions et à la coercition ou encore par la persuasion.

Il n'y a pas lieu, selon les réalistes, de faire une distinction entre institutions bilatérale et multilatérale. Une institution multilatérale composée d'une grande puissance et de plusieurs puissances secondaires, ou encore une institution bilatérale constituée par une grande puissance et une puissance secondaire, sont, par définition, marquées par une distribution inégale de la puissance. La même logique s'applique dans les deux cas. Tout au plus peut-on remarquer que, plus le différentiel de puissance entre les membres est écrasant, plus la puissance hégémonique pourra imposer ses volontés.

La théorie de la stabilité hégémonique a fait l'objet de nombreuses critiques⁴⁹. Les chercheurs qui ont comparé son potentiel heuristique avec d'autres hypothèses visant à expliquer la dynamique des institutions reconnaissent que cette approche a surtout le mérite d'attirer l'attention sur le rôle des puissances hégémoniques et les effets de la fluctuation de leurs attributs de puissance⁵⁰. Mais que peut-elle fournir comme indice pour expliquer la capacité des puissances secondaires à résister aux volontés de l'État hégémonique?

A priori, il n'y a aucun frein à l'exercice de la puissance hégémonique, sinon celui qui consiste à laisser ses partenaires obtenir des concessions sur des points de moindre importance afin de s'assurer de leur bonne volonté. Seul son déclin permettra éventuellement aux

49. Voir Robert O. KEOHANE, «The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977» dans O. R. HOLSTI *et al.*, *Change in the International System*, Boulder, Westview Press, 1980, p. 131-162; Robert O. KEOHANE, *op. cit.*, (1984); I. GRUNBERG, «Exploring the "Myth" of Hegemonic Stability», *International Organization*, vol. 44, automne 1990, p. 431-477.

50. Charles A. KUPCHAN, *op. cit.*; Andrew HURRELL, «Regionalism in Theoretical Perspective», dans Louise FAWCETT et Andrew HURRELL (dir.), *Regionalism in World Politics, Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 46-58.

puissances secondaires de recouvrer leur pleine liberté d'action. Dans certaines situations, elles coopèrent parce qu'elles y sont forcées. Dans bon nombre d'autres cas, les puissances secondaires acceptent de bonne grâce de jouer le «jeu de l'hégémonie» en espérant en retirer des bénéfices. Elles peuvent ainsi jouir des concessions sur des points de détail, mais doivent se plier aux grandes orientations définies par l'État hégémonique, c'est-à-dire entrer dans une alliance dont les buts et les principes de base sont déterminés par la grande puissance. L'essentiel de la marge de manoeuvre que conservent les puissances secondaires découle généralement de la façon dont elles vont coopérer. Plus précisément, les puissances secondaires peuvent tenter de jouer sur deux dimensions de la coopération, soit le niveau de leur *contribution* à l'institution et la nature des *engagements* qu'elles acceptent de contracter. L'examen de l'attitude des puissances secondaires, dans ce contexte, rejoint, pour l'essentiel, les travaux des théoriciens de l'action collective.

Assimilée à un entrepreneur qui investit en créant une institution, la puissance hégémonique est appelée à contribuer proportionnellement plus que ses partenaires. Dans le cadre d'une alliance, ce déséquilibre se mesure principalement au niveau de la contribution à la défense collective. En revanche, cela lui permet de s'attribuer la plus grande part dans le processus de prise de décision⁵¹, contribuant ainsi à asseoir sa position. Les puissances secondaires, à leur tour, peuvent accepter de bonne grâce d'entrer dans une telle alliance, en raison de la sécurité qu'elles peuvent en retirer. Toutefois, elles auront tendance à adopter une attitude de *free-rider*, en cherchant à minimiser leur contribution et en laissant la grande puissance assumer l'essentiel de l'investissement nécessaire à la production de la sécurité commune. Ce n'est que sous la pression de leur partenaire plus puissant, ou lors du déclin de celui-ci, que les puissances secondaires accepteront d'augmenter leur contribution à l'alliance ou à l'institution⁵².

51. Hans J. MORGENTHAU, *op. cit.* p. 205.

52. Mancur OLSON Jr. et Richard ZECKHAUSER, *op. cit.*; Stephen BROWN *et al.*, «Public-Good Theory and Bargaining Between Large and Small Countries», *International Studies Quarterly*, vol. 20, septembre 1976.

Les puissances secondaires cherchent aussi généralement à limiter leurs engagements au minimum, pour éviter que les alliances ne réduisent leur marge de manoeuvre et que les grandes puissances ne s'en servent pour exercer leur domination. Cette idée est à l'origine de la notion de «dilemme des alliances», élaborée par Glenn Snyder. Celui-ci utilise la variable «dépendance à l'égard de l'alliance» pour examiner l'attitude des États face à deux types de problèmes qui découlent des engagements contractés dans le cadre d'une alliance : l'abandon et le piège. Le premier désigne, à l'extrême, une situation dans laquelle un État voit ses partenaires se défilier lorsque vient le temps d'honorer leurs engagements. Il peut aussi s'appliquer à une situation où une puissance secondaire craint de voir ses intérêts ignorés lorsque la grande puissance élabore la stratégie ou les objectifs de l'alliance. Le second survient, au contraire, lorsqu'un État doit supporter les conséquences des politiques de ses alliés, notamment le risque d'être entraîné, par eux, dans un conflit. Ainsi, plus un État se considère dépendant, plus il craint d'être «abandonné» par ses partenaires, plus il est enclin à accepter des engagements contraignants pour solidifier l'alliance. Par conséquent, cet État peut être tenté de faire certains sacrifices (par exemple, en matière de souveraineté) dans l'espoir de renforcer la cohésion de l'alliance. À l'inverse, un État dont le degré de dépendance est faible est surtout préoccupé des risques de «piège» que constitue l'alliance. Cet État est peu enclin à accepter des engagements contraignants et à sacrifier des éléments de sa souveraineté au profit de l'alliance. C'est ce type de comportement que l'on attribue généralement aux puissances secondaires dans un contexte de bipolarité⁵³.

Comment ces diverses hypothèses attachées à la théorie de la stabilité hégémonique peuvent-elles contribuer à expliquer la dynamique des relations canado-américaines? Deux éléments sont à retenir. En premier lieu, cette théorie peut fournir des balises de réflexion en ce qui a trait à la formation et la nature des rapports qui unissent les deux États.

53. Glenn H. SNYDER, «The Security Dilemma in Alliance Politics», *World Politics*, vol. 36, no. 4, juillet 1984, p. 471-477. Pour une application critique de l'hypothèse, voir Charles A. KUPCHAN, *op. cit.*

Ainsi, le Canada se serait engagé, sous la pression des États-Unis, dans une relation qui le désavantage nettement en termes de maintien de la souveraineté et sur laquelle il n'a que peu de prise. Cette asymétrie fondamentale structure la dynamique de leurs relations. Ainsi, Paul Létourneau et Michel Fortmann décrivent le type d'interaction entre les États-Unis et le Canada de la façon suivante : «En face d'un Pentagone qui définit presque unilatéralement la nature de la menace, le Canada essaie essentiellement de limiter les ambitions américaines tout en préservant le caractère amical des échanges.⁵⁴» Keohane et Nye se réfèrent à une expression plus imagée pour décrire cette approche : «It is sometimes said [...] that in North American relationship, the Canadians win a good share of the games, but the ball park and the rules of the game are American.⁵⁵»

Par ailleurs, cette théorie peut expliquer certains comportements du Canada, notamment sa tendance à minimiser sa contribution à l'Alliance atlantique (la réticence à envoyer des troupes en Europe, en 1950, ou les retraits de 1969 et 1991) et à la défense de l'Amérique du Nord (notamment la construction de réseaux de radars au cours des années 1950) et, donc, à laisser aux États-Unis le gros des charges liées à ces alliances. Dans le même ordre d'idées, le dilemme des alliances peut être utile pour expliquer la nature des engagements du Canada à l'égard des États-Unis. Dans leurs rapports bilatéraux avec les États-Unis, les dirigeants canadiens craignent plus d'être entraînés dans un conflit où sont impliqués les États-Unis que d'être abandonnés par ceux-ci, en raison de leur croyance en une «garantie automatique involontaire» de la part de leurs voisins. Ceci expliquerait leurs réticences à proposer la création d'une alliance en bonne et due forme pour la défense de l'Amérique du Nord, leur volonté de s'en tenir à des engagements essentiellement de nature opérationnelle, ainsi que leur refus de joindre, avant 1990, les accords de défense panaméricains.

54. Paul LÉTOURNEAU et Michel FORTMANN, «La politique de défense et de sécurité du Canada» dans Paul LÉTOURNEAU et Harold P. KLEPAK (dir.), *Défense et sécurité, onze approches nationales*, Montréal, Méridien - CQRI, 1990, p. 22.

55. Robert O. KEOHANE et Joseph NYE, *op. cit.* (1977), p. 179.

Mais, au-delà de ces considérations, il y a peu à tirer de la théorie de la stabilité hégémonique pour expliquer le caractère apparemment égalitaire des relations entre les deux États et la documentation reflète cette pauvreté. Les auteurs qui font référence à des cas spécifiques pour étudier la dynamique des alliances (et il s'agit généralement des relations interalliées au sein de l'OTAN) ne s'arrêtent pas à examiner le cas du Canada⁵⁶. Il s'agit généralement d'auteurs américains cherchant à expliquer pourquoi les États-Unis doivent assumer le fardeau de la défense de leurs alliés. Du côté canadien, les seuls travaux qui semblent se rapprocher de cette théorie seraient ceux que l'on peut associer à l'école de la «dépendance périphérique». Et, à l'exception d'un ensemble de mesures plus ou moins applicables visant à réduire l'emprise de l'hégémonie américaine (dont l'adoption d'une politique de neutralité), il ne subsiste presque rien de ces travaux aujourd'hui.

2.2 *L'équilibre de la menace (théorie des alliances)*

S'il est vrai que les réalistes n'ont guère d'intérêt pour les institutions internationales en général, les alliances font exception. Comme les autres institutions, elles sont perçues comme un «produit naturel» de la logique du rapport de puissance et de l'insécurité engendrée par un environnement anarchique. Toutefois, les alliances tirent leur importance des liens étroits qu'elles entretiennent avec la configuration des rapports de force entre les États. Elles contribuent à cristalliser la configuration du système international et constituent l'une des principales manifestations empiriques de l'équilibre des puissances. En ce sens, les alliances sont souvent perçues comme un facteur de stabilité⁵⁷.

56. Charles A. KUPCHAN, *op. cit.*; John S. DUFFIELD, *op. cit.*; John R. ONEAL, *op. cit.*

57. Cette logique teinte, de façon très nette, la littérature réaliste sur les alliances. Voir, par exemple, Hans J. MORGENTHAU, *op. cit.*, p. 201 et 205-206; Kenneth WALTZ, *op. cit.* (1979), p. 126-127; Julian R. FRIEDMAN, «Alliance in International Politics», dans Julian R. FRIEDMAN, Christopher BLADEN, Steven ROSEN (dir.), *op. cit.*, p. 15; Vincent LEMIEUX, Namatié TRAORÉ, et Nathalie BOLDUC, *op. cit.*, p. 249-251; Charles W. KEGLEY jr. et Gregory A. RAYMOND, *When Trust Breaks Down*.

Pour cette raison, les auteurs réalistes ont accordé beaucoup d'importance aux processus qui mènent à leur création et à leur dissolution. Ils ont aussi cherché à identifier les facteurs qui orientent les États dans le choix de leurs alliés, les poussent à changer d'allégeance ou favorisent la cohésion interalliée⁵⁸. Une grande partie des hypothèses sur la dynamique des alliances est liée à cette problématique, et c'est à travers celle-ci qu'on peut rechercher des indices sur la dynamique d'une alliance marquée par une distribution inégale de la puissance.

Plusieurs des hypothèses composant la «théorie des alliances» s'inspirent des travaux de Stephen Walt sur les origines des pactes et sur la façon dont les États choisissent leurs alliés⁵⁹. Walt affirme que, contrairement à l'idée reçue, ce ne sont pas des préoccupations relatives à «l'équilibre des puissances» comme telles qui guident les décisions des États, mais plutôt celles qui concernent «l'équilibre de la menace». Ceci signifie qu'ils chercheront à créer un équilibre *par rapport à l'État qui constitue une menace*, même si ce dernier n'est pas le plus puissant du système international, quitte à s'allier à l'État qui est effectivement le plus puissant. C'est la nécessité de parer à une menace, la communauté — ou la complémentarité — d'intérêts et la capacité des alliés à apporter une solution au dilemme de sécurité qui détermineraient les préférences des États⁶⁰. Les hypothèses sur le comportement des puissances secondaires lors de la création des alliances, et sur la nature de leurs relations avec les

Alliance Norms et World Politics, Columbia, University of South Carolina Press, 1990, p. 2.

58. Kalevi J. HOLSTI (dir.), *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*, Londres, Allen & Unwin, 1982; Charles W. KEGLEY jr. et Gregory A. RAYMOND, *op. cit.*; Charles A. KUPCHAN, *op. cit.*; Voir aussi les nombreuses hypothèses identifiées par Ole R. HOLSTI, P. Terrence HOPMANN et John D. SULLIVAN, *Unity and Disintegration in International Alliances: A Comparative Study*, New York, Wiley & Sons, 1973, p. 254-255.
59. Stephen M. WALT, «Alliance Formation and the Balance of World Power», *International Security*, vol. 9, no. 4, printemps 1985, p. 3-43; Stephen M. WALT, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.
60. Stephen M. WALT, «Alliances in Theory and Practice: What Lies Ahead?», *Journal of International Affairs*, vol. 43, no. 1, été-automne 1989, p. 4-5; Stephen M. WALT, *op. cit.* (1987); Glenn H. SNYDER, «Alliances, Balance, and Stability», *International Organization*, vol. 45, no. 1, hiver 1991, p. 121-142; Vincent LEMIEUX, Namatié TRAORÉ, et Nathalie BOLDUC, *op. cit.* p. 250.

grandes puissances sont essentiellement élaborées en fonction de la variable «menace posée par un tiers». Il s'agit d'une approche mécaniste (la tendance des États à équilibrer la menace est présentée comme un comportement «automatique»), qui laisse de côté les aspects qualitatifs des relations entre alliés.

L'existence et la proximité d'une menace contribuent largement à déterminer la composition de l'alliance. Si celle-ci est formée pour atteindre certains buts politiques et si la menace est lointaine (dans le temps ou l'espace), les puissances secondaires tendent à nouer des liens entre elles, de préférence aux pactes avec des grandes puissances. Mais lorsque la décision de s'engager dans une alliance est liée à la perception d'une menace militaire immédiate et clairement identifiable, les puissances secondaires cherchent à s'allier avec une grande puissance plutôt qu'aux autres petites puissances, trop faibles pour offrir des garanties de sécurité crédibles⁶¹. La proximité géographique, les affinités au niveau des idées ou des valeurs, ou encore les considérations de politique intérieure peuvent, dans certains cas, orienter le choix des alliés, mais ces facteurs demeurent généralement des éléments secondaires⁶².

Les hypothèses les plus élaborées — et probablement les plus connues — sont celles qui mettent en opposition les options de *balancing* et de *bandwagoning*. La première désigne le processus par lequel un État cherche à s'allier avec des partenaires susceptibles d'équilibrer le rapport de force avec la menace potentielle. La seconde désigne le fait de se rallier à celui qui constitue la menace plutôt que de tenter de l'affronter⁶³. Bien que la grande majorité des cas observés par Walt appartiennent à la première catégorie, l'auteur affirme que les États plus faibles préfèrent le *bandwagoning* plutôt que le *balancing* : «In general, the weaker the state,

61. Heinz GÄRTNER, «Small States and Security Integration», *Coexistence*, vol. 30, no. 3, 1993, p. 308; Robert ROTHSTEIN, *Alliances and Small Powers*, New York, Columbia University Press, 1968, p. 50-52, 117 et 168-178.

62. Vincent LEMIEUX, Namatié TRAORÉ, et Nathalie BOLDUC, *op. cit.*, p. 250-251; Glenn H. SNYDER, *op. cit.* (1984), p. 464-465; Stephen M. WALT, *op. cit.* (1987), p. 23-40 et (1989), p. 4-5.

63. Stephen M. WALT, *op. cit.* (1985, 1987 et 1989). Kenneth WALTZ, *op. cit.* (1979), p. 125-126.

the more likely it is to bandwagon.⁶⁴» La notion de *bandwagoning* implique l'idée de soumission de l'État le plus faible :

Bandwagoning involves *unequal exchange* ; the vulnerable states makes asymmetrical concessions to the dominant power and accepts a subordinate role... Bandwagoning is an accomodation to pressure (either latent or manifest) [...]. Most important of all, bandwagoning suggests a willingness to support or tolerate illegitimate actions by the dominant ally. ⁶⁵

Ainsi présentés, les véritables cas de *bandwagoning* sont rares et ne sont le fait que de circonstances particulières (un État faible et isolé face à un adversaire très puissant)⁶⁶, sinon désespérées. Certains chercheurs ont cependant tenté de nuancer ce point de vue, en affirmant que les petits États peuvent aussi être tentés de faire du *bandwagoning* non par obligations, mais pour en tirer des avantages (*bandwagoning for profit*)⁶⁷.

Que ce soit à travers le *balancing* ou le *bandwagoning*, l'adoption d'une politique d'alliance comporte toujours un coût, que ce soit en termes de réduction de la liberté d'action ou d'engagement à défendre les autres. Toutefois, ce coût semble parfois plus élevé pour les puissances secondaires. De là la mise en garde que certains adressent aux chefs d'État contre la conclusion d'alliances avec des partenaires plus puissants. «Un prince», écrit par exemple Machiavel, «doit bien se garder de faire jamais compagnie, en temps de guerre, avec plus puissant que soi, si ce n'est contraint par la nécessité.⁶⁸» Les risques, en effet, ne sont pas négligeables. Non seulement l'allié plus faible s'expose-t-il à être «satellisé» par son partenaire et à voir sa capacité d'action indépendante réduite⁶⁹ — ce qui

64. Stephen M. WALT, *op. cit.* (1987), p. 29.

65. Stephen M. WALT, «Alliance Formation in Southwest Asia: Balancing and Bandwagoning in Cold War Competition», dans Robert JERVIS et Jack SNYDER (dir.), *Dominoes and Bandwagons. Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland*, New York, Oxford University Press, 1991, p. 55.

66. Stephen M. WALT, *op. cit.* (1989), p. 6.

67. Randall L. SCHWELLER, «Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In», *International Security*, vol. 19, no. 1, été 1994, p. 72-107.

68. MACHIAVEL, *Le Prince*, Paris, Le Livre de Poche, 1971, livre XXI, p. 119; Robert ROTHSTEIN, *op. cit.*, p. 117 et 123.

69. Robert ROTHSTEIN, *op. cit.*, p. 48 et 61; Allen SENS, «The Security of Small States in Post-Cold War Europe» dans David G. HAGLUND (dir.), *From Euphoria to Hysteria. Western European Security After the Cold War*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 235; Allen SENS, *op. cit.* (1995), p. 770.

entre en contradiction avec l'idée selon laquelle les États cherchent, avant tout, à préserver leur souveraineté —, mais il subit d'autres inconvénients. En effet, les grandes puissances ont généralement des intérêts mondiaux, tandis que les petites puissances sont surtout préoccupées par la situation régionale. Les premières sont donc susceptibles d'avoir un plus grand nombre d'ennemis déclarés ou potentiels et, ainsi, d'être entraînées dans des conflits plus fréquemment que les puissances secondaires. En s'alliant à une grande puissance, les petits États risquent d'accroître le nombre de leurs ennemis, de devenir la cible des adversaires de leur allié et d'être entraînés dans des conflits sans rapport avec leurs propres intérêts⁷⁰. De plus, cette alliance limite la possibilité de tisser d'autres liens de coopération en matière de sécurité, réduit la capacité d'atteindre des objectifs individuels et place la puissance secondaire dans une situation où elle est perçue, par les autres États, comme un satellite de son allié plus puissant⁷¹.

La décision de s'allier avec une grande puissance pour contrer une menace posée par un tiers, ainsi que les risques liés à la distribution inégale de la puissance qui résulte de cette alliance, constituent les termes du «double dilemme de sécurité des puissances secondaires». En introduisant cette idée, la théorie des alliances a surtout le mérite, du point de vue de la présente recherche, de mettre en exergue les risques auxquels s'expose un État faible qui entre dans une coalition marquée par une distribution inégale de la puissance. Mais elle laisse de côté certains aspects du sujet, aspects qui apparaissent importants pour étudier la dynamique des relations entre alliés de puissance inégale.

En premier lieu, les théoriciens des alliances n'ont pas poussé leurs réflexions sur la façon dont les puissances secondaires peuvent résoudre la contradiction posée par le «double dilemme de sécurité». La proposition la plus répandue consiste à affirmer que la contradiction

70. Robert ROTHSTEIN, *op. cit.*, p. 49 et 120-121; Allen SENS, *op. cit.* (1993), p. 235-236; Glenn H. SNYDER, *op. cit.* (1984), p. 466-467 et 484. Sur la «pénétration» des petites puissances par les grandes dans le cadre de relations d'alliance, voir Stephen M. WALT, *op. cit.* (1987), p. 41-46 et 250.

71. Robert ROTHSTEIN, *op. cit.*, p. 122-123; Glenn H. SNYDER, *op. cit.* (1984), p. 467-468.

disparaît d'elle-même. S'il existe un sentiment d'urgence dicté par une menace immédiate et clairement identifiable, la perte d'autonomie et les autres risques que fait peser, du point de vue de la souveraineté, une alliance avec une grande puissance deviennent secondaires : «Pour l'État faible les considérations de sécurité l'emportent sur celles d'autonomie.⁷²» L'acuité du second dilemme de sécurité (les préoccupations touchant à la souveraineté) serait donc variable et inversement proportionnelle à celle du premier (la recherche de la sécurité). Mais cette proposition n'est pas très satisfaisante et il faut se tourner vers les travaux d'auteurs qui se sont intéressés aux particularités du comportement des puissances secondaires et à leur capacité de faire contrepoids aux grandes puissances pour trouver des solutions plus intéressantes. Ces deux approches, qui s'inspirent de certaines hypothèses de la théorie des alliances, seront étudiées plus loin.

La seconde réserve rejoint une problématique qui a teinté bon nombre de programme de recherche au cours des dernières années et qui repose sur une critique du caractère «aculturel» et ahistorique des approches réalistes⁷³. La théorie des alliances, qui met l'accent sur les aspects strictement quantitatifs et sur une approche mécaniste, se prête mal à l'étude de ces aspects *qualitatifs* de la création et de l'évolution des alliances, ou encore des facteurs qui déterminent les préférences des acteurs. Si la théorie parvient bien à décrire *pourquoi* les États s'allient, elle n'explique pas *comment* ils le font. Toutes les alliances et tous les alliés sont traités de la même façon, comme s'ils étaient interchangeables. Pourtant, les États qui s'engagent dans une alliance sont appelés à effectuer plusieurs choix et l'éventail des possibilités est infini : pourquoi un accord multilatéral plutôt qu'un ensemble de pactes bilatéraux⁷⁴?

72. Vincent LEMIEUX, Namatié TRAORÉ, et Nathalie BOLDUC, *op. cit.*, p. 250; voir aussi Robert ROTHSTEIN, *op. cit.*, p. 51 et 59.

73. Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies, The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 24-25; John Gerard RUGGIE, «Multilateralism: The Anatomy of an Institution», *International Organization*, vol. 46, no. 3, été 1992, p. 561-598; Steve WEBER, «Shaping the Postwar Balance of Power: Multilateralism in NATO», *International Organization*, vol. 46, no. 3, été 1992, p. 633-635.

74. Cette problématique est au coeur des travaux de Steve WEBER, *op. cit.*

Pourquoi mettre en place une structure institutionnelle et normative élaborée plutôt que de s'en tenir à un simple engagement d'assistance mutuelle? Et pourquoi insérer dans cette structure telle règle et telle norme plutôt que telle autre⁷⁵? Pourquoi une intégration pure et simple des forces armées des alliés, de préférence à une procédure de coordination *ad hoc* des ressources? etc. De façon générale, les réalistes ont avancé assez peu de propositions explicatives portant sur les modes de coopération entre alliés⁷⁶. Pourtant, c'est là que peut résider l'une des clefs pour expliquer le caractère «égalitaire» d'une relation inégale.

La théorie des alliances ne semble pas avoir été appliquée aux relations canado-américaines, et pour cause. Il ne semble, en effet, pas y avoir grand chose à en tirer. La question de savoir si le Canada a effectivement cherché à «équilibrer la menace soviétique» est triviale. Walt lui-même ne s'embarrasse pas de telles considérations lorsqu'il se penche, l'espace d'un instant, sur ce cas. «The United States [...] has only two countries on its borders. Neither is especially powerful. Because U.S. policy toward both has been benevolent in recent decades, both have chosen to ally with the United States.⁷⁷»

Par contre, la notion de «double dilemme de sécurité» s'applique bien à la situation canadienne⁷⁸. Doté d'un immense territoire, d'une population peu nombreuse et de ressources limitées, le Canada n'a jamais été en mesure d'assurer seul sa sécurité. De la Confédération jusqu'à 1940, la défense du Canada était essentiellement tributaire de son appartenance à l'Empire britannique. L'affaiblissement de celui-ci devait conduire le Canada à se tourner vers les États-Unis pour obtenir des garanties de

75. J. G. RUGGIE évoque une réponse à cette question lorsqu'il affirme «[T]o determine why *this* particular institutional agenda was pursued, it is inescapable at some point to look more closely at *this* particular hegemon», *op. cit.* (1992), p. 592.

76. Thomas RISSE-KAPPEN abonde dans le même sens lorsqu'il affirme que «surprisingly little has been written on the mechanisms and process of intra-alliance cooperation», *op. cit.*, p. 7.

77. Stephen WALT, *op. cit.* (1987), p. 276-277.

78. Les termes du double dilemme de sécurité ont d'ailleurs donné lieu au titre d'un ouvrage qui décrit fort bien cette réalité : Shelag D. GRANT, *Sovereignty or Security. Government Policy in the Canadian North (1936-1950)*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1988.

sécurité. La Déclaration d'Ogdensburg (1940) marque le début de la coopération canado-américaine en ce domaine, coopération qui perdure. La décision de s'allier avec les États-Unis peut bien s'expliquer par la perception d'une menace, même si celle-ci est parfois indirecte : les forces de l'Axe jusqu'en 1945, l'URSS jusqu'en 1991, puis les menaces à caractère non militaire. Quel que soit le bien-fondé de ces menaces pour la sécurité du Canada, celui-ci a retiré d'incontestables bénéfices de son association avec les États-Unis, puisqu'il a pu jouir d'une protection autrement inconcevable.

Mais, comme le souligne Desmond Morton, «the postwar paradox of Canadian defence was that the Soviet Union was the ultimate threat but the United States was the immediate danger.⁷⁹» Les préoccupations du gouvernement canadien reflètent ce paradoxe, puisqu'il semble constamment osciller entre un désir de rapprochement avec les États-Unis et la crainte que celui-ci ne porte atteinte à sa souveraineté. Conformément à la théorie, ce mouvement semble lié à la perception de la menace : plus celle-ci paraît imminente, moins le Canada s'inquiète de ces conséquences potentiellement négatives. À l'inverse, lorsque le sentiment d'urgence diminue, les dirigeants canadiens ont le loisir de se pencher sur les moyens de préserver la souveraineté sans mettre en péril leurs relations avec Washington. Ce qui mène naturellement vers l'examen des stratégies qu'ils ont employé pour contrer cette situation, soit le fractionnement des domaines d'activité, les techniques de survie et la stratégie du contrepoids.

79. Desmond MORTON, «Defending the Indefensible: Some Historical Perspectives on Canadian Defence 1867-1967», *International Journal*, vol. 42, no. 4 automne 1987, p. 639.

2.3 *Le fractionnement par domaine d'activité (Issue structuralism)*

L'approche par les domaines d'activité (*issue area*) est née au cours des années 1960 et 1970 à travers l'étude de la politique étrangère⁸⁰. La théorie est souvent perçue comme une réaction au réalisme, en grande partie parce qu'elle a été insérée et développée dans les travaux des chercheurs de l'école transnationaliste. Tenons-nous en, pour l'instant, à l'étude d'une de ses variantes, appelée par certains «structuralisme par domaine d'activité» (*issue structuralism*)⁸¹ qui a conservé un accent réaliste, le transnationalisme proprement dit étant examiné plus loin.

En substance, cette approche consiste à remettre en question la définition du concept de puissance afin de parvenir à une compréhension plus fine des interactions entre les acteurs. Les réalistes traditionnels considèrent généralement la puissance comme une valeur unique et «fongible» (elle confère à celui qui la détient la même influence dans tous les domaines). Dans la mesure où la puissance est largement définie à partir des attributs économiques et militaires, il est facile de prêter aux États dominant ces deux secteurs une grande influence dans *tous* les domaines d'activité des relations internationales. L'*issue area* consiste à fractionner les secteurs d'activité et à évaluer les capacités des acteurs uniquement en fonction du champ étudié. Employée comme une approche de politique étrangère, elle demeure une théorie d'inspiration réaliste; la puissance demeure un élément crucial, même si elle est compartimentée par domaine⁸².

La logique du fractionnement en champs d'activité permet d'identifier l'une des sources d'influence des puissances secondaires. Ainsi, un État considéré comme une «petite puissance» en vertu de

80. Par exemple, William ZIMMERMAN, «Issue Area and Foreign-Policy Process: A Research Note in Search of a General Theory», *American Political Science Review*, vol. 67, décembre 1973.

81. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.* (1977), p. 49-54.

82. Ainsi, David B. DEWITT et John J. KIRTON, qui s'inspirent de cette logique, ont qualifié leur approche de «néoréalisme complexe», un curieux amalgame de réalisme et «d'interdépendance complexe», *op. cit.* (1983).

critères militaires ou économiques peut être traité comme une «grande puissance» dans les domaines où ses intérêts, sa crédibilité, ses ressources ou son expertise sont plus importants que dans la majorité des autres États. Ce facteur objectif, que l'on peut assimiler à un «avantage comparatif», peut être maximisé et servir de base à la diffusion de l'influence internationale d'un État, pour peu que les dirigeants et diplomates élaborent une stratégie adéquate. À l'image des propositions d'Adam Smith en commerce international, l'idée consiste à concentrer les ressources et à se spécialiser dans les secteurs d'activité où l'État dispose de plus d'avantages. Cette stratégie n'est pas réservée aux puissances secondaires, mais, n'ayant pas les responsabilités «globales» des grandes puissances, elles peuvent plus facilement concentrer leur énergie dans des domaines spécifiques⁸³.

La stratégie de spécialisation repose aussi sur la formulation d'une politique active et dynamique, que ce soit quant au fond ou à la forme. Quant au fond, cette attitude peut se manifester par l'adoption de politiques «réformistes» ou «morales» qui leur permettent d'acquérir une certaine crédibilité auprès de la communauté internationale. Les puissances secondaires auront alors tendance à choisir des domaines d'activité qui se prêtent à de telles attitudes (contrôle des armements, environnement, aide au développement, etc.)⁸⁴. Quant à la forme, cette approche se traduit par un haut degré d'activisme international et l'adoption de rôles, tels que celui de médiateur, de catalyseur ou de leader dans la formation de coalition ou de processus de coopération (*co-operation building*)⁸⁵. L'approche par les domaines d'activité peut ainsi

83. Ulf LINDELL et Stefan PERSSON, «The Paradox of Weak States Power and a Research and Literature Overview», *Cooperation and Conflict*, vol. 2, 1986, p. 84.

84. Ulf LINDELL et Stefan PERSSON, *op. cit.*, p. 90. Le programme de recherche intitulé «Middle Power and the Global Poverty Project», est un bon exemple de ce type d'approche : Cranford PRATT (dir.), *Internationalism Under Strain: The North South Policy of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden*, Toronto, University of Toronto Press, 1989; Cranford PRATT (dir.), *Middle Power Internationalism. The North-South Dimension*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990.

85. Pour une définition de chacun de ces rôles, voir Andrew F. COOPER, Richard HIGGOTT et Kim R. NOSSAL, *op. cit.* (1997), p. 23-27. Voir aussi Kim R. NOSSAL, *Rain*

contribuer à expliquer pourquoi les puissances secondaires parviennent à discuter «d'égal à égal» avec des partenaires dont le niveau de puissance économique ou militaire est nettement plus élevé.

L'un des problèmes que pose cette approche tient au fait qu'elle s'applique mal aux questions de sécurité, souvent perçues comme relevant d'un seul et unique champ d'action⁸⁶. Ce problème est difficilement surmontable, puisque le structuralisme par champ d'activité a justement été élaboré pour isoler l'influence conférée par la puissance militaire des domaines d'activité où elle ne joue aucun rôle. La seule façon d'appliquer cette approche aux questions de sécurité est de fractionner ce domaine en sous-champs, afin de distinguer les activités qui relèvent de la défense proprement dite (protection de la souveraineté contre une agression externe) de celles liées à la sécurité (qui visent plus largement à gérer les causes d'instabilité du système international). Les premières touchent à l'un des aspects les plus sensibles de la protection de la souveraineté d'un État, tandis que les secondes, qui englobent des dimensions telles que le maintien de la paix, la résolution des conflits ou le contrôle des armements, demeurent généralement périphériques. Toutefois, même dans ce domaine et quels que soient les avantages comparatifs dont disposent les puissances secondaires, celles-ci sont susceptibles d'être marginalisées par les grandes puissances, si ces dernières considèrent que des intérêts importants sont en jeu, comme cela se produit fréquemment dans le domaine de la sécurité. Higgott, Cooper et Nossal notent que «the case of the Gulf conflict [...] reveals that when the more structural dimensions of power in international relations are at the fore, games of skills are of diminished importance⁸⁷». La concentration et la spécialisation dans des secteurs d'activité, tels que le maintien de la paix ou le contrôle des armements, peuvent donc *parfois* conférer une certaine influence aux puissances secondaires.

Dancing: Sanctions in Canadian & Australian Foreign Policy, Toronto, Toronto University Press, 1994.

86. Matthew EVANGELISTA, «Issue-Area and Foreign Policy Revisited», *International Organization*, vol. 43, no. 1, printemps 1989, p. 147-171.

87. Andrew F. COOPER, Richard HIGGOTT et Kim R. NOSSAL, *op. cit.* (1993), p. 10.

Le second problème tient au fait que le fractionnement par domaine d'activité est un jeu qui peut se jouer à deux. Dans des secteurs comme celui de la sécurité, ce fractionnement peut aussi servir les intérêts des grandes puissances, puisqu'il empêche les puissances secondaires d'établir des liens entre les domaines d'action (*issue linkage*) et ainsi renforcer leur capacité de négociation. La grande puissance peut user de son influence sans restriction, pour imposer ses propres perceptions de la menace, ses objectifs et ses orientations stratégiques.

L'approche par la spécialisation a été appliquée à l'étude de la politique étrangère canadienne par les auteurs que l'on peut associer au courant «néoréaliste complexe» et par les internationalistes soucieux d'expliquer l'influence de cette «puissance moyenne». Selon les premiers, le Canada peut être perçu comme une «puissance principale» dans les domaines d'activité internationaux où il a des intérêts, de la crédibilité et une expertise reconnue⁸⁸. Ces auteurs prennent cependant bien soin d'exclure les secteurs d'activité liés à la sécurité⁸⁹. Les travaux des internationalistes de «seconde génération» mettent également l'accent sur des éléments inspirés des théories de l'*issue area*. Selon eux, le moyen le plus efficace, pour une puissance moyenne, d'exercer une influence internationale, serait de se concentrer dans certains champs d'activité⁹⁰. Ce type de stratégie a été appliqué, par exemple, à l'étude de la participation canadienne aux négociations sur le contrôle des armements⁹¹.

88. David B. DEWITT et John J. KIRTON, *op. cit.* (1983). Voir aussi James EAYRS, *op. cit.* (1975), p. 16-27; Norman HILLMER et Garth STEVENSON (dir.), *op. cit.* (1977).

89. À l'exception notable de Donald PAGE, qui, il est vrai, met l'accent sur les aspects non militaires de la sécurité européenne. «Canada and European Detente» dans Norman HILLMER et Garth STEVENSON (dir.), *op. cit.*

90. L'ouvrage le plus représentatif à cet égard est probablement celui d'Andrew F. COOPER, Richard HIGGOTT et Kim R. NOSSAL, *op. cit.*

91. Bob LAWSON, «Towards a New Multilateralism: Canada and the Landmine Ban», *Behind the Headlines*, vol. 54, no. 4, été 1997, p. 18-23; Michael TUCKER, «Canada and the Test-Ban Negotiations (1955-1971)» dans Kim R. NOSSAL (dir.), *An Acceptance of Paradox. Essays on Canadian Diplomacy in Honour of John W. Holmes*, Toronto, CIIA, 1982, p. 115-140.

La stratégie de la spécialisation peut expliquer la dynamique des relations canado-américaines dans certains domaines «périphériques» de la sécurité. Ceux-ci désignent non seulement le contrôle des armements et le maintien de la paix, mais aussi toutes les dimensions non militaires de la sécurité, qui ont revêtu une grande importance dans les tentatives d'institutionnalisation de la Détente au cours des années 1970, notamment à la CSCE, et qui occupent une place significative dans la gestion des problèmes d'après-guerre froide. Mais en ce qui a trait aux discussions sur les aspects militaires de la défense de l'Amérique du Nord ou de l'Europe, le différentiel de puissance militaire continue à peser de tout son poids. Il faut donc chercher d'autres explications.

2.4 Les facteurs de «puissance des faibles»

L'indifférence des réalistes à l'égard des puissances secondaires n'est pas totalement généralisée. Quelques auteurs estiment, en effet, que le comportement des petites et moyennes puissances, bien que tout aussi dicté par la rationalité, diffère, sous certains aspects, de celui des grandes puissances. Prêter aux premières les réflexes des secondes serait donc une transposition trop facile et inadéquate. Selon ces auteurs, les puissances secondaires auraient, en matière de sécurité, des préoccupations qui leur sont propres — le double dilemme de sécurité, défini plus haut, en est un bon exemple. Ceci se refléterait dans leurs politiques, notamment en ce qui a trait aux alliances et, de façon plus générale, aux institutions de sécurité.

Cette distinction se transforme en question lorsque l'on constate que ces puissances secondaires ont parfois la capacité d'exercer une influence internationale sans commune mesure avec leurs attributs de puissance, et de défendre avec succès leurs intérêts dans leurs relations avec les grandes puissances. Ce phénomène, que l'on a appelé «la puissance des faibles» (*power of the weak*), a été au coeur de la problématique de plusieurs programmes de recherche portant sur la politique étrangère des États scandinaves ou des neutres européens, lesquels ont donné lieu à de

nombreuses publications depuis les années 1960⁹². Les hypothèses avancées pour expliquer ce phénomène font appel à quatre variables indépendantes : la configuration du système international, les attributs de puissance, le comportement des puissances secondaires et l'impact des institutions internationales.

Certains auteurs, proches du courant structuro-réaliste, estiment que la capacité de négociation des puissances secondaires est, en partie, liée à la configuration du système international, bien qu'il n'y ait guère de consensus sur ce plan. Ainsi, un système international caractérisé par un équilibre des puissances — et tout particulièrement un système bipolaire — serait particulièrement favorable aux puissances secondaires. Dans un tel contexte, qui s'apparente à un jeu à somme nulle, les grandes puissances confèreraient une grande valeur à leurs relations d'alliance, puisque ce n'est que par le jeu des coalitions et des changements d'allégeance qu'elles peuvent espérer modifier le rapport de force global en leur faveur⁹³. Désireuses d'accroître le nombre de leurs alliés ou de réduire celui de leurs rivaux, craignant les défections et «l'effet domino» qu'elles peuvent entraîner, les grandes puissances accordent plus d'importance aux désirs de leurs partenaires et de respect à leurs préoccupations. En d'autres mots, plus les grandes puissances ont besoin de l'appui des puissances secondaires, plus celles-ci sont en mesure d'exercer une influence sur les premières.

D'autres auteurs, plus proches des réalistes classiques, estiment que c'est au niveau de certains attributs des puissances secondaires qu'il faut chercher la source de leur influence. Ainsi, une situation géographique

92. Par exemple, Erling BJØL, «The Power of the Weak», *Cooperation and Conflict*, vol. 3, 1968; Heinz GÄRTNER, *op. cit.* (1993); Heinz GAERTNER, «Models of European Security and Options for the New "Neutral" Members in the European Union - The Austrian Example», *European Security*, vol. 5, no. 4, hiver 1996, p. 604-613; Michael HANDEL, *Weak States in the International System*, Londres, 1981; Robert O. KEOHANE, «The Big Influence of Small Allies», *Foreign Policy*, vol. 1, no. 2, 1971, p. 161-182; Ulf LINDELL et Stefan PERSSON, *op. cit.*

93. Kenneth WALTZ considère plutôt qu'un système bipolaire a un effet inverse. «The contributions [of their associates] are useful [...] but they are not indispensable. Because they are not, the policies and strategies of alliance leaders are ultimately made according to their own calculations and interests». *op. cit.* (1979), p. 169.

favorable, la présence de ressources géostratégiques, naturelles ou industrielles particulières⁹⁴, peuvent favoriser l'exercice d'une plus grande influence d'une puissance secondaire. L'explication résiderait donc simplement dans un élargissement de la liste des facteurs qui contribuent à déterminer le rang d'un État dans la hiérarchie internationale.

La troisième variable explicative fait référence à des comportements qui sont plus souvent observés chez les puissances secondaires que chez les grandes puissances. Cette spécificité se manifeste d'abord par certaines attitudes. Les petits États se révèlent souvent très jaloux et très tatillons sur les questions de souveraineté (tant dans ses manifestations politiques que militaires, économiques ou culturelles), puisqu'ils sont toujours susceptibles de voir leur autonomie et leur identité menacées par les actions — ou même le simple voisinage — des grands⁹⁵. Les considérations de sécurité sont ainsi souvent liées à celles de souveraineté, quand elles n'entrent pas en contradiction les unes avec les autres. Mais les particularités du comportement des puissances secondaires sont surtout associées au recours, dans leurs relations avec les grandes puissances, à un ensemble hétérogène de tactiques ou de «techniques de survie». Le «*bandwagoning for profit*», la «concentration et la spécialisation par secteur d'activité» et l'activisme international (rôle de catalyseur ou de médiateur), évoqués plus haut, peuvent être considérés comme de telles tactiques.

Dans le même ordre d'idées, certains auteurs répertorient des comportements parfois employés par les petites puissances dans le cadre des alliances, de la «super-loyauté» à l'égard d'une grande puissance jusqu'à la menace de renversement d'alliance (*blackmail*)⁹⁶. Ces propositions mènent, en fait, à la dernière variable explicative, qui est celle du degré de dépendance face aux alliances. Pour les puissances secondaires, les institutions internationales et, en particulier, les alliances,

94. Par exemple, Hans J. MORGENTHAU nuance, avec ce type d'argument, l'affirmation selon laquelle le partage des bénéfices d'une alliance est proportionnelle à la puissance de chacun des membres, *op. cit.* p. 205.

95. Allen SENS, *op. cit.* (1995), p. 769.

96. Ulf LINDELL et Stefan PERSSON, *op. cit.*, p. 88-91.

constituent la solution la plus courante à leur dilemme de sécurité. Cette option présente, nous l'avons vu, l'inconvénient potentiel de substituer une menace à une autre menace (le double dilemme de sécurité). Les auteurs qui se sont intéressés à l'énigme posée par la «puissance des faibles» apportent certaines solutions à ce dilemme.

Leur approche consiste à nuancer le caractère essentiellement négatif d'une alliance asymétrique, en y percevant, pour les puissances secondaires, d'autres avantages qui s'ajoutent à ceux liés à un renforcement de leur sécurité. Par exemple, une puissance secondaire peut espérer établir des relations privilégiées avec un partenaire plus puissant, ce qui est susceptible de se traduire par un accès plus facile aux instances décisionnelles de cette dernière, ou encore par l'obtention de renseignements autrement inaccessibles. L'alliance devient ainsi une source d'influence pour les dirigeants d'une puissance secondaire. Si la menace concerne autant, sinon plus, la grande puissance que son allié plus faible, ce dernier pourra tenter d'utiliser la situation à son avantage. Aussi, plus la tension entre les grandes puissances est élevée, plus les petits États sont en mesure de monnayer leur appui; à l'inverse, moins la tension est élevée, moins les grandes puissances ont tendance à répondre aux demandes de leurs alliés⁹⁷. Plus encore, les petits États ont intérêt à prendre l'initiative et à s'allier avec des grandes puissances en temps de paix et, donc, avant que ne survienne une situation de crise. Celle-ci crée, en effet, un sentiment d'urgence qui peut pousser la grande puissance à monnayer son appui à un prix beaucoup plus élevé ou, si elle se sent directement menacée, à forcer ses partenaires moins puissants à accepter une alliance dont les termes sont désavantageux.

Ces considérations prennent un sens plus précis lorsqu'elles sont mises en relation avec les concepts d'interdépendance (compris ici dans un sens beaucoup plus restreint que celui que lui donnent les théoriciens néolibéraux traités plus loin). Le niveau de dépendance d'un État est ici fonction de l'acuité de la menace et de l'importance qu'occupent les

97. Ulf LINDELL et Stefan PERSSON, *op. cit.*, p. 81-82.

alliances dans sa politique de sécurité. Plus la menace est grande et plus un État compte sur ses alliés pour la contrer, plus il est considéré comme dépendant. Les petits États sont, a priori, sensibles et vulnérables dans une relation d'alliance, puisque les garanties de sécurité de leurs partenaires sont essentielles à leur sécurité (dépendance directe)⁹⁸. Les alliés moins puissants ainsi «piégés» par les décisions de leur partenaire n'ont généralement que peu espoir de modifier le cours des choses, sinon en menaçant de résilier l'entente. Cette politique ne peut, bien entendu, être appliquée que si la puissance secondaire a moins à perdre que son allié dans la dénonciation de leur accord. Les alliances et les relations d'interdépendance qui en découlent ne sont pas tant des moyens de gérer une relation inégale que des «instruments de pénétration» au service des grandes puissances⁹⁹. Toutefois, ce niveau de dépendance peut être atténué par certains facteurs, tels que l'existence d'alternatives ou l'absence de menace immédiate. Plus encore, cette dépendance est relative, dans la mesure où les grandes puissances peuvent également accorder une grande valeur à leurs rapports d'alliance avec des États plus faibles, même si ceux-ci contribuent peu à la «puissance militaire brute» de l'alliance. Cette valeur découle d'«intérêts stratégiques», tels que la position géographique occupée par la petite puissance, la caution morale qu'elle donne à l'alliance, la présence de ressources rares, etc. (phénomène de dépendance indirecte). Comme le souligne Snyder :

When one state has a stronger strategic interest in its partner than vice versa, the first will worry more about abandonment than the second, although this differential may be offset if the second state is more dependent in the direct sense. *Differences in strategic interest help to explain why the most powerful state in an alliance often has little leverage over its partners.* ¹⁰⁰

Les hypothèses fondées sur l'étude des particularités des puissances secondaires apportent de nouveaux éléments de réponse pour expliquer la capacité de ces États à établir des rapports égaux avec leurs voisins ou

98. Ce qui explique pourquoi les petites puissances cherchent généralement à obtenir des engagements contraignants de la part de leurs alliés. Robert L. ROTHSTEIN, *op. cit.*, p. 58.

99. C'est essentiellement en ce sens que Stephen M. WALT fait référence au concept de relations transnationales, *op. cit.* (1987), p. 46-49.

100. Glenn H. SNYDER, *op. cit.* (1984), p. 473. Les italiques ont été ajoutés.

partenaires plus puissants. Mais la principale faiblesse de ce type d'explication réside dans le caractère hétérogène et ponctuel des variables utilisées. Souvent employées de façon *ad hoc*, ces variables se prêtent mal aux généralisations et aux prédictions. En fait, elles s'apparentent plus à des «stratégies» qu'à des explications proprement dites.

Bon nombre d'auteurs basent leur analyse des relations canado-américaines sur un raisonnement qui relève de l'approche dite de la «puissance des faibles»¹⁰¹. Les tactiques diplomatiques — de la *quiet diplomacy* au lobbyisme agressif —, la concentration des ressources, l'exploitation des contraintes institutionnelles internes ou des besoins stratégiques des États-Unis, l'activisme diplomatique et l'instauration de rapports personnels sont autant d'éléments susceptibles d'expliquer pourquoi le Canada a autant de visibilité internationale et de succès dans la gestion de ses relations avec les États-Unis. De façon générale, plus les diplomates canadiens se montreront habiles, plus ils seront aptes à contenir l'influence des États-Unis et même à exercer une influence à Washington.

Le principal problème des propositions portant sur la «puissance des faibles» est lié à leur caractère *ad hoc*. Sans vouloir diminuer le savoir-faire des représentants canadiens, il est difficile de prétendre qu'ils ont, à eux seuls, extirpé les relations canado-américaines des rapports de puissances qui constitueraient, selon les réalistes, la norme dans l'environnement international. Ces hypothèses parviennent certainement à expliquer quelques cas pris individuellement, mais peuvent difficilement prétendre s'appliquer systématiquement à toutes les formes d'interactions canado-américaines. Or, celles-ci sont remarquables et uniques, surtout par la persistance et la stabilité de leur caractère égalitaire. Ce n'est donc pas tant les interactions considérées individuellement qui posent une énigme que le fait qu'elles s'inscrivent dans une tendance à long terme. Compte tenu de ce caractère ponctuel, il n'est pas étonnant que ces hypothèses n'aient pas donné lieu à un

101. Par exemple, certains des arguments employés par Kal HOLSTI, *op. cit.*, 1971, p. 386-387.

programme de recherche systématique, à tout le moins dans le domaine de la sécurité.

2.5 *L'union des puissances secondaires et la création d'un contrepoids*

L'hypothèse du contrepoids (également appelée «union des puissances secondaires») est l'une des plus connues parmi les théories réalistes cherchant à expliquer la dynamique des rapports interalliés ou encore le phénomène de «puissance des faibles». Elle tient à la fois de la théorie de l'équilibre des puissances, de la théorie des alliances et des techniques de survie des puissances secondaires (notamment l'activisme diplomatique et le *coalition building*). Elle repose aussi sur une nette distinction entre les pactes bilatéraux et multilatéraux.

L'une des propositions réalistes les plus courantes concernant les comportements de puissances secondaires est que celles-ci préfèrent, lorsqu'elles doivent s'allier à une grande puissance, le faire dans le cadre d'une alliance multilatérale plutôt que d'un pacte bilatéral¹⁰². La logique à la base de cette préférence est simple et séduisante. Dans une alliance bilatérale, il n'y a aucun frein à la domination du plus puissant des deux États sur son partenaire. La grande puissance peut user de son influence sans restriction, pour imposer ses propres perceptions de la menace, ses objectifs et ses orientations stratégiques. L'allié moins puissant risque donc de se retrouver «piégé». Si le différentiel de puissance est très prononcé et si la grande puissance juge la collaboration de son allié essentielle, elle pourra exercer, sans contrainte, toute son influence pour obliger son allié à respecter ses engagements.

Une alliance multilatérale réunissant une grande puissance et quelques États de moindre importance peut fonctionner sur une base différente. Elle permet, en effet, un jeu qui n'est pas possible dans une

102. Robert ROTHSTEIN, *op. cit.*, p. 61 et 124-127; Allen SENS, *op. cit.* (1993), p. 235-236, et (1995), p. 770. À l'inverse, pour une grande puissance, un ensemble de pactes bilatéraux est préférable à une institution multilatérale. Voir Steve WEBER, *op. cit.*

institution bilatérale, soit la création d'une coalition, à l'intérieur de l'alliance, entre les puissances secondaires, dans le but de faire contrepoids à la grande puissance. Plusieurs petits États peuvent donc s'associer pour faire front commun contre les décisions de la grande puissance et exercer des pressions concertées. Dans la mesure où l'action de plusieurs États tend à multiplier les canaux et les sources de pression, on peut considérer que l'influence de ce groupe sera supérieure à la somme de ses parties. En ce sens, cette forme d'action permet de diluer l'influence relative des grandes puissances, tout en accroissant celle des autres États. Même si les alliances multilatérales comportent certains inconvénients en termes de perte d'efficacité — en raison des contraintes qu'imposent le fonctionnement par consensus — elles demeurent, pour les puissances secondaires, de loin préférables aux liens bilatéraux. Théoriquement, ce jeu de contrepoids est encore plus facile à mener dans une alliance comportant plusieurs grandes puissances, celles-ci pouvant se neutraliser mutuellement¹⁰³. Cette logique peut, à bien des égards, s'appliquer à l'ensemble des institutions de sécurité, voire à toutes les formes d'association entre États¹⁰⁴.

L'importance accordée aux alliances ou autres institutions ne doit cependant pas faire illusion. Malgré l'emploi, par certains auteurs, d'un vocabulaire institutionnaliste, c'est bien d'une hypothèse fondée sur des postulats réalistes qu'il s'agit ici. Les alliances et autres institutions ne constituent qu'un lieu où se réunissent les États et où ils peuvent nouer des liens privilégiés entre eux. La capacité de faire contrepoids ne réside pas dans une qualité propre à l'institution elle-même (par exemple, en prescrivant des normes de comportement à ceux qui en sont membres), mais bien dans la multiplication des pressions que peut exercer un groupe d'États. Ce sont donc les facteurs de puissance cumulés de ces États qui constituent la variable explicative centrale.

103. Allen SENS, *op. cit.*, (1995), p. 771. Le risque, bien entendu, est que les grandes puissances transforment l'alliance en une forme de concert dans lequel les puissances secondaires n'ont plus qu'une place marginale.

104. Par exemple, Andrew HURRELL l'applique à la formation et à la dynamique du régionalisme, *op. cit.*, p. 50-51.

Cette hypothèse présente de nombreux avantages : simplicité, fécondité, cohérence et souplesse d'application. Toutefois, au-delà de ces propositions générales, les auteurs restent vagues sur la façon dont s'opère ce jeu de contrepoids. Bien que rarement explicite dans la documentation, la logique de cette hypothèse s'apparente à celle de «l'équilibre des puissances» et du *balancing/bandwagoning*, appliquée aux rapports entre membres d'une même institution multilatérale. Si l'on reprend *mutatis mutandis* les propositions de Walt et Waltz et qu'on les applique aux relations intra-alliances, on serait amené à formuler les hypothèses suivantes : «si elles ont le choix, les puissances secondaires, se rangeront du côté du plus faible, puisque c'est la partie la plus forte qui les menace» (Waltz) ou encore «les États cherchent à créer un équilibre face à la partie qui constitue une menace» (Walt). Le fait est cependant que, ni les tenants de la thèse de l'équilibre des puissances, ni Walt ne sont allés jusque-là.

L'hypothèse du contrepoids est probablement l'une des images les mieux ancrées dans l'historiographie et la documentation sur la politique extérieure canadienne. Rétrospectivement, elle servira à expliquer, la «longue paix» entre les États-Unis et le Canada, de 1814 à 1940 (voir chapitre III). Dans sa version contemporaine (dans laquelle les institutions internationales remplacent l'Empire britannique comme contrepoids aux États-Unis), l'idée fait d'abord son apparition comme une orientation politique. Son avocat le plus ardent est le diplomate Escott Reid, qui l'évoque, dès 1942, dans un mémorandum rédigé après avoir passé près d'un an avec la délégation canadienne à Washington et la réitère dans un document daté d'août 1947¹⁰⁵ (voir chapitre V). La leçon que retirent Reid et bon nombre de ses collègues de la coopération en temps de guerre avec les États-Unis est que, si ces liens apportent d'incontestables bénéfices au Canada — ne serait-ce qu'en termes d'accroissement de sa sécurité, obtenu à un coût relativement faible —, elle doit être, à l'avenir, mieux encadrée. L'idée fera son chemin et sera

105. Escott REID, *Radical Mandarin. The Memoirs of Escott Reid*, Toronto, Toronto University Press, 1989, p. 158-159.

bien présente, en 1948-1949, lorsque les Canadiens s'engageront dans la création de l'Alliance atlantique. Cette motivation est d'ailleurs explicitement mentionnée par les représentants canadiens qui ont participé dans la formation de l'OTAN et les commentateurs de l'époque¹⁰⁶.

Par la suite, cette stratégie a structuré les positions canadiennes vis-à-vis de ses alliés et à l'OTAN. En 1968, le Rapport Robertson, qui annonce bon nombre des idées reprises par le gouvernement Trudeau et le *Livre blanc sur la Défense de 1971*, rappellent que le principal contrepoids à l'influence des États-Unis réside toujours en Europe¹⁰⁷. Dès 1972-1973, le gouvernement «redécouvre» les vertus de l'OTAN comme moyen d'établir des relations privilégiées avec les alliés européens, notamment la RFA¹⁰⁸, et de bénéficier d'un contrepoids. Au début des années 1980, l'évolution de l'Alliance et l'état des relations interalliées ont suscité certaines interrogations sur la gestion des relations canado-américaines par le biais des institutions de sécurité. Le déclin, relatif et absolu, de la contribution militaire canadienne à l'Alliance a fait craindre à certains diplomates, dont John G. H. Halstead, que le Canada ne perde sa crédibilité et, donc, son influence auprès des alliés européens dont l'appui est essentiel pour contenir les États-Unis¹⁰⁹. D'autres, dont John W. Holmes, ont mis le gouvernement en garde contre les risques que

106. Par exemple, John W. HOLMES, *The Shaping of Peace (1943-1957)* (tome 2), Toronto, University of Toronto Press, 1982, p. 106; Lester B. PEARSON, *Memoirs, vol. II 1948-57. The International Years*, University of Toronto Press, 1973, p. 32-33; Escott REID, «The Creation of North Atlantic Alliance, 1948-1949», dans Jack L. GRANATSTEIN, *Canadian Foreign Policy. Historical Readings*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1986, p. 171; J. Bartlet BREBNER, «A Changing North Atlantic Triangle», *International Journal*, vol. 3, no. 4, automne 1948, p. 318.

107. Edna KEEBLE, «Rethinking the 1971 White Paper and Trudeau's Impact on Canadian Defense Policy», *The American Review of Canadian Studies*, vol. 27, no. 4, hiver 1997, p. 553.

108. Roy REMPEL, *Counterweights. The Failure of Canada's German and European Policy (1955-1995)*, Montréal, McGill-Queen's, 1996; Michael J. TUCKER, *Canadian Foreign Policy. Contemporary Issues and Themes*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980, p. 127-128.

109. John G. H. HALSTEAD, «The Not So Faithfully», *Washington Quarterly*, automne 1985; «The Alliance Road to Security: Challenge and Opportunity» dans S. SELIN (dir.), *Canada, NATO and Arms Control*, Ottawa, CCACD («Issue Brief» n° 6), 1987, p. 19-27.

comporte une alliance fondée sur deux piliers (l'un nord-américain et l'autre européen). Cette structure, même informelle, peut contribuer à marginaliser le Canada et à l'associer encore plus étroitement aux États-Unis¹¹⁰.

Cette image est, encore aujourd'hui, fréquemment reprise par les diplomates canadiens. Mais ce n'est pas nécessairement le cas chez leurs collègues du ministère de la Défense :

[I]t has been a part of the Canadian conventional wisdom that it is to Canada's advantage to deal with the United States through multilateral rather than bilateral channels, so that the asymmetry of power may be buffered by the obligations and involvement of others. It was striking in the research [...] that while this view may prevail among academics and diplomats, it does not appear to do so among military officers. Time and time again I was told that, in the experience of the individual, one-to-one cooperation with the United States was preferable to multilateral cooperation.¹¹¹

Les universitaires demeurent probablement les meilleurs «porte-parole» des diplomates sur cette question. L'idée a été reprise par plusieurs auteurs qui ont étudié le rôle du Canada lors de la création de l'OTAN¹¹². On retrouve, par la suite, cet argument dans bon nombre de textes et d'ouvrages, produits à différentes époques, qui portent sur la

110. John W. HOLMES, «The Dumbell Won't Do», *Foreign Policy*, no. 50, printemps 1983, p. 3-22; John W. HOLMES, «Canada, NATO, and Western Security» dans John W. HOLMES (dir.), *No Other Way. Canada and International Security Institutions*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 122-139; John W. HOLMES, témoignage devant le Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale, 33^e législature, fascicule 37, p. 21, 10 octobre 1985.

111. David LEYTON-BROWN, *op. cit.* (1988), p. 176.

112. John ENGLISH et Norman HILLMER, *op. cit.* (1982), p. 42; Tom KEATING et Larry PRATT, *Canada, NATO and the Bomb. The Western Alliance in Crisis*, Edmonton, Hurtig, 1988, p. 15-48; Paul LÉTOURNEAU, «Les motivations originales du Canada lors de la création de l'OTAN (1948-1950)» dans Paul LÉTOURNEAU (dir.), *Le Canada et l'OTAN après 40 ans (1949-1989)*, Québec, CQRI, 1992, p. 53-54; Albert LEGAULT, «Trente ans de politique de défense canadienne» dans Paul PAINCHAUD (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Presses de l'Université Laval - CQRI, 1977, p. 163; Joel J. SOKOLSKY, «A Seat at the Table : Canada and Its Alliances», dans B. D. HUNT et R. G. HAYCOCK (dir.), *Canada's Defence. Perspective on Policy in the Twentieth Century*, Toronto, Copp, Clark Pitman, 1993, p. 149; Desmond MORTON, «Defending the Indefensible: Some Historical Perspectives on Canadian Defence 1867-1967», *International Journal*, vol. 42, no. 4, automne 1987, p. 636.

participation canadienne aux institutions de sécurité ou à la politique de défense en général¹¹³. C'est ainsi que l'idée de recourir aux institutions multilatérales comme contrepoids à l'influence américaine est devenue un thème récurrent dans la réflexion sur la politique étrangère du Canada depuis une cinquantaine d'années.

D'orientation politique, l'idée du contrepoids par le biais des institutions internationales est donc devenue un élément d'explication, et de nombreux auteurs ont cru y découvrir la solution à l'anomalie posée par le différentiel de puissance entre le Canada et les États-Unis. Toutefois, rares sont ceux qui ont tenté d'isoler ce facteur et de le placer au centre de l'analyse¹¹⁴. L'argument a surtout été évoqué dans des débats à saveur normative. La plupart de ceux qui soutenaient que le Canada devait maintenir sa contribution à l'Alliance y ont fait référence : le Canada devait participer activement à l'OTAN *parce* qu'il y trouve un contrepoids à l'influence américaine. Par exemple, au cours des débats qui ont précédé ou suivi le retrait des forces canadiennes en Europe, en 1991-1992, plusieurs auteurs ont fait allusion à cette considération comme argument en faveur du maintien d'une présence militaire canadienne en Europe¹¹⁵. D'autres, proches des courants pacifistes et de l'école de

-
113. Paul BUTEUX, «Commitment or Retreat: Redefining the Canadian Role in the Alliance», *Revue canadienne de défense*, vol. 23, no. 2, décembre 1993, p. 12-16; André P. DONNEUR, «La fin de la guerre froide : le Canada et la sécurité européenne», *Études internationales*, vol. 23, no. 1, mars 1992, p. 138; Tom KEATING et Larry PRATT, *op. cit.*; David LEYTON-BROWN, *op. cit.* (1988), p. 175-176; Roy REMPEL, *op. cit.*; Joel J. SOKOLSKY, «Le Canada, les États-Unis et l'OTAN : l'histoire de deux piliers», dans Paul LÉTOURNEAU (dir.), *op. cit.* (1992), p. 92; R. J. SUTHERLAND, «Canada's Long Term Strategic Situation», *International Journal*, vol. XXVII, été 1962, p. 199-223; Michael J. TUCKER, *op. cit.* (1980); Gerald WRIGHT, «Canada and the Reform of NATO» dans John W. HOLMES (dir.), *op. cit.* (1986), p. 118.
114. Parmi les exceptions, mentionnons Nils ØRVIK, «Canadian Security and 'Defence Against Help'», *Survival*, vol. 42, no. 1, janvier-février 1984, p. 26-31; Paul LÉTOURNEAU, «Le Canada et le couplage stratégique avec l'Europe, 1943-1952. Comment limiter un marché léonin», *XVII Congresso Internazionale di Storia Militare*, Rome, Commission internationale d'histoire militaire, 1993, p. 421-432.
115. Par exemple, George BELL, «Whither Canada? Long Term Strategic Requirements» dans Alex MORRISON (dir.), *A Continuing Commitment: Canada and North Atlantic Security*, Toronto, CISS, 1992, p. 51; John HALSTEAD, «Future Directions for the Alliance», *The Atlantic Council Letter*, vol. 3, no. 2, juillet 1992, p. 2; Brian MACDONALD dans *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

politique étrangère canadienne dite de la «dépendance périphérique», estiment, au contraire, que les institutions de sécurité (principalement l'OTAN et le NORAD) sont en fait des instruments assurant la domination américaine sur le Canada. La recherche d'une plus grande indépendance face à Washington doit donc passer, de ce point de vue, par un retrait de ces institutions — et donc par une déclaration de neutralité — plutôt que par leur renforcement¹¹⁶. Ce débat perdure encore actuellement, quoique sous une forme différente : pour certains auteurs, la recherche, dans les institutions de sécurité, d'un contrepoids à l'influence des États-Unis demeure une composante essentielle de la politique de sécurité canadienne¹¹⁷; d'autres, au contraire, ont exprimé leur scepticisme face à la poursuite d'une telle politique. Selon eux, l'échec de la politique de diversification entreprise par Trudeau, le rapprochement avec les États-Unis amorcé par le gouvernement Mulroney, la continentalisation croissante de la défense du territoire, le retrait des forces canadiennes d'Europe, le rôle de plus en plus important joué par le Congrès dans la conduite de la politique étrangère américaine et la fin de la guerre froide sont autant de facteurs qui rendent anachronique ou futile le maintien d'une telle politique¹¹⁸.

Défense nationale et des Affaires des anciens combattants, fascicule no. 13, 19 novembre 1991, p. 13.

116. Cet idée était très répandue à la fin des années 1960. Voir Kenneth MCNAUGHT, *op. cit.*; Philip RESNICK, *op. cit.*; Lewis HERTZMAN, John WARNOCK et Thomas HOCKIN, *op. cit.*; Monique DUPUIS, «Le Canada... pacifiste ou militariste?», *Artisans de la paix*, Montréal, Novalis, 1986, p. 48-71; Normand BEAUDET, *Le mythe de la défense canadienne*, Montréal, Écosociété, 1993, p. 21-44; Leonard JOHNSON, «Military Cooperation with the United States and Canadian Independence», *International Perspectives*, juillet-août 1986, p. 3-4.
117. Voir, par exemple, *La politique étrangère du Canada : principes et priorités pour l'avenir*, Rapport du Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada, 35^e législature, Ottawa, novembre 1994, p. 79-81; Paul BUTEUX, «Sutherland Revisited: Canada's Long-Term Strategic Situation», *Revue canadienne de défense*, vol. 24, no. 1, automne 1994, p. 7; Allen SENS, «Canadian Defence Policy After the Cold War: Old Dimensions and New Realities», *Canadian Foreign Policy*, vol. 1, no. 3, automne 1993, p. 17; Allen SENS, *Hanging Out in Europe: Necessary or Discretionary?*, Vancouver, Institute of International Relations - UBC («Working Paper» no. 4), août 1994, p. 4 et 10.
118. Par exemple, Jocelyn COULON, *En première ligne. Grandeurs et misères du système militaire canadien*, Montréal, Le Jour, 1991, p. 183-192; Allan E. GOTLIEB, «The United States in Canadian Foreign Policy», *O.D. Skelton Memorial Lecture*, Toronto,

Entre le corpus doctrinal des diplomates et les considérations normatives des universitaires et analystes, un fossé subsiste, puisque aucun auteur ne semble avoir tenté de jauger la valeur explicative de l'argument. Le Canada trouve-t-il *réellement*, auprès de ses alliés européens, un contrepoids efficace à l'influence des États-Unis? Et ce contrepoids explique-t-il bien la dynamique des relations canado-américaines en matière de sécurité? Bref, cette hypothèse est-elle réellement convaincante?

L'hypothèse de l'équilibre des puissances — et la politique de contrepoids qui y est associée — constitue certainement un point de départ intéressant pour entamer une réflexion sur l'anomalie que constituent les relations canado-américaines. Sur le plan méthodologique, elle présente des avantages certains. Il s'agit d'une hypothèse à la fois simple et claire, au sens où elle ne repose que sur deux variables clairement identifiables. Elle peut s'appliquer à un grand nombre de cas, sans nécessiter l'élaboration d'hypothèses secondaires, et donne lieu à des prédictions vérifiables.

Sur le plan historique, l'hypothèse du contrepoids semble décrire adéquatement les faits, du moins lorsqu'on s'en tient à un examen superficiel. De 1776 jusqu'aux années 1930, ce serait essentiellement grâce à la garantie de sécurité que lui conférait son appartenance à l'Empire britannique que le Canada a pu résister aux pressions annexionnistes d'un voisin de plus en plus puissant et convaincu de sa destinée continentaliste. En 1940, l'affaiblissement de l'Empire fait disparaître les dernières traces de l'engagement britannique à défendre le Canada, et la menace posée par les forces de l'Allemagne pousse Ottawa à se tourner vers les États-Unis pour obtenir des garanties de sécurité¹¹⁹. Toutefois, la guerre va permettre au gouvernement canadien de connaître les désagréments qui sont souvent le lot des puissances secondaires

Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 10 décembre 1991; Roy REMPEL, *op. cit.* (1996).

119. J. L. GRANATSTEIN, *How Britain's Weakness Forced Canada into the Arms of the United States*, Toronto, University of Toronto Press, 1989.

contraintes de conclure une alliance bilatérale avec une grande puissance : absence de consultation lors de la préparation des plans de défense continentaux, présence massive de troupes américaines sur le territoire national, faible contrôle sur leurs activités, etc.¹²⁰ L'absence de contrepoids aurait donc favorisé l'apparition de ces problèmes. Pour échapper à cette situation désagréable, le gouvernement canadien aurait chercher un nouveau contrepoids en Europe, en s'engageant à fond dans la création de l'Alliance atlantique.

Enfin, sur le plan conceptuel, cette hypothèse tire sa crédibilité de la masse des travaux réalisés, depuis le XVIII^e siècle, par les philosophes et chercheurs en relations internationales autour de la notion d'équilibre des puissances : ce à quoi l'on assiste en Amérique du Nord n'est, en définitive, rien d'autre que la reproduction d'un phénomène maintes fois observé à l'échelle du système international. D'autre part, cette idée concorde avec les réflexions sur les grandes orientations de la politique extérieure canadienne. Par exemple, cette hypothèse contribuerait à expliquer pourquoi le gouvernement canadien compte parmi ceux qui soutiennent le plus activement les institutions internationales, notamment dans le domaine de la sécurité. Elle permet ainsi d'établir un lien avec l'une des images les mieux ancrées dans la documentation sur la politique étrangère canadienne, soit celle qui présente le Canada comme le «parangon du multilatéralisme»¹²¹.

Toutefois, elle n'est pas absolument convaincante. En premier lieu, elle ne s'appuie pas sur des bases empiriques solides. Même si la relation entre l'existence d'une forme d'équilibre des puissances et la capacité du gouvernement canadien de préserver l'intégrité de sa souveraineté dans ses relations avec les États-Unis a souvent été évoquée, elle *n'a jamais été clairement démontrée, ni étudiée de façon systématique*. Dans la presque totalité des textes qui évoquent cette relation, celle-ci n'est jamais considérée autrement que comme un postulat (un fait acquis qui n'a pas à

120. Shelag D. GRANT, *op. cit.*, p. 70-156.

121. Sur ce sujet, voir Tom KEATING, *Canada and World Order. The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, Toronto, McClelland & Stewart, 1993.

être démontré), une intuition (une relation logique, mais qui n'est pas soutenue empiriquement) ou une anecdote (l'observation d'un cas isolé érigé en généralisation). La principale faiblesse de cette proposition est qu'elle ne parvient pas à *expliquer* la dynamique des relations canado-américaines. Il s'agit plutôt d'une proposition *normative*, décrite par les diplomates canadiens de l'après-guerre comme un objectif à atteindre, non comme une réalité. Depuis, cette «hypothèse» n'a jamais cessé d'être ce qu'elle était à l'origine : une orientation politique. Personne n'a tenté de savoir si les institutions de sécurité ont effectivement joué ce rôle de contrepoids et, donc, si cette hypothèse explique quelque chose¹²².

Deuxièmement, elle conserve un caractère, somme toute, ponctuel. L'une des conditions essentielles à l'exercice d'un contrepoids dans une institution multilatérale est, évidemment, que les puissances secondaires aient une position similaire face à l'objet du litige et qu'elles acceptent effectivement de coordonner leurs pressions sur la grande puissance¹²³. Rien n'indique que ce soit systématiquement le cas. Le contrepoids européen ne peut être considéré comme acquis par la simple création de l'OTAN, puisque deux conditions supplémentaires doivent être remplies. Tout d'abord, les contentieux entre le Canada et les États-Unis doivent porter sur un sujet qui puisse être débattu à l'OTAN ou, à tout le moins, par les membres de l'OTAN, ce qui est loin d'être le cas de tous les dossiers de défense et de sécurité. Par exemple, en 1958, Washington se fera fort de rappeler Diefenbaker à la réalité lorsque celui-ci affirmera qu'un lien existe entre le NORAD et l'OTAN. De plus, les alliés européens et le Canada doivent avoir un point de vue similaire pour faire pression de façon concertée sur les États-Unis. En fait, il faudrait une chance exceptionnelle pour que se soit produite, de façon systématique,

122. David HAGLUND identifie plusieurs problèmes méthodologiques qui s'opposent à une telle étude. Il se demande, entre autres : «How could one be certain that a counterweight effect was stemming from a counterweight strategy, when the dependent variable was so difficult to define and measure?». *The North Atlantic Triangle Revisited: (Geo)Political Metaphor and the Evolution of Canadian Foreign Policy*, Communication présentée à la 14^e Conférence biennale de l'ACSUS, Minneapolis, novembre 1997, p. 23.

123. Thomas RISSE-KAPPEN, *op. cit.*, p. 22.

une telle convergence de vues — et d'intérêts — entre le Canada et les pays européens depuis 1949. Elle serait, par ailleurs, signe d'un sérieux malaise au sein de l'Alliance. Au contraire, comme pour les planètes en orbite autour du soleil, un tel alignement ne s'est produit que rarement. Bref, la thèse du contrepoids ne peut être qu'une explication ponctuelle, sans plus.

Troisièmement, cette hypothèse, appliquée et comparée à certaines hypothèses rivales avancées par Thomas Risse-Kappen dans un autre contexte, n'enregistre pas un «score» explicatif qui justifie toute l'importance que lui donnent les diplomates et analystes canadiens¹²⁴. Enfin, l'hypothèse de contrepoids transatlantique laisse de côté, par définition, l'ensemble des dossiers canado-américains qui ne sont pas du ressort de l'OTAN, soit, au premier chef, la coopération pour la défense de l'Amérique du Nord. Si elle complète bien les stratégies inspirées de l'approche par les domaines d'activité ou de celle fondée sur les particularités des puissances secondaires, elle n'épuise pas, dans l'état actuel des connaissances, le sujet.

* * *

Les hypothèses élaborées à partir des postulats de l'école réaliste offrent, d'abord, l'intérêt de bien situer la nature de la problématique. La théorie de la stabilité hégémonique, de même que la théorie des alliances, décrit le type de problème auquel peut être confrontée une puissance secondaire associée avec une grande puissance. La notion de «double dilemme de sécurité» s'applique à la situation du Canada, qui doit manoeuvrer avec adresse entre les impératifs de sécurité et ceux relevant de la préservation de la souveraineté.

Toutefois, les prédictions qui découlent de cette lecture des rapports internationaux — c'est-à-dire la réduction de l'indépendance et de l'autonomie du Canada au profit de son protecteur américain — ne semblent pas s'être matérialisées, du moins pas avec l'acuité que le

124. Thomas RISSE-KAPPEN, p. 201-204.

différentiel de puissance pouvait laisser entrevoir. Les théories réalistes semblent cependant incapables d'expliquer cette anomalie de façon satisfaisante. Il est, en effet, significatif de constater que les variables systémiques employées afin d'expliquer la dynamique d'une relation de coopération au sein d'un groupe d'acteurs marqué par une distribution inégale de la puissance (configuration et caractère plus ou moins rigides du système international, existence d'une menace) ont, effectivement, fluctué de façon significative au cours du dernier siècle, mais la dynamique des relations entre le Canada et les États-Unis demeure, de façon générale, remarquable et unique, surtout par la persistance et la stabilité de cette forme d'égalité.

Trois hypothèses principales, qui sont à la base d'autant de stratégies, peuvent être formulées pour tenter de résoudre cette énigme. La première, qui repose sur une fragmentation des domaines d'activité, peut être écartée parce qu'elle ne s'applique qu'à certaines dimensions périphériques de la sécurité. Elle n'apporte qu'une explication marginale. La seconde, fondée sur certaines caractéristiques propres aux puissances moyennes, est sapée par son caractère aléatoire, ponctuel et impropre à la formulation de modèles féconds, précis et vérifiables. Elle ne peut, au mieux, que servir de proposition complémentaire à une explication plus élaborée. L'hypothèse du contrepoids, de loin la plus populaire, présente d'abord le défaut d'être mal documentée. Elle devrait donc être mise à l'épreuve de façon plus systématique qu'elle ne l'a été jusqu'à présent. Mais parce qu'elle prête aussi flanc à la critique et qu'elle ne parvient certainement pas à expliquer toutes les dimensions du problème, il convient aussi de chercher une alternative. La section suivante vise précisément à identifier, à l'extérieur des schémas dominés par le concept de «puissance», une explication alternative susceptible de rivaliser avec le principal cheval de bataille des réalistes.

3. Les solutions alternatives : transnationalisme et institutionnalisme

Depuis les années 1950, des solutions de rechange aux théories réalistes apparaissent régulièrement, s'imposent un certain temps, avant de disparaître, vaincues par la cohérence et la souplesse du réalisme. Bon nombre d'entre elles ont été élaborées pour expliquer le phénomène de la coopération et des institutions internationales, soit un terrain peu exploité par la théorie dominante, à partir de postulats différents. De ce point de vue, les résultats sont pour le moins décevants, puisque ces hypothèses ont, pour la plupart, été élaborées, les unes après les autres, pour pallier à de sérieuses faiblesses. Ainsi, les théories de l'intégration et le néo-fonctionnalisme ont été formulés, au cours des années 1950 et 1960, en grande partie parce que les prédictions optimistes du fonctionnalisme ne se sont pas matérialisées. Le ralentissement du processus d'intégration en Europe, qui s'est produit à la fin des années 1960, a réorienté les chercheurs vers de nouvelles voies, notamment le transnationalisme. Celui-ci sera, à son tour, remplacé par l'institutionnalisme néolibéral (en particulier la théorie des régimes) au tournant des années 1980¹²⁵. La contribution de cette approche est pour la moins paradoxale, dans la mesure où, si elle est apparue comme l'une des rivales les plus «menaçantes» pour l'hégémonie du réalisme, le prix à payer, en termes épistémologiques, a été très élevé. Ce n'est, en effet, qu'en acceptant la plupart des postulats réalistes (étato-centrisme et stricte rationalité) que le néolibéralisme a pu se développer.

125. Pour un survol de cette évolution, voir Robert W. COX, «Multilateralism and World Order», *Review of International Studies*, 18, 1992, p. 169-173; A. J. R. GROOM, «The Setting in World Society» dans A. J. R. GROOM et Paul TAYLOR (dir.), *Frameworks for International Co-operation*, Londres, Pinter, 1990, p. 3-11; Marie-Claude SMOUTS, «L'organisation internationale : nouvel acteur sur la scène mondiale?» dans Baghat KORANY (dir.), *Analyse des relations internationales; approches, concepts et données*, Montréal, Gaëtan Morin, 1987, p. 147-166; Charles PENTLAND «Integration, Interdependence, and Institutions: Approaches to International Order» dans David G. HAGLUND et Michael K. HAWES (dir.), *World Politics. Power, Interdependence and Dependence*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich, 1990, p. 173-196.

Il est possible de tirer, de cette évolution, plusieurs propositions susceptibles d'expliquer l'anomalie que constituent les relations canado-américaines, propositions dont, curieusement, la pertinence n'a pas toujours été entamée par le déclin de la théorie d'où elles sont tirées. Les plus intéressantes sont celles liées au transnationalisme et aux théories des régimes internationaux.

3.1 *Le transnationalisme : l'interdépendance comme facteur égalisateur*

Le transnationalisme est issu des travaux des fonctionnalistes et des intégrationnistes. L'interdépendance est définie comme l'influence que peuvent exercer, l'un sur l'autre, deux acteurs qui dépendent l'un de l'autre. Cette dépendance découle du grand nombre de transactions qui s'établissent entre eux. Le degré d'interdépendance dépend de la qualité et de l'importance de ces transactions (significatives et réciproques). Le phénomène est caractérisé par la multiplicité des canaux et des échanges (aux niveaux transnational, transgouvernemental et intergouvernemental), par la multiplication des domaines d'activité et l'absence de hiérarchie entre eux, ainsi que par le bannissement de l'usage de la force dans les rapports entre États (contrairement à bon nombre de théories qui tentent d'identifier les facteurs favorisant la paix, l'absence de guerre est considérée comme un fait acquis). Le degré d'interdépendance varie selon les domaines observés, et elle peut prendre une forme asymétrique si l'un des partenaires est moins vulnérable ou moins sensible à d'éventuelles modifications de la relation¹²⁶.

La théorie de l'interdépendance offre une explication à l'anomalie posée par la capacité des puissances secondaires à conserver leur indépendance et à exercer une influence sur leurs partenaires plus puissants. Keohane et Nye reprennent des hypothèses employées par les réalistes et les appliquent dans un contexte marqué par une relation

126. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *Transnational Relations and World Politics*, 1971. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.* (1977).

d'interdépendance. D'une part, ils reprennent la notion de «fractionnement des champs d'activité», en en modifiant la portée, de manière à dépasser les limites de l'approche de l'*issue structuralism*. La compartimentalisation des domaines d'activité sert les intérêts des puissances secondaires en leur offrant un instrument auquel les grandes puissances ont moins accès. En effet, contrairement aux premières, celles-ci peuvent difficilement exercer une influence en établissant des liens (*linkage*) entre les secteurs d'activité. Parce que le recours à la force est, dans ce contexte, exclu comme moyen d'action, les grandes puissances ne peuvent s'appuyer sur leur avantage militaire. Et parce que les leviers économiques sont généralement dispersés à travers un ensemble d'acteurs non étatiques dont les intérêts ne coïncident pas nécessairement avec ceux de l'État, le recours au «chantage» ou aux menaces à caractère économique n'est généralement pas utilisable par les États, même très puissants, sur ce plan. À l'inverse, selon les auteurs :

[P]oor weak states are not similarly inhibited from linking unrelated issues, partly because their domestic interests are less complex. Linkage of unrelated issues is often a means of extracting concessions or side payments from rich and powerful states. And unlike powerful states whose instrument for linkage (military force) is often too costly to use, the linkage instrument used by poor, weak states is available and inexpensive.¹²⁷

Par ailleurs, Keohane et Nye empruntent aussi à l'ensemble hétérogène d'hypothèses réalistes qui regroupe les «techniques de survie» employées par les puissances secondaires. Par exemple : «On several issues, it seems to have been the intensity and coherence of the smaller state's bargaining position that led to different patterns of success¹²⁸». La compétence, la volonté politique et la persévérance semblent donc, dans ce contexte, des éléments aussi importants qu'ils le sont pour les réalistes.

Mais la théorie de l'interdépendance rompt aussi avec plusieurs postulats du réalisme. D'une part, elle efface la distinction de la hiérarchie établie par les réalistes entre les questions de sécurité (*high politics*) et les autres domaines des relations internationales (*low politics*). Ce postulat

127. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.* (1977), p. 31.

128. *Ibid.*, p. 206.

est une conséquence logique de la disparition du risque de guerre entre deux États interdépendants. Par ailleurs, cette approche ne reconnaît plus à l'État le statut d'acteur principal des relations internationales, celles-ci étant également marquées par le jeu d'autres types d'acteurs : individus, groupes transnationaux, organisations internationales, etc. Cet élargissement permet notamment d'observer l'impact des rapports transnationaux et transgouvernementaux qui se tissent hors des canaux interétatiques officiels et qui mettent en jeu des acteurs privés qui poursuivent des objectifs différents et parfois même contraires à ceux définis par l'État. L'État n'est donc plus perçu comme un acteur unitaire doué de raison. Dans le même ordre d'idées, les institutions internationales prennent une importance plus significative que chez les réalistes, alors qu'elles deviennent un lieu de conciliation des intérêts de cet ensemble d'acteurs.

Toutes ces ruptures par rapport aux postulats réalistes peuvent contribuer à expliquer l'influence parfois surprenante des puissances secondaires. La neutralisation de la puissance militaire comme facteur d'influence et l'absence de hiérarchie entre les domaines d'activité tendent à effacer les avantages sur lesquels les grandes puissances peuvent s'appuyer pour imposer leur volonté à leurs voisins. De même, l'établissement de rapports transnationaux et transgouvernementaux autonomes permet aux puissances secondaires de nouer des alliances avec des groupes d'intérêt susceptibles d'influencer *de l'intérieur* les politiques d'une grande puissance. Enfin, les institutions internationales peuvent être perçues, grâce aux normes et procédures de prise de décision qu'elles imposent, comme des lieux où les puissances secondaires peuvent entreprendre des initiatives politiques et établir des liens entre les domaines d'activité¹²⁹.

Le modèle proposé par Keohane et Nye présente l'avantage, par rapport à l'approche de *l'issue structuralism* d'inspiration réaliste, de conserver toute sa pertinence et son potentiel heuristique pour l'examen

129. *Ibid.*, p. 35-36.

de *certaines* questions relevant du domaine de la sécurité, notamment la coopération militaire entre États ayant renoncé au recours à la force pour régler leurs différends¹³⁰. L'un des premiers secteurs retenus par Keohane pour mettre au point et tester ses idées est d'ailleurs celui des rapports interalliés, alors qu'il applique cette approche pour tenter d'expliquer l'influence apparemment disproportionnée des petits alliés des États-Unis sur la politique américaine. Trois niveaux d'explication sont ainsi avancés¹³¹. En premier lieu, les puissances secondaires peuvent tisser des liens transgouvernementaux avec certaines composantes de l'appareil d'État américain (services des forces armées, fonctionnaires, membres du Congrès, etc.). Deuxièmement, elles peuvent tenter d'obtenir l'appui de groupes d'intérêt privés qui, à leur tour, exerceront des pressions sur le gouvernement. Enfin, elles peuvent chercher à s'attirer la sympathie et l'appui d'une plus large fraction de l'opinion publique par le biais des campagnes de presse et autres opérations de relations publiques.

La théorie de l'interdépendance complexe présente un grand intérêt dans le cadre de cette recherche, parce que Keohane et Nye proposent un modèle qui répond directement et explicitement à la problématique posée plus haut. En faisant appel à des facteurs tels que les relations transnationales, les coalitions transgouvernementales et les institutions internationales, ils parviennent à expliquer de façon convaincante l'influence des puissances secondaires. L'analyse de la dynamique d'un rapport de coopération repose donc sur des facteurs autres que la seule mesure des attributs de puissance de chacun des États engagés dans une telle relation. On peut également souligner que ce modèle peut, à l'inverse de plusieurs autres approches, être appliqué tant à l'étude des relations multilatérales que bilatérales.

Le programme de recherche transnationaliste a cependant mal résisté au temps. Âprement critiqué par les néoréalistes, qui remettent en question la pertinence de l'étude des facteurs d'interdépendance pour

130. *Ibid.*, p. 29.

131. Robert O. KEOHANE, *op. cit.* (1971).

comprendre les relations internationales¹³² et mal adapté au climat politique et intellectuel du début des années 1980 (réaffirmation du rôle de l'État, crise du multilatéralisme, réapparition d'un climat de guerre froide), il devait s'effacer dans un débat dominé par la problématique néoréaliste. Mais ce n'est pas tant au regard des critiques adressées au modèle à cette époque qu'à celles que dictent les débats actuels en relations internationales, que la théorie de l'interdépendance se révèle, malgré ses qualités, insatisfaisante.

Le problème est que le principal phénomène observé, l'interdépendance, n'est pas contextualisé. Les trois caractéristiques définies par les auteurs pour reconnaître l'existence d'une situation d'interdépendance complexe (multiplicité des canaux et des échanges, absence de hiérarchie entre les domaines d'activité, et bannissement de l'usage de la force) sont considérées comme acquises et ne sont pas expliquées. Il s'agit d'une faiblesse, dans la mesure où cette lacune peut laisser croire que l'établissement d'une situation d'interdépendance est susceptible de se produire dans n'importe quel contexte, à n'importe quelle époque, pourvu que ces conditions soient réunies. Mais comment en vient-on là? Pourquoi et comment les canaux transnationaux et transgouvernementaux se multiplient-ils au point d'exercer une influence décisive sur certains processus de décision politique? Pourquoi certains États acceptent-ils de ne plus recourir à la force dans leurs relations mutuelles? Bref, quelles sont les variables qui peuvent expliquer l'émergence et l'efficacité des facteurs d'interdépendance comme éléments structurant les relations interétatiques?

Keohane et Nye présentaient cette lacune, sans toutefois tenter d'y répondre : «We would like to go further and have a series of studies that would allow us to say how broadly the generalizations about complex interdependence in the Canadian-American case could be extended. What

132. Pour une revue des critiques adressées par les réalistes aux théoriciens de l'interdépendance, voir Charles-Philippe DAVID et Afef BENESSAIEH, «La paix par l'intégration? Théories sur l'interdépendance et les nouveaux problèmes de sécurité», *Études internationales*, vol. XXVIII, no. 2, juin 1997, p. 233-237.

are the effects, for example, of political friendship, cultural distance, or different levels of economic development? Such ambitions are beyond the practical scope of this volume.¹³³» Les travaux des auteurs libéraux offrent plusieurs éléments de réponse à ce questionnement, dont deux sont particulièrement répandus. La première réponse tient aux dimensions économiques du phénomène d'interdépendance : il y a développement des échanges transnationaux et bannissement de la force là où il y a commerce intense¹³⁴. Mais l'argument demeure trop vague puisque rien n'indique que ces échanges doivent donner lieu à la constitution de rapports transnationaux et transgouvernementaux — de nombreuses sociétés entretenant des liens commerciaux intenses, comme l'Allemagne et l'Angleterre du début du siècle, n'ont pas établi de tels rapports. De plus, comme le soulignent les néoréalistes, la relation entre paix et commerce est loin d'être clairement étayée par les faits. Enfin, le lien de causalité (s'il en est un) n'est pas clair, puisque si, chez Keohane et Nye, le bannissement du recours aux armes précède l'établissement d'une situation d'interdépendance, certains semblent plutôt affirmer que c'est l'interdépendance qui entraîne l'abandon de la force comme moyen de résoudre les différends. Il y a donc, ici, risque de s'enfermer dans un raisonnement circulaire.

L'autre avenue, également tracée par les auteurs libéraux, a trait à l'impact des normes, valeurs et institutions démocratiques libérales. Keohane et Nye percevaient l'importance de cette variable, mais à un niveau purement tactique : «[...] The pressure of democratic politics usually favor the smaller states in the bargaining process, because for them, politization from below tends to lead to tough negotiating behavior and coherent stands by government, whereas for the United States such politization leads to fragmentation of policy.¹³⁵» L'existence d'un régime démocratique, à tout le moins chez le partenaire le plus puissant, semble donc être une condition pour que les relations trans gouvernementales puissent servir d'explication à l'influence des puissances secondaires.

133. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.* (1977), p. 166.

134. Charles-Philippe DAVID et Afef BENESEAIEH, *op. cit.*, p. 238-240.

135. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.* (1977), p. 206.

Mais il y a moyen d'aller beaucoup plus loin. D'une part, la convergence de valeurs démocratiques permet d'expliquer le bannissement du recours à la force, que ce soit en mettant cette variable en relation avec l'hypothèse des effets bénéfiques du commerce (hypothèse du «capitalisme démocratique»¹³⁶) ou en observant ses effets directs (hypothèse de la «paix démocratique»). D'autre part, le fait que des États partagent certaines normes et institutions démocratiques peut bien contribuer à expliquer l'établissement de relations transgouvernementales suffisamment denses pour qu'elles aient un impact significatif.

Autant les auteurs intéressés aux questions d'intégration ont puisé leur inspiration dans le processus entamé en Europe, autant les transnationalistes — en majorité des Américains — se sont intéressés aux relations établies entre les deux États nord-américains. Les relations canado-américaines sont perçues comme le «cas idéal» pour illustrer ou tester le modèle¹³⁷. Elles sont, en effet, marquées par une haute densité des échanges, une multiplicité des canaux de communication et l'absence d'usage de la force dans leurs rapports mutuels. La théorie de l'interdépendance semble donc, a priori, utile pour l'étude de cet objet. Mais les travaux de Keohane et Nye revêtent une importance qui va bien au-delà et qui transcende les critiques adressées à leur programme de recherche. En fait, à peu près aucune de ces critiques ne portait sur l'application du modèle aux relations canado-américaines¹³⁸.

L'importance de leurs travaux, dans le cadre de cette recherche, tient d'abord au fait qu'ils furent parmi les premiers à détecter, dans la dynamique des relations canado-américaines, une anomalie pour la théorie réaliste et, par conséquent, à remettre sérieusement en question la

136. Michael W. DOYLE, «Liberalism and World Politics», *American Political Science Review*, vol. 80, no. 4, décembre 1986, p. 1152-1154.

137. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.* (1977), p. 165; Annette BAKER FOX, Alfred HERO et Joseph NYE (dir.), *op. cit.*, 1976.

138. Il est d'ailleurs significatif que, lorsque Keohane et Nye ont réévalué la pertinence de leurs travaux dans les années 1980, ils n'ont pas perçu l'obligation de revenir sur cette dimension, qui occupait pourtant une place importante dans leur ouvrage. Voir Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, «Power and Interdependence Revisited», *International Organization*, vol. 41 no. 4, automne 1987, p. 725-753.

pertinence de cette interprétation pour étudier la dynamique de ces relations¹³⁹. Plus encore, ils parviennent à démontrer empiriquement comment se présente cette anomalie. Les «résultats» (*outcomes*) de leurs interactions ne favorisent pas nécessairement les États-Unis. Ceci est vrai si l'on observe globalement les 40 dyades conflictuelles identifiées par les auteurs pour les années 1929-1939 et 1950-1960, puisque chacun des gouvernements peut prétendre avoir eu gain de cause (c'est-à-dire lorsque les résultats des interactions sont plus proches de la position initiale de l'un des gouvernements) dans 50 % des cas : 16 favorisent les États-Unis, 16 favorisent le Canada et 8 sont des «matchs nuls»¹⁴⁰. Les auteurs ont ainsi raison d'affirmer que l'approche réaliste n'explique pas la dynamique des relations canado-américaines.

Mais peut-on réellement parler d'interdépendance en ce qui a trait aux relations dans le domaine spécifique de la *sécurité*? Ces observations appellent quelques nuances lorsque l'on ne considère que les cas qui ont un lien avec les questions de sécurité (10 sur 40). Dans cet échantillon plus restreint, cinq cas peuvent être considérés comme des gains en faveur de États-Unis, trois pour le Canada et deux matchs nuls. Bien qu'il soit plus délicat de parler ici d'égalité, il y a tout lieu de remettre en question la conception réaliste qui voudrait que le partenaire le plus puissant soit systématiquement en mesure d'imposer sa volonté.

La mesure de ce lien d'interdépendance, en termes de *vulnérabilité* ou de *sensibilité*, demeure cependant sujette à caution. Au niveau stratégique proprement dit, cette relation s'exprime de la façon suivante : les États-Unis protègent le Canada, trop faible pour assumer seul la sécurité de son immense territoire. En contrepartie, celui-ci offre à son voisin l'accès à son territoire et son espace aérien, accès nécessaire pour

139. «By and large, traditional approaches have not been very helpful in explaining the politics of Canadian-American relationship». Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.* (1977), p. 178. Voir aussi K. J. HOLSTI, *op. cit.* (1971), p. 375-396.

140. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.* (1977), p. 178-193. Voir aussi Joseph S. NYE, «Transnational Relations and Interstate Conflicts: An Empirical Analysis», dans Annette BAKER FOX, Alfred HERO et Joseph NYE (dir.), *op. cit.*, p. 367-402.

assurer efficacement la défense de l'ensemble du continent¹⁴¹. Ainsi définie, cette relation semble offrir certains atouts au Canada : «The asymmetry [of vulnerability] is most striking in alliance defense issues, in which geography gives the Canadians a [strong] bargaining position¹⁴²». Cette asymétrie semble, en fait, découler de l'existence d'une «garantie involontaire» implicite : l'importance stratégique du territoire canadien est telle pour la sécurité américaine que les États-Unis devront défendre le Canada, qu'ils s'y soient engagés ou non. En ce sens, Keohane et Nye rejoignent l'analyse de certains auteurs réalistes, notamment le dilemme des alliances.

Mais on doit apporter certaines nuances à cette observation. D'une part, la vulnérabilité des deux partenaires face à cette relation d'interdépendance stratégique s'est atténuée depuis la fin des années 1950. Le développement des missiles intercontinentaux et des radars transhorizon a réduit l'importance du territoire canadien pour la détection et l'interception d'une attaque nucléaire lancée contre les États-Unis. La Détente, puis la fin de la guerre froide, ont fait disparaître les menaces militaires qui pesaient directement sur le Canada, réduisant ainsi la nécessité de la protection américaine. Même si les deux États semblent avoir besoin l'un de l'autre, ce besoin est moins pressant qu'il a pu l'être au cours des heures les plus sombres de la guerre froide¹⁴³.

D'autre part, les effets de la relation d'interdépendance ne sont pas aussi clairs que le laissent entendre les résultats présentés par Keohane et Nye. Ainsi, selon Joseph Jockel, le Canada n'a pas réussi, au moyen de ses relations bilatérales avec les États-Unis, à établir une «relation privilégiée» avec son partenaire, ni à accroître son influence auprès de Washington¹⁴⁴. De plus, l'établissement de liens transgouvernementaux

141. Donald BARRY, «The Politics of "Exceptionalism": Canada and the United States as a Distinctive International Relationship», *Dalhousie Review*, vol. 60, no. 10, printemps 1980, p. 115.

142. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.* (1977), p. 203.

143. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.*, 1991.

144. Joseph T. JOCKEL, *No Boundaries Upstairs. Canada, the United States, and the Origins of North American Air Defence 1945-1958*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1987; Joseph T. JOCKEL, «The Military Establishments and the

— particulièrement au niveau des militaires — a probablement plus contribué à amener le gouvernement canadien à accepter les vues des militaires américains que l'inverse. La défense aérienne de la côte du Pacifique au cours de la Seconde Guerre mondiale, la création du NORAD ou l'acquisition d'armes nucléaires par le Canada sont des exemples de ce type d'interaction¹⁴⁵. De cette façon, l'interdépendance prend un sens plus proche de celui que lui donnent les réalistes, c'est-à-dire un «instrument de pénétration»¹⁴⁶.

Dans le même ordre d'idées, il convient de signaler que Keohane et Nye estiment que la force a été bannie des relations canado-américaines et, donc, que le différentiel de puissance n'est plus un facteur central dans leurs relations : «In the Canadian-American relationship [...] the use or threat of force is virtually excluded from consideration by either side. The fact that Canada has less military strength than the United States is therefore not a major factor in the bargaining process»¹⁴⁷. Le problème est qu'ils ne donnent aucun indice sur la *cause* de cet état de faits. Pour obtenir un tableau plus complet, il faut donc se tourner vers d'autres approches.

3.2. *Les théories institutionnalistes : les institutions comme facteur égalisateur*

Les théories institutionnalistes peuvent expliquer l'existence d'une relation «égalitaire» entre une grande puissance et une puissance secondaire en faisant référence aux institutions internationales comme variable indépendante. Le terme «institution» désigne «un ensemble de

Creation of NORAD», *American Review of Canadian Studies*, vol. 12, no. 3, automne 1982.

145. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987); Roger Frank SWANSON, *op. cit.*, (1976), p. 188-209; Ann Denholm CROSBY, «A Middle-Power Military in Alliance: Canada and NORAD», *Journal of Peace Research*, vol. 34, no. 1, février 1997, p. 37-52; Jack L. GRANATSTEIN, «The American Influence on the Canadian Military, 1939-1963», dans B.D. HUNT et R. G. HAYCOCK (dir.), *Canada's Defence. Perspective on Policy in Twentieth Century*, Toronto, Copp, Clark Pitman, 1993, p. 129-139.

146. Stephen M. WALT (1987), p. 46-49.

147. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.* (1977), p. 18-19. Voir aussi p. 167.

règles et de mécanismes permanents et interreliés, formels ou informels qui prescrit des comportements, encadre les activités et structure les attentes¹⁴⁸ des acteurs. Les institutions peuvent prendre la forme de principes, de règles, de normes et de processus de prise de décision. L'ensemble des institutions qui s'appliquent à un domaine donné constitue un «régime international». L'étude des institutions et des régimes a surtout été le fait des institutionnalistes «néolibéraux»¹⁴⁹ et, plus particulièrement, des auteurs «rationalistes» (*interest-based theory*).

Les théoriciens des régimes ont trouvé un terreau fertile dans le domaine de la sécurité, puisque cette théorie peut être appliquée à une grande variété de types d'institutions (alliance, «concert», système de sécurité collective global et régional¹⁵⁰) et de domaines d'activité (dont la gestion des conflits¹⁵¹ ou la maîtrise des armements¹⁵²). La théorie ouvre

-
148. Robert O. KEOHANE, «Multilateralism: an Agenda for Research», *International Journal*, vol. 45, no. 4, automne 1990, p. 732.
149. Pour une revue des éléments composant cette approche, voir David A. BALDWIN (dir.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993; Robert O. KEOHANE, *op. cit.*, (1984); Robert O. KEOHANE, «Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics», *International Institutions and State Power*, Boulder, Westview Press, 1989, p. 1-20; Kenneth OYE (dir.), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
150. Voir, entre autres, John S. DUFFIELD, *op. cit.*; Kalevi J. HOLSTI, «Governance Without Government: Polyarchy in Nineteenth-Century European International Politics» dans James N. ROSENAU et Ernst-Otto CZEMPIEL, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 30-57; Robert JERVIS, *op. cit.* (1983); Charles A. KUPCHAN et Clifford A. KUPCHAN, «Concerts, Collective Security, and the Future of Europe», *International Security*, vol. 16, no. 1, été 1991, p. 114-161.
151. Par exemple, Janice GROSS STEIN, «Detection and Defection; Security 'Régimes' and the Management of International Conflict», *International Journal*, vol. 40, no. 3, automne 1985, p. 599-627; Ernst B. HAAS, «Regime Decay: Conflict Management and International Organizations, 1945-1981», *International Organization*, vol. 37, no. 2, printemps 1983, p. 189-256; David R. MARES et Walter W. POWELL, «Cooperative Security Regimes: Preventing International Conflict» dans Robert L. KAHN et Mayer N. ZALD (dir.), *Organizations and Nations-States: New Perspectives on Conflict and Cooperation*, San Francisco, Jossey-Bass, 1990, p. 55-94; Albert LEGAULT «Régimes et multilatéralisme euro-atlantique» dans Michel FORTMANN, S. Neil MACFARLANE et Stéphane ROUSSEL (dir.), *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Québec, IQHEI, 1996, p. 215-232.
152. Par exemple, Albert LEGAULT, «La non-prolifération dans les années 1990» dans A. LEGAULT et M. FORTMANN (dir.), *Prolifération et non-prolifération nucléaires*.

également des champs pour l'examen de relations entre diverses catégories d'États : relations entre alliés, entre rivaux ou entre États de puissance inégale. C'est ce dernier type de rapports qui nous intéresse ici.

La principale contribution de l'institutionnalisme néolibéral à l'étude des relations internationales est d'expliquer comment les acteurs parviennent à amorcer et maintenir un processus de coopération, malgré les obstacles que pose l'anarchie. L'explication réside dans la capacité des institutions à orienter et à encadrer le comportement des États, de telle sorte qu'ils soient disposés à modifier leurs politiques individuelles. Les institutions y parviennent en facilitant la circulation de l'information et en établissant des normes de comportement, en permettant de réduire les coûts de transaction, en contribuant à modifier la perception de la nature de l'intérêt national de chaque État, en imposant un coût au non-respect des normes et des règles, etc.¹⁵³ Les institutions contribuent, de ces diverses façons, à réduire le degré d'incertitude quant aux intentions et aux actions futures des autres acteurs, ce qui permet d'atténuer la méfiance tout en simplifiant les calculs stratégiques des décideurs et, par conséquent, de résoudre le dilemme de l'action collective : les États acceptent de se conformer aux prescriptions en calculant que leurs partenaires feront de même (principe de réciprocité)¹⁵⁴.

Cette foi en la capacité des institutions internationales d'influencer le comportement des acteurs et de faciliter l'établissement des processus de coopération constitue la principale différence entre les néoréalistes et les néolibéraux, dans la mesure où les deux écoles s'inspirent de l'économie

Stratégies et contrôles, Québec, CQRI - FEDN, 1993; Trevor MCMORRIS TATE, «Regime Building in the Non-Proliferation System», *Journal of Peace Research*, vol. 27, no. 4, 1990, p. 399-414; Roger K. SMITH, «Explaining the Non-Proliferation: Anomalies for Contemporary International Relations Theories», *International Organization*, vol. 41, no. 2, 1987, p. 253-281.

153. De façon générale, sur cette question, voir Robert O. KEOHANE, *op. cit.* (1984), chap. 6 et 7; Robert O. KEOHANE, *op.cit.*, (1990), p. 737 et 743-744; Robert AXELROD et Robert O. KEOHANE, «Achieving Cooperation Under Anarchy : Strategies and Institutions» dans Kenneth OYE (dir.), *op. cit.* (1985), p. 226-254; John S. DUFFIELD, *op. cit.*, p. 834-840.

154. Robert JERVIS, «Security Regimes», dans Stephen D. KRASNER (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 182-183.

politique internationale et où elles partagent un grand nombre de postulats, dont l'étatocentrisme, le caractère donné de l'anarchie, l'inspiration et la rationalité prêtée aux acteurs étatiques¹⁵⁵. La convergence entre les deux théories sera mise en exergue avec le retour en force des théories critiques d'inspiration sociologique, si bien que l'on se mettra à parler désormais de la synthèse «néo-néo¹⁵⁶».

La rationalité prêtée aux États joue un rôle central dans l'explication, dans la mesure où la coopération repose sur la communauté d'intérêts entre les participants. Ceux-ci doivent espérer retirer certains bénéfices pour accepter d'ajuster leurs politiques avec celles de leurs partenaires. Le processus de création des régimes est donc, à la base, le résultat d'un jeu d'offre et de demande entre les États pourvoyeurs d'un bien public (sécurité, levée des obstacles au commerce, etc.) et ceux qui désirent en profiter¹⁵⁷. Toutefois, considérant les nombreux cas où le processus a échoué, la convergence d'intérêts n'est pas suffisante pour expliquer l'émergence des institutions. D'autres variantes de la théorie des régimes ont donc été élaborées, en ajoutant des variables telles que la distribution de la puissance (*power-based theories*) ou de la connaissance (*knowledge-based theories*)¹⁵⁸. Les premières, qui font référence à la capacité des puissances hégémoniques «d'extraire» la coopération de leurs partenaires moins puissants, demeurent proches de la théorie de la stabilité hégémonique et de l'«école britannique» des relations internationales¹⁵⁹.

155. Plusieurs auteurs ont noté cette proximité : Joseph M. GRIECO, «Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism», dans David A. BALDWIN (dir.), *op. cit.* (1993), p. 116-140; Jean-François RIOUX, Ernie KEENES et Gregg LÉGARE, *op. cit.* (1988), p. 57-80.

156. Ole WEAVER, «Figures of International Thought: Introducing Persons instead of Paradigms» dans Iver B. NEUMANN et Ole WEAVER (dir.), *The Future of International Relations. Masters in the Making*, New York, Routledge, 1997, p. 1-37.

157. Robert O. KEOHANE, «The Demand for International Regimes» dans Stephen D. KRASNER (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 141-171; Robert O. KEOHANE, *op. cit.*, (1990), p. 741-748.

158. Cette distinction est présentée dans Andreas HASENCLEVER, Peter MAYER et Volker RITTBERGER, *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

159. Barry BUZAN, «From International System to international Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School», *International Organization*, vol. 47, no. 3, été 1993, p. 327-352; Tony EVANS et Peter WILSON, «Regime Theory

Les secondes s'inspirent des théories de la communication et de la connaissance, puisqu'elles expliquent la formation des régimes à partir de la communauté d'idées et de valeurs entre les acteurs. Elles se rapprochent ainsi des théories constructivistes abordées au chapitre suivant.

Les théories institutionnalistes laissent de côté un certain nombre de questions, dont trois apparaissent particulièrement importantes : qu'est-ce qui détermine les préférences des acteurs en ce qui a trait au contenu des institutions? Comment la distribution inégale de la puissance affecte-t-elle les relations entre les acteurs adhérant à un même régime? La théorie s'applique-t-elle aussi bien au niveau bilatéral que multilatéral?

Convergence d'intérêts, distribution de la puissance et distribution de la connaissance sont des variables systémiques utiles pour expliquer le contexte de la formation des institutions et peuvent être considérées comme des conditions nécessaires. Toutefois, pour expliquer l'attitude des acteurs individuels lors du processus de création des institutions, il importe de changer de niveau d'analyse et de se pencher sur les motivations propres à chacun de ces acteurs. Ainsi, cette attitude serait liée à la nature des institutions politiques, au jeu des différents groupes et coalitions internes et à la perception des intérêts et des menaces par les instances décisionnelles. Une fois créées, les institutions internationales seraient susceptibles d'avoir un impact sur l'attitude des dirigeants, des fonctionnaires, des groupes de pression et de l'opinion publique, qui chercheront à maintenir le régime et à faire pression pour que l'État se conforme à ses prescriptions¹⁶⁰. Ce constat conduit cependant à ouvrir une brèche dans les postulats étato-centrique et rationaliste de la théorie. L'analyse des motivations individuelles demeure, cependant, l'un des domaines les moins exploités par la théorie. Un important travail reste donc à faire à ce niveau.

and the English School of International Relations: A Comparison», *Millenium*, vol. 21, no. 3, 1992, p. 329-351.

160. Robert O. KEOHANE, *op. cit.*, (1990), p. 742; John S. DUFFIELD, *op. cit.*, p. 837-839.

Cette lacune est particulièrement gênante lorsque vient le temps d'aborder la dimension qualitative du régime, c'est-à-dire d'expliquer pourquoi un régime est composé de telle ou telle norme (ou règle, ou principe) plutôt qu'une autre. Le postulat de la rationalité est d'une utilité limitée pour répondre à cette question, dans la mesure où bon nombre de cas semblent n'avoir qu'un lointain rapport avec un calcul coût-bénéfice¹⁶¹. En d'autres termes, il est impossible de prédire, à partir de la seule observation de la distribution de la puissance et des intérêts des acteurs, la forme et le contenu des institutions. Par exemple, l'OTAN et l'OEA, créées sous l'égide de la même grande puissance et pour préserver des intérêts de sécurité semblables, ont une forme et un contenu très différents... et les relations qui se tissent en leur sein entre les États-Unis et leurs alliés sont loin d'être comparables. Pour comprendre les aspects qualitatifs de la formation des institutions, il semble nécessaire de rompre avec l'approche strictement rationaliste pour réinsérer les dimensions historiques et sociologiques.

C'est précisément sur l'effet d'une distribution inégale de la puissance au sein d'une institution que se situe la seconde lacune des théories institutionnalistes. La question n'est abordée que sous l'angle du rôle d'une puissance hégémonique dans l'amorce du processus qui mène à la création d'une institution¹⁶². Les puissances secondaires sont généralement laissées de côté.

Les discussions [sur la coopération régionale en matière de sécurité] ont tourné presque exclusivement autour des politiques, des intérêts et des motivations des acteurs régionaux les plus puissants, laissant ainsi de côté les petits États, qui sont pourtant parmi les plus ardents défenseurs de l'idée de la sécurité multilatérale.¹⁶³

161. Robert O. KEOHANE, «International Institutions: Two Approaches», *International Studies Quarterly*, vol. 32, no. 4, décembre 1988, p. 379-396; Steve WEBER, *op. cit.*; Voir aussi John G. RUGGIE, «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order» dans Stephen D. KRASNER (dir.), *op. cit.* (1983), p. 198; John G. RUGGIE, *op. cit.* (1992), p. 561-598.

162. C'est non seulement le point de départ des théories fondées sur le concept de puissance, mais aussi de celles des auteurs rationalistes, comme le démontre la problématique à l'origine de l'ouvrage de R. O. KEOHANE, *After Hegemony...*, *op. cit.*

163. Allen SENS, *op. cit.* (1995), p. 765.

Les puissances secondaires entretiennent, avec les institutions internationales, un rapport particulier sous deux aspects. Ces États préfèrent, nous l'avons vu plus haut, nouer des alliances dans le cadre d'institutions multilatérales plutôt que bilatérales et, plus l'institution compte de membres, mieux c'est. Les théories réalistes expliquent cette attitude par la volonté de ces États d'éviter un dialogue exclusif — nécessairement désavantageux — avec une grande puissance et de trouver un contrepoids à celle-ci. Un autre trait de comportement souvent observé chez les petits États consiste à réclamer l'inclusion de dispositions touchant aux mécanismes de consultation politique et de prise de décision, à la coopération dans les domaines non militaires, ou encore aux obligations et aux restrictions qu'elles imposent dans les rapports interalliés. Sur ce plan, l'analyse des réalistes et des institutionnalistes diverge.

Pour les premiers, ces dispositions n'ont qu'une valeur limitée et seront ignorées par les grandes puissances s'il en va de leur intérêt. Les institutionnalistes voient les choses différemment : l'insertion, dans une institution, des normes d'égalité, de consensus et/ou de réciprocité joue, incontestablement, au profit des puissances secondaires, dans la mesure où elle abolit la hiérarchie créée par la distribution de la puissance¹⁶⁴. Ce raisonnement est à l'origine de la variante institutionnaliste de l'hypothèse du contrepoids : dans un contexte où s'applique la norme d'égalité ou de consensus, même un petit État est susceptible d'imposer ses vues à ses partenaires les plus puissants. Les institutions empêchent l'établissement de relations fondées exclusivement sur le rapport de force, en imposant des contraintes au comportement des États, et limitent les risques que les grandes puissances agissent de façon unilatérale, sans tenir compte des intérêts ou des droits liés à la souveraineté des puissances

164. Robert ROTHSTEIN, *op. cit.*, p. 51, 61 et 171-173. Comme le souligne Denis STAIRS : «it is an abiding characteristic of the weak (or the weaker) that they like to have decisions made by committees, wherein power matters less, rules matters more, and supportive coalitions can sometimes be engineered». «Change in the Management of Canada-United States Relations in the Post-War Era» dans Donald BARRY (avec le coll. de Mark O. DICKERSON et James D. GAISFORD) (dir.), *Toward a North American Community?*, Boulder, Westview, 1995, p. 53-74.

secondaires. Elles permettent ainsi le nivellement du différentiel de puissance, dans la mesure où les contraintes qu'elles imposent s'appliquent à tous, de la plus grande à la plus petite puissance. Mais cette hypothèse soulève à nouveau le problème posé par la dimension qualitative du régime : pourquoi les grandes puissances acceptent-elles d'insérer de telles normes et, surtout, de les mettre en application?

Une autre façon d'aborder la question de la gestion des rapports asymétriques est d'inverser l'hypothèse de la stabilité hégémonique. Celle-ci pose que les institutions tendent à consacrer la situation de domination d'une puissance hégémonique en perpétuant des normes ou des principes qui la favorisent, même lorsqu'elle entre en période de déclin. Mais le maintien du statu quo peut aussi servir les puissances secondaires satisfaites de la situation. Les institutions, par leur caractère permanent, permettent de maintenir, dans le temps, un avantage obtenu à la faveur de circonstances favorables, même lorsque celles-ci ont disparu¹⁶⁵. À la limite, le maintien du statu quo signifie, pour un État qui se sent menacé, le maintien de son indépendance.

Enfin, mentionnons que les institutionnalistes se sont rarement donné la peine d'établir une distinction entre les relations tissées au niveau multilatéral et au niveau bilatéral. Même si le terme «institution» est très souvent accompagné de l'adjectif «multilatéral» (au point où institutionnalisme et multilatéralisme semblent être des synonymes), rien, dans la logique de la théorie, n'interdit d'appliquer les hypothèses aux deux niveaux. Il faut attendre les propositions constructivistes de Ruggie pour découvrir une telle distinction (voir le chapitre suivant).

Très peu d'auteurs se sont inspirés des théories institutionnalistes pour étudier différents aspects de la politique étrangère du Canada¹⁶⁶.

165. David LEYTON-BROWN, *op. cit.* (1988), p. 167.

166. Parmi les exceptions, mentionnons A. Claire CUTLER et Mark W. ZACHER (dir.), *Canadian Foreign Policy and International Economic Regimes*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1992; Robert WOLFE, «Article 2 Revisited: Canada, Security, and Transatlantic Economic Cooperation», dans Michael K. HAWES et Joel J. SOKOLSKY (dir.), *North American Perspectives on European*

Quelques-uns mentionnent les normes et les règles au sein des institutions multilatérales comme un moyen de faire valoir l'influence du Canada (moyen d'obtenir des informations autrement inaccessibles, d'être consulté, etc.¹⁶⁷). Toutefois, quand on y regarde de près, les normes et les règles n'occupent pas une place significative dans l'analyse. Les références aux institutions internationales s'insèrent plutôt dans une perspective réaliste (lieux de confrontation, de défense des intérêts nationaux et de concertation pour les États susceptibles de faire contrepoids). Ce ne sont pas tant les institutions proprement dites qui sont importantes, mais le nombre d'acteurs qu'elles réunissent, la distribution de la puissance entre ceux-ci et les jeux de coalition qu'elles autorisent. Par ailleurs, si l'examen de la participation canadienne au sein des institutions multilatérales suscite beaucoup d'études historiques et de commentaires normatifs, les réflexions théoriques demeurent peu nombreuses.

Il s'agit d'une négligence curieuse, dans la mesure où le multilatéralisme occupe une place centrale dans le discours et la pratique de la politique étrangère canadienne, et que les hypothèses néolibérales constituent une approche tout indiquée pour étudier ce phénomène. «Coopération», «multilatéralisme» et «organisations internationales» sont des notions centrales dans la documentation sur le sujet. Le Canada y est souvent décrit comme le «parangon du multilatéralisme» et les institutions internationales sont présentées comme l'un des meilleurs vecteurs pour permettre à une puissance moyenne de faire valoir son influence.

L'approche institutionnaliste offre pourtant une hypothèse pour expliquer la dynamique des relations canado-américaines. Quelques auteurs ont identifié des pistes qu'il convient d'examiner. Ainsi, John Holmes estime que les institutions constituent un moyen «de protéger les intérêts canadiens, au sein d'un continent déséquilibré. Le

Security, New York, Edwin Mellen, 1990, p. 305-335. Voir aussi David R. BLACK et Heather A. SMITH, *op. cit.*, p. 771-772.

167. David LEYTON-BROWN, *op. cit.* (1988), p. 171-172.

continentalisme est une force de la nature qui exige que l'on impose ensuite la discipline des institutions et des règlements»¹⁶⁸. Holmes ne précise cependant pas sa pensée quant à l'origine et au mécanisme qui permettent aux institutions de jouer ce rôle de «préfet de discipline». Il rejoint cependant l'idée exprimée de différentes façons et à différentes époques, selon laquelle il existerait une «relation spéciale» entre le Canada et les États-Unis. Cette relation privilégiée serait basée sur certains principes, normes, règles et procédures de prise de décision. Plusieurs concepts sont utilisés pour désigner l'ensemble des institutions informelles qui encadrent les relations canado-américaines, dont l'exceptionnalisme et la *quiet diplomacy*.

Le premier est celui de «l'exceptionnalisme», utilisé depuis le début du siècle et désignant «a mutual commitment to cooperative issue resolution, through the development of principles and procedures for the effective management of an extraordinarily complex relationship, it comprises a highly important method of maintaining Canada-U.S. bilateral stability»¹⁶⁹. Cette notion engloberait trois principes, soit la notification préalable des réorientations de politique pouvant affecter l'autre État, la consultation lors de la mise en oeuvre de ces politiques et la recherche de compromis visant à atténuer l'impact de ces réorientations. Cet ensemble de normes et de principes viserait à garantir une forme de stabilité et de prédictibilité dans la relation, à faciliter la gestion de l'interdépendance et à encourager la coopération pour aplanir les conflits qui peuvent découler de cette situation d'interdépendance¹⁷⁰.

Keohane et Nye notent également l'existence d'un ensemble d'institutions informelles destinées à gérer la relation d'inter-

168. John W. HOLMES, *op. cit.* (10 octobre 1985), p. 37:25; Voir aussi John W. HOLMES, «Les institutions internationales et la politique extérieure», *Études internationales*, vol. 1, no. 2, juin 1970, p. 23; John W. HOLMES, *op. cit.* (1981), p. 52-53 et 71.

169. Donald BARRY, *op. cit.*, p. 114. Sur la signification, relativement semblable, du concept de «nord-américanisme», voir Sean M. SHORE, «Ready, Aye, Ready»: *the Impact of the North American Security Community on Canada's Decision to Fight, 1914*, Communication présentée lors de la 38^e réunion annuelle de l'ISA, Toronto, mars 1997, p. 23.

170. Donald BARRY, *op. cit.*, p. 115-116.

dépendance¹⁷¹. Les procédures et règles du jeu évoquées par les auteurs sont essentiellement celles contenues dans le Rapport Merchant-Heeney de 1965, qui fixe certains mécanismes de consultation, notamment la compartimentalisation des sujets de discussion (*non-linkage issues*), le recours à la «diplomatie discrète» (*quiet diplomacy*) et la dépolitisation des conflits dont la résolution est confiée aux instances bureaucratiques¹⁷².

Ces analyses prêtent le flanc aux mêmes critiques que celles dirigées contre les théories institutionnalistes. Si ces auteurs expliquent l'émergence de ces institutions par l'existence d'un intérêt commun — la nécessité de gérer les relations d'interdépendance et, dans une moindre mesure, une réaction aux menaces posées par l'Allemagne, puis par l'Union soviétique —, ils n'expliquent pas pourquoi les institutions ont permis la formation d'une relation «exceptionnelle» ou typiquement «nord-américaine». Leyton-Brown ouvre des avenues intéressantes en soulignant que la mise en oeuvre d'une approche par une «diplomatie discrète» exige, à tout le moins, un certain nombre de points communs, que ce soit la langue¹⁷³, la culture politique ou les institutions politiques internes. Il y a là matière à réflexion.

Curieusement, l'attention consacrée aux institutions formelles tend à faire oublier l'existence des institutions informelles. Bien qu'il existe plusieurs milliers d'accords bilatéraux portant sur presque toutes les dimensions des relations bilatérales (défense, commerce, culture, énergie, pêcheries, etc.), la très grande majorité demeure de simples ententes administratives, sans contenu politique, et destinées à gérer des aspects

171. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.*, p. 170-171. Voir aussi p. 211.

172. Livingston T. MERCHANT et A.D.P. HEENEY, «Canada and the United-States - Principles for Partnership», *Atlantic Community Quarterly*, automne 1965, p. 373-391. Voir aussi John W. HOLMES, «Merchant-Heeney Revisited: A Sentimental View» dans Lauren MCKINSEY et Kim R. NOSSAL (dir.), *op. cit.*, p. 180-199; Michael TUCKER, *op. cit.* (1980); P. C. DOBELL, «A Matter of Balance», *International Journal*, vol. 28, no. 2, printemps 1973, p. 315-324; Denis STAIRS, *op. cit.*, p. 59.

173. Leyton-Brown ouvre la porte à cette réflexion lorsqu'il estime que le fait que les diplomates canadiens et américains partagent l'anglais comme langue maternelle facilite leurs rapports. Ces conditions n'existent pas à l'OTAN. David LEYTON-BROWN, *op. cit.* (1988), p. 173 et 176.

bien précis des échanges. Selon une étude menée dans les années 1970, seule une vingtaine d'entre elles peuvent être considérées comme des «institutions» à part entière, et la moitié semblent tombées en désuétude¹⁷⁴. Les plus connues sont la Commission mixte internationale sur les eaux limitrophes, la Commission permanente canado-américaine de défense (CPCAD), le NORAD, et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

Mais ces institutions sont rarement perçues comme un facteur égalisateur. Au contraire, elles revêtent, pour certains commentateurs canadiens, une connotation négative, puisqu'elles sont vues comme autant de moyens employés par les États-Unis pour asseoir sa domination sur le Canada et sont généralement considérées comme un «sacrifice politique» (intégration avec les États-Unis, ce qui implique une perte d'autonomie), au profit de l'efficacité technique. Ainsi, l'échec des politiques de diversification (l'équivalent économique du contrepoids politique) et la signature des accords de libre-échange nord-américains de 1988 et de 1992 ont été considérés comme une forme de renonciation à l'indépendance économique du Canada.

Mais ces accords — tout comme ceux conclus dans le domaine de la défense — peuvent être interprétés non pas comme l'abandon de toute politique visant à atténuer les effets négatifs de la relation asymétrique, mais plutôt comme un changement de stratégie, sinon de philosophie : plutôt que de tenter de réduire le «niveau de dépendance» de l'économie canadienne, il vaut mieux tenter de «gérer l'interdépendance» par des institutions bilatérales ou multilatérales¹⁷⁵. Cette seconde interprétation demeure cependant peu exploitée, en particulier dans le domaine de la

174. Kalevi J. HOLSTI et Thomas Allen LEVY, «Bilateral Institutions and Transgovernmental Relations Between Canada and the United States» dans Annette BAKER FOX, Alfred HERO et Joseph NYE (dir.), *op. cit.*, p. 283-309.

175. Allan E. GOTLIEB, «Democracy in America: A Sequel» dans Lansing LAMONT et J. Duncan EDMONDS (dir.) *Friends So Different. Essays on Canada and the United States in the 1980s*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1989, p. 298; Denis Stairs, *op. cit.* (1995), p.68-69; Andrew HURRELL, *op. cit.*, p. 51.

sécurité, et ces institutions n'ont que rarement été étudiées sous l'angle de la «discipline» qu'elles instaurent dans les relations bilatérales.

Pour donner un sens aux thèses institutionnalistes, il est nécessaire, d'une part, de situer l'origine et de contextualiser le développement des institutions canado-américaines et, d'autre part, d'élargir le champ d'observation de façon à y inclure non seulement les institutions formelles, mais aussi les *pratiques* qui, tout autant que les accords négociés, prescrivent des comportements, encadrent les activités et structurent les attentes des acteurs étatiques. Ceci nécessite toutefois un changement de perspective important, puisqu'il s'agit de passer de la métathéorie économique (individualiste, rationaliste et résolument institutionnaliste au sens ontologique du terme) à un point de vue sociologique (globaliste et culturaliste).

* * *

Les théories réalistes, néoréalistes, transnationalistes et néolibérales apportent toutes des éléments de réponse pour résoudre l'énigme posée par les relations canado-américaines. Toutefois, aucune n'est tout à fait convaincante. De quel côté se tourner? Revenons à notre point de départ :

Le multilatéralisme a été au coeur de la politique étrangère canadienne parce que nous avons voulu d'abord traiter avec notre grand voisin en bonne compagnie [et] parce que nous voulions que des règles — la règle de droit — atténuent les velléités unilatérales des autres «gros joueurs».

Non seulement le ministre est-il à la fois réaliste et institutionnaliste, mais son énoncé révèle une troisième voie. Si, dans son esprit, les règles sont importantes, il en est une qui l'est plus que les autres : la «règle de droit». Cette allusion nous propulse hors du cadre institutionnaliste — dans lequel toutes les règles se valent — et ouvre une porte à une réflexion qui va probablement bien au-delà de ce à quoi pensait Axworthy. Invoquer la «règle de droit» signifie, en fait, appliquer au niveau international un ordre qui s'inspire de celui qui existe à l'intérieur de l'État et de la société civile. Plus précisément, cet ordre est un ordre *démocratique libéral*. Il s'agit là d'une troisième clef susceptible

d'expliquer l'anomalie que constituent les relations canado-américaines, clef qui n'a jamais encore été utilisée. C'est sur ce plan que la perspective sociologique constructiviste peut être mise à profit.

CHAPITRE II

HYPOTHÈSE ET MÉTHODE DE VÉRIFICATION : LA SYNTHÈSE LIBÉRALISTE-CONSTRUCTIVISTE

Ruggie's formulation is giving short shrift to Canada, arguably the first postmodern state par excellence.

Peter KATZENSTEIN, *The Culture of National Security.*

L'alternative au rationalisme dominant la discipline des relations internationales (la synthèse «néo-néo», qui trouve son expression dans la théorie des régimes) apparaît graduellement au cours des années 1980, dans la foulée du postmodernisme. Ce courant, qui remet en question l'héritage intellectuel des Lumières, s'en prend au positivisme et aux prétentions d'objectivité des théories scientifiques et, en particulier, au rationalisme qui domine le champ. Souvent perçu comme trop radical — il s'agit d'un travail de déconstruction —, le postmodernisme sert néanmoins de point de départ aux théories dites «critiques» (féminisme, néomarxisme, constructivisme), qui remettent en question les fondements épistémologiques des courants existants et proposent d'y apporter certains correctifs.

Les théories critiques sont nées de la remise en question de certains liens logiques inférés à partir du postulat de la rationalité et qui constituent le fondement des raisonnements des néo-néo. En particulier, l'approche rationaliste et utilitariste ne parvient pas à expliquer de façon convaincante les choix et intérêts des acteurs. Les intérêts sont considérés comme un élément exogène, stable et applicable à tous les acteurs, quel que soit le lieu ou l'époque. Par exemple, tous les États cherchent à accroître leur puissance, leur sécurité ou leur richesse. Ces motivations sont considérées comme données parce qu'elles découlent logiquement du caractère anarchique du système international. Seule la distribution de

la puissance ou de la richesse est susceptible de faire varier les stratégies destinées à promouvoir ces intérêts¹.

L'une des solutions proposées pour contourner ces difficultés réside dans la réinsertion des variables sociologiques, telles que la culture, l'identité, les idées et les valeurs, le langage et la communication. Cette suggestion provient de plusieurs écoles institutionnalistes, parfois difficiles à distinguer, dont la variante «knowledge-based» de la théorie des régimes² et, surtout, du constructivisme. Mais il s'agit d'une redécouverte, dans la mesure où plusieurs modèles élaborés au cours des années 1950 et 1960 s'appuyaient sur des variables sociologiques. Il n'est donc pas étonnant que l'un d'entre eux, construit autour de la notion de «communauté de sécurité», connaisse un regain de popularité depuis quelques années. Il s'agit d'un excellent point de départ pour déterminer en quoi les approches inspirées d'une métathéorie sociologique peuvent être utiles pour étudier les problèmes de sécurité. Ce rappel nous mènera à l'examen du constructivisme, de ses ramifications avec d'autres approches (dont le transnationalisme, l'institutionnalisme et, surtout, l'école libérale de la «paix par la démocratie») et des solutions qu'il offre pour résoudre l'anomalie posée par la dynamique des relations de sécurité canado-américaines.

1. Les communautés de sécurité

C'est en s'inspirant des travaux sur l'intégration régionale et la communication qu'un groupe réuni autour de Karl Deutsch propose, en

-
1. Friedrich KRATOCHWIL et John G. RUGGIE, «International Organization : A State of the Art on Art of the State», *International Organization*, no. 40, vol. 4, automne 1986, p. 753-775; Friedrich KRATOCHWIL, «Norms Versus Numbers: Multilateralism and the Rationalist and Reflexivist Approaches to Institutions — A Unilateral Plea for Communicative Rationality» dans John R. RUGGIE (dir.) *Multilateralism Matters*, Columbia University Press, New York, 1993, p. 443-474; Martha FINNEMORE, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.
 2. Andreas HASENCLEVER, Peter MAYER et Volker RITTBERGER, *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 136-210.

1957, le concept de «communauté de sécurité pluraliste³». Il y a communauté de sécurité là où des acteurs internationaux, liés par un «sens d'appartenance» à une même communauté, renoncent à la guerre comme moyen de régler les problèmes entre eux.

Karl Deutsch et ses collègues se sont intéressés aux conditions objectives qui favorisent la formation d'une communauté de sécurité pluraliste et, donc, au bannissement du recours à la guerre : communauté de valeurs, prédictibilité du comportement et «résonance», soit la capacité de tenir compte des intérêts des autres membres du groupe et d'y répondre adéquatement⁴. Le concept repose sur deux éléments centraux, soit l'identité et la communication.

La notion de «sens de la communauté» est, d'abord, le fait d'un processus d'identification :

The kind of sense of community that is relevant for integration [...] turned out to be a matter of mutual sympathy and loyalties identification in terms of self-images and interests; of mutually successful predictions of behavior, and of cooperative action in accordance with it — in short, a matter of a perpetual dynamic process of mutual attention, communication, perception of needs, and responsiveness in the process of decision-making.⁵

La formation d'un sens de la communauté (et donc d'une forme d'identité commune) découle d'une conception «transactionnaliste» des relations internationales, c'est-à-dire d'une approche qui place les processus de communication au centre de l'analyse. La communauté se crée grâce à la circulation des idées et des individus. Le commerce, les échanges scientifiques et culturels, les migrations ou le tourisme, généralement négligés comme variables explicatives par les réalistes, occupent ici une place centrale dans l'analyse, puisque ces phénomènes

3. Karl W. DEUTSCH *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

4. *Ibid.*, p. 66-68.

5. *Ibid.*, p. 36.

contribuent à forger l'identité commune au sein d'un groupe d'acteurs entre lesquels les échanges sont suffisamment denses et diversifiés⁶.

Les communautés peuvent être identifiées par les indicateurs relatifs à l'identité et aux transactions, mais aussi par l'adoption de pratiques et d'institutions communes. Elles sont souvent dotées d'institutions visant à gérer les relations entre les membres, au premier chef de normes permettant la résolution pacifique des différends. Ces institutions sont généralement le produit de la convergence d'idées et de valeurs qui unit les membres d'une communauté. Elles jouent un rôle central dans le renforcement des liens d'intégration, notamment en cristallisant le consensus autour des valeurs communes et en accentuant le degré de «résonance» de chacun des membres⁷.

La théorie présente trois traits qui justifient que l'on s'y intéresse. En premier lieu, cette notion a le mérite de donner plus d'importance aux processus de communication, aux idées et aux valeurs en tant que variables pouvant expliquer les décisions et les préférences stratégiques des dirigeants, notamment quant aux choix des alliés ou des partenaires. La théorie marque donc une rupture avec les propositions réalistes en ce qui a trait aux motivations des acteurs et aux bases sur lesquelles peut s'établir la coopération entre eux. Par ailleurs, les idées, valeurs et processus de communication étant généralement plus le fait de la société civile que de l'État, cette approche permet de nouer des liens analytiques entre la politique intérieure et la politique extérieure, soigneusement compartimentées chez les réalistes.

En second lieu, elle offre un point de vue original sur la nature des relations entre les membres d'une communauté caractérisée par une distribution inégale de puissance. Ces rapports n'excluent pas la poursuite des intérêts individuels, ni l'émergence de relations de conflit et de rivalité. Toutefois, ces rapports conflictuels ne sont pas réglés par le

6. Emanuel ADLER et Michael N. BARNETT, «Governing Anarchy: A Research Agenda for the Study of Security Communities», *Ethics & International Affairs*, vol. 10, 1996, p. 66-67 et 74-75.

7. Karl W. DEUTSCH *et. al.*, *op. cit.*, p. 8 et 66.

recours aux armes, ce qui réduit le potentiel heuristique d'une variable telle que la puissance militaire⁸. Selon Deutsch *et al.*, le bannissement du recours à la force modifie le contexte dans lequel les acteurs prennent leurs décisions.

Several of these pluralistic security-communities comprised states of markedly unequal power, but their existence always implied acceptance by both parties of a political situation between them which neither side expected to change by force. Small states in pluralistic security-community did not have to expect an attack by the larger ones, nor did large states have to fear that their smaller neighbors were merely biding their time while preparing to join their enemies in some future military crisis.⁹

Si la formation d'une communauté de sécurité pluraliste tend à réduire l'éventail des options qui s'offrent aux puissances secondaires (notamment le renversement d'alliance ou le chantage qu'elles peuvent exercer sur cette base), elle fait aussi apparaître un facteur égalisateur important en court-circuitant l'une des principales manifestations de la puissance, soit le recours à la force armée. Toutefois, Kal Holsti introduit une nuance importante lorsqu'il affirme, en parlant de la communauté de sécurité existant en Amérique du Nord, que «the great difference in military power [...] is largely irrelevant in all negotiations *except those involving military matters*¹⁰».

La théorie n'est cependant pas exempte de problèmes. Si la notion de communauté de sécurité est commode pour décrire une relation exempte de guerre, elle n'apporte pas d'explication en soi. Deutsch et ses collègues constatent l'existence de trois caractéristiques dans les relations entre les États qui semblent avoir renoncé à la guerre, mais restent vagues sur les liens de causalité. C'est donc là-dessus que doivent porter les recherches (utiliser le concept comme variable indépendante mènerait à un raisonnement circulaire). Le problème est qu'il persiste un flou conceptuel autour de cette notion. Des concepts tels que «identité

8. Emanuel ADLER et Michael N. BARNETT, *op. cit.*, p. 75-76; Kalevi J. HOLSTI, *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1967 (1^{ère} éd.), p. 493.

9. Karl W. DEUTSCH *et. al.*, *op. cit.*, p. 65-66.

10. Kalevi J. HOLSTI, *International Politics. A Framework for Analysis*, 1983 (4^e éd.), p. 446.

commune», «communauté de valeurs», «confiance», ou «résonance» sont difficilement traduisibles en indicateurs clairs. Il y a moyen d'utiliser des données quantifiables, telles que la réduction du niveau de préparation militaire (mesurée en dépenses ou en effectifs) ou la croissance des échanges. La difficulté est alors de déterminer si ces phénomènes sont des causes, des conséquences ou de simples caractéristiques d'une communauté de sécurité. Certains établissent ainsi une relation implicite avec la notion d'interdépendance, mais la nature de ce lien demeure vague. Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de noter que, malgré l'attention qu'elles portent aux idées et aux valeurs, ces théories restent vagues quant aux «qualités» de ces variables. À la limite, toutes les valeurs peuvent servir de ciment à une communauté de sécurité pluraliste, pourvu qu'elles soient partagées par l'ensemble des membres et qu'elles soient enchâssées dans des institutions. Enfin, la notion de communauté n'offre que des éléments de réflexion sommaires pour expliquer la dynamique des relations de coopération, notamment l'émergence de relations égalitaires.

Les travaux de Deutsch sur ce sujet n'ont pas eu de suites immédiates. Si le concept de «communauté de sécurité» a souvent été évoqué, au passage, parmi les modèles d'institutions de sécurité¹¹, il n'a pas fait, jusqu'à récemment, l'objet de programmes de recherche. Il faut attendre la «réhabilitation» des approches sociologiques au cours des années 1990, pour qu'un programme de recherche réactualisé soit effectivement mis de l'avant¹².

11. Voir, par exemple, Barry BUZAN, *People, States, and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder, Lynne Rienner, 1992, p. 218-219; Andrew HURRELL, «Regionalism in Theoretical Perspective», dans Louise FAWCETT et Andrew HURRELL (dir.), *Regionalism in World Politics, Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 64-65; David R. MARES, «"En attendant Godot". Le multilatéralisme a-t-il un avenir en Amérique latine?», dans Michel FORTMANN, S. Neil MACFARLANE et Stéphane ROUSSEL (dir.), *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Québec, IQHEI, 1996, p. 164-165.

12. Emanuel ADLER et Michael N. BARNETT, *op. cit.*, p. 68-69.

Il existe peut-être une douzaine de communautés de sécurité, et le Canada et les États-Unis forment probablement l'une des plus anciennes et des plus stables de ce lot, comme l'estiment de nombreux auteurs¹³. Ses origines remontent à 1819, mais elle ne semble réellement établie qu'à partir de 1871. Deutsch explique son apparition d'abord par l'impossibilité de faire la guerre, pour des raisons stratégiques, politiques et financières (exposées en détail au chapitre III) : «Since war became unpalatable to both Canada and United States after 1815, the basic conditions were created for the demilitarization of their common border and the emergence of a pluralistic security community.¹⁴» Mais Deutsch reste plus discret sur la façon dont sont apparues les trois autres caractéristiques essentielles d'une communauté de sécurité. La question est donc de savoir comment et pourquoi sont apparues ces conditions. Kal Holsti croit avoir trouvé la réponse dans le phénomène des «relations transgouvernementales»¹⁵. Si cette explication peut s'appliquer à la période qui s'étend de 1920 ou 1930 à aujourd'hui, elle demeure plus difficile à appliquer pour la période qui précède, alors que les rapports transgouvernementaux étaient pour le moins ténus. D'autres cherchent l'explication au niveau culturel : l'héritage anglo-saxon et l'usage d'une langue commune auraient constitué un «avantage énorme» dans l'évolution des relations canado-américaines¹⁶ et permis l'émergence d'une «culture diplomatique»

-
13. Karl W. DEUTSCH *et. al.*, *op. cit.*, p. 6, 29, 35, 64 et 115; Kalevi J. HOLSTI, *op. cit.* (1983), p. 443-447; Sean M. SHORE, "Ready, Aye, Ready": the Impact of the North American Security Community on Canada's Decision to Fight, 1914, Communication présentée lors de la 38e réunion annuelle de l'ISA, Toronto, mars 1997; Sean M. SHORE, «No Fence Make Good Neighbors: The Development of the Canadian-American Security Community, 1871-1940», dans Emanuel ADLER et Michael BARNETT (dir.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 333-367.
14. Karl W. DEUTSCH *et. al.*, *op. cit.*, p. 115.
15. Kalevi J. HOLSTI, *op. cit.* (1983), p. 443-447; Voir aussi Kalevi J. HOLSTI, «Canada and the United States» dans Steven L. SPIEGEL et Kenneth N. WALTZ, *Conflict in World Politics*, Cambridge (Mass.), Winthrop, 1971, p. 392-393.
16. C. P. STACEY, *La frontière sans défense. Le mythe et la réalité*, Ottawa, La Société historique du Canada, 1973, p. 19. Voir aussi Kalevi J. HOLSTI, *op. cit.* (1971), p. 390-391; David LEYTON-BROWN, «Managing Canada-United-States Relations in the Context of Multilateral Alliances» dans Lauren MCKINSEY et Kim R. NOSSAL (dir.), *America's Alliances and Canadian-American Relations*, Toronto, Summerhill Press, 1988. Notons que DEUTSCH considère que l'usage d'une même langue constitue

commune¹⁷. De façon plus générale, l'application de la notion de communauté de valeurs et d'identité au contexte nord-américain rappelle certains concepts, tels que l'exceptionnalisme et le nord-américanisme¹⁸, visant à souligner l'homogénéité et la spécificité de cette région.

Le Canada et les États-Unis sont également membres d'une communauté de sécurité plus vaste regroupant les États occidentaux de la région atlantique¹⁹. On retrouve trace de cette idée dans les réflexions sur le «Triangle nord-atlantique», défini comme «politically, militarily, economically, and culturally, the English-speaking nations of North Atlantic developed common institutions and common patterns of behaviour²⁰», ainsi que sur la Communauté nord-atlantique qui, comme celle décrite par Deutsch, correspond plus ou moins à la composition de l'OTAN²¹.

un élément qui facilite l'établissement d'un communauté de sécurité, mais qui n'est toutefois pas essentiel (*op. cit.*, p. 44).

17. L'expression est utilisée par K. J. HOLSTI, *op. cit.* (1971), p. 390-396; et par John KIRTON, «Canada and the United States: A More Distant Relationship», *Current History*, vol. 79, novembre 1980, p. 117-120 et 146-149.
18. Donald BARRY, «The Politics of "Exceptionalism": Canada and the United States as a Distinctive International Relationship», *Dalhousie Review*, vol. 60, no. 10, printemps 1980; William T. R. FOX, *A Continent Apart. The United States and Canada in World Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.
19. Gene M. LYONS, «More than Allies: The Atlantic Community» dans Lauren MCKINSEY et Kim R. NOSSAL (dir.), *op. cit.*, 1988, p. 52-72; Roger EPP, «On Justifying the Alliance : Canada, NATO and World Order», dans Michael K. HAWES et Joel J. SOKOLSKY, *North American Perspectives on European Security*, New York, Edwin Mellen, 1990, p. 89-121; Robert WOLFE, «Atlanticism Without the Wall: Transatlantic Co-operation and the Transformation of Europe», *International Journal*, vol. 46, no. 1, hiver 1990-1991, p. 137-163.
20. D. M. L. FARR, «Britain, Canada, the United States and Confederation: The Politics of Nation-Building during the Turbulent Years», dans *Reflections from the Past. Perspectives on Canada and on the Canada-U.S. Relationship*, Plattsburg, Center for the Study of Canada - State University of New York, 1991 (réédition de 1967), p. 61-62; voir aussi J. Bartlet BREBNER, *North Atlantic Triangle: The Interplay of Canada, the United States and Great Britain*, Toronto, McClelland & Stewart, 1966 (1945); B. J. C. MCKERCHER et Lawrence ARONSEN (dir.), *The North Atlantic Triangle in a Changing World. Anglo-American-Canadian Relations, 1902-1956*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 184-219; Thomas RISSE-KAPPEN, «Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO» in Peter J. KATZENSTEIN (dir.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia, 1996, p. 357-399.
21. À la même époque, Claude DELMAS publiait un essai où il exprimait des vues semblables : *Le monde atlantique*, Paris, PUF, («Que sais-je?», no. 826), 1958. David

Au-delà du constat de l'absence de guerre, les causes et les autres conséquences de l'appartenance du Canada à ces ensembles demeuraient, jusqu'à récemment, mal connues. Ce n'est qu'avec la redécouverte de la métathéorie sociologique et, en particulier, avec le constructivisme, comme guide pour l'étude des relations internationales que l'on observera des progrès réels dans l'étude des deux communautés dont le Canada est membre.

2. Le constructivisme

2.1 *La remise en question de la synthèse néo-néo*

La théorie constructiviste est actuellement la plus en vue parmi les approches dites critiques, au point où certains n'hésitent pas à lui consacrer le statut de «troisième paradigme», aux côtés du néoréalisme et du néolibéralisme et à la place du néomarxisme²². Comme les autres approches critiques, elle est née d'une réaction au rationalisme qui caractérise la synthèse néo-néo, mais, contrairement aux plus radicales (en particulier le postmodernisme), elle vise à superposer une dimension sociologique à une approche rationaliste plutôt que de remplacer l'une par l'autre.

Si les critiques de Ruggie et Kratochwil ont ébranlé les certitudes des institutionnalistes rationalistes et contribué à faire naître un courant baptisé, faute de mieux, «réflexiviste» par Keohane²³, il faut attendre les travaux d'Alexander Wendt pour que le constructivisme acquière cette étiquette et donne lieu à un véritable programme de recherche. Wendt frappe le rationalisme de plein fouet en remettant en question le caractère

G. HAGLUND doute cependant que la notion de communauté de sécurité puisse être appliquée à l'Alliance atlantique. *Did The North Atlantic Triangle Spawn the "Democratic Alliance" (or, Has the Snark Really Been Confuted)?*, Texte manuscrit, mars 1998, p. 11.

22. Stephen M. WALT, «International Relations : One World, Many Theories», *Foreign Policy*, no. 110, printemps 1998, p. 29-46.

23. Robert O. KEOHANE, «International Institutions: Two Approaches», *International Studies Quarterly*, vol. 32, no. 4, décembre 1988, p. 379-396.

logique et inévitable du lien entre l'anarchie et le caractère compétitif des relations interétatiques, qui se manifeste par l'adoption de politiques de puissance et par la situation de *self-help*. Selon Wendt, l'intérêt (et l'identité) des acteurs dépend de leur interaction et de leur perception mutuelle. L'interprétation de la qualité des interactions par chacun des acteurs (notamment la perception, ou non, d'une menace) n'est plus un facteur donné, dans la mesure où il fait appel à la subjectivité. La compétition et le *self-help* ne sont donc plus qu'un résultat possible, *parmi d'autres*, des interactions et de l'intersubjectivité des acteurs. Des acteurs qui ne se perçoivent pas mutuellement comme des menaces n'établiront pas nécessairement un rapport de compétition²⁴.

Dans cette perspective, il devient essentiel d'identifier les éléments qui déterminent ces rapports d'intersubjectivité. Wendt s'en tient au niveau global, en suggérant d'ajouter une quatrième composante à la structure définie par Waltz, composante qui désigne le tissu social du système international formé de l'ensemble des intérêts, interactions et institutions intersubjectives²⁵. Les normes, les idées, les valeurs répandues dans la «communauté internationale» contribuent donc à définir l'identité, les intérêts, les préférences, le comportement et, finalement, les interactions entre les acteurs. Ce raisonnement sera poussé par Martha Finnemore qui observe l'impact de ces normes socialement construites et reproduites par certaines organisations internationales²⁶.

Le constructivisme de Wendt ne prône pas un rejet complet de la rationalité comme mode d'explication du comportement des acteurs, mais suggère plutôt un ajout : les États demeurent des acteurs rationnels, capables de faire des calculs coûts-bénéfices et d'élaborer des stratégies. Mais en marge de cette rationalité subsiste des vastes zones où peut s'exercer une forme de subjectivité. La première de ces zones se situe en amont, dans la mesure où l'intersubjectivité joue un rôle déterminant

24. Alexander E. WENDT, «Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics», *International Organization*, vol. 46, no. 2, printemps 1992, p. 391-425.

25. *Ibid.*, p. 401.

26. Martha FINNEMORE, *op. cit.*

dans la formation de l'identité et des intérêts. Ce n'est qu'une fois ceux-ci identifiés que les États peuvent élaborer des politiques rationnelles. Cette subjectivité joue aussi un rôle déterminant pour interpréter la signification du monde matériel²⁷. La seconde se situe en parallèle des calculs coût-bénéfice : confrontés à un choix et en l'absence de l'information complète nécessaire pour identifier l'option qui leur permet de maximiser leurs bénéfices, les acteurs sont amenés à puiser dans le bagage de leurs expériences, de leurs valeurs et de leur culture pour choisir entre plusieurs avenues²⁸. De plus, si les constructivistes reconnaissent l'existence d'une réalité objective, ils estiment que celle-ci est inévitablement soumise au filtre de la subjectivité des acteurs (et observateurs) et que toute analyse des rapports entre ceux-ci doit tenir compte de cette intersubjectivité. En ce sens, il apparaît, sur les plans épistémologique et ontologique, comme un compromis entre le strict rationalisme/positivisme des néo-néo et le subjectivisme/relativisme à outrance des postmodernes.

La fécondité de l'approche constructiviste peut être jugée au grand nombre de programmes de recherche qu'elle a permis de relancer ou d'enrichir, notamment ceux portant sur les relations transnationales et transgouvernementales (interdépendance complexe), le multilatéralisme et les communautés pluralistes de sécurité. Il vaut la peine de démontrer comment le constructivisme relance la recherche sur ces objets, dans la mesure où cette approche permet de surmonter les limites de ces théories. Plus encore, les hypothèses tirées de la relance de la réflexion dans ces trois domaines serviront à enrichir un quatrième programme de recherche, influencé aussi par le constructivisme, soit celui de la «paix par la démocratie». Cette synthèse constitue probablement l'une des façons les plus originales et les plus prometteuses de résoudre le paradoxe de la relation «inégaie mais égalitaire» qui unit le Canada et les États-Unis.

27. John M. OWEN IV, *Liberal Peace, Liberal War. American Politics and International Security*, Ithaca, Cornell University Press, 1997, p. 18-19.

28. Cette proposition a été explorée par Judith GOLDSTEIN et Robert O. KEOHANE, «Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework» dans J. GOLDSTEIN et R. O. KEOHANE, *Ideas & Foreign Policy. Belief, Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, p. 3-30.

2.2. Le retour des acteurs transnationaux et transgouvernementaux

Wendt considère que l'État est toujours l'acteur dominant du système international²⁹, même s'il reconnaît l'existence et l'influence d'autres types d'acteurs internes, transnationaux, intergouvernementaux et transgouvernementaux. Le programme de recherche constructiviste est d'ailleurs largement orienté vers la recherche d'une explication au comportement de l'État. Mais certains se sont justement penchés sur le rôle des autres acteurs non étatiques et, en particulier de ceux opérant au niveau interne, pour identifier l'origine des idées, valeurs et normes qui déterminent l'identité et l'intérêt de l'État. Ces variables proviennent non seulement de l'environnement international, mais aussi de *l'intérieur* des sociétés et des États. Pour comprendre les choix des décideurs, il faut donc cesser de considérer l'État comme un acteur unitaire et tenter de déterminer comment la culture, les idées et les valeurs dominantes au sein de la société déterminent l'attitude du gouvernement au niveau international³⁰.

Le recours à l'approche constructiviste donne un second souffle à certaines propositions de Keohane et Nye sur l'impact et l'influence des acteurs transnationaux et transgouvernementaux. Ceux-ci jouent aussi un rôle important dans la transmission des normes, des idées et des valeurs au-delà les frontières. Ils peuvent ainsi contribuer à introduire de nouvelles normes dans des sociétés et des gouvernements qui n'étaient pas, jusque-là, sensibilisés, et même assumer la fonction de chien de garde chargé de veiller à leur application³¹. En servant ainsi de canaux de transmission aux valeurs et en favorisant une forme d'uniformisation

29. Alexander E. WENDT, *op. cit.*, p. 424.

30. Voir, par exemple, Peter J. KATZENSTEIN (dir.), *op. cit.* (1996); Yosef LAPID et Friedrich KRATOCHWIL (dir.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Boulder, Lynne Rienner, 1996; Thomas RISSE-KAPPEN (dir.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

31. Thomas RISSE-KAPPEN, «Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War» dans Richard Ned LEBOW et Thomas RISSE-KAPPEN (dir.), *International Relations Theory and the End of the Cold War*, New York, Columbia University Press, 1995, p. 187-222.

entre les sociétés, les acteurs transnationaux contribuent à modifier la façon dont les États se perçoivent mutuellement et, par conséquent, définissent leurs intérêts les uns par rapport aux autres. Les chances qu'ils se perçoivent comme des menaces sont donc réduites. Cette proposition donne un autre sens, beaucoup plus profond, aux hypothèses de Keohane et Nye sur l'influence que peuvent avoir l'une sur l'autre, des sociétés unies par un haut degré d'interdépendance.

Si ces hypothèses ont déjà été explorées, il peut être intéressant de se pencher sur la relation inverse, c'est-à-dire de déterminer si le fait que des sociétés partagent, au préalable, certaines valeurs et normes au niveau interne ne favorise pas le développement de relations transnationales et transgouvernementales entre elles. Thomas Risse-Kappen ouvre la voie en ce sens, en démontrant que la capacité des réseaux transnationaux d'influencer les politiques de l'État dépend de la structure décisionnelle de l'État-cible (y compris la culture politique et les normes faisant l'objet d'un consensus)³². Il est possible de modifier cette hypothèse et de tenter de démontrer que le potentiel de développement et le niveau d'influence des coalitions transgouvernementales³³ augmente si celles-ci sont tissées entre des États fonctionnant dans des structures politiques fondées sur des valeurs et des normes semblables.

Cette proposition permettrait de contextualiser un phénomène d'interdépendance et, donc, de répondre à une question laissée sans réponse par les auteurs transnationalistes, à savoir pourquoi et comment s'instaurent des relations transgouvernementales (et, accessoirement, transnationales) entre certaines sociétés plutôt que d'autres. Il est possible de pousser davantage cette logique en axant la recherche sur un ensemble cohérent et clairement identifiable de normes et de valeurs. Les idées démocratiques libérales semblent particulièrement bien se prêter à cet exercice. Nous y reviendrons.

32. *Ibid.*

33. Les acteurs transnationaux sont ici laissés de côté, dans la mesure où leur point d'origine ne se situe pas nécessairement dans la structure politique de l'État.

2.3 *L'institutionnalisme constructiviste*

Le second programme de recherche qu'aura permis de réorienter le constructivisme est celui qui porte sur les institutions internationales. À bien des égards, c'est à travers la critique de l'approche institutionnaliste rationaliste qu'est apparu le constructivisme. L'une des premières cibles de la critique fondée sur la métathéorie sociologique est la théorie des régimes et, en particulier, les hypothèses sur l'impact et l'évolution des institutions. John Ruggie et Friedrich Kratochwil ont sonné la charge, d'abord en démontrant que la théorie recèle une contradiction fondamentale qui mine sa capacité d'expliquer l'influence des régimes sur le comportement des acteurs : les régimes sont considérés comme une réalité objective (épistémologie positiviste) tout en étant sujette à interprétation par les acteurs (ontologie subjectiviste). Les deux auteurs sont également à l'origine de plusieurs autres critiques adressées à la théorie, notamment son incapacité, évoquée plus haut, d'expliquer les préférences des acteurs quant à la forme et au contenu des institutions.

La théorie constructiviste permet de dépasser plusieurs de ces limites, en explorant les aspects qualitatifs du phénomène multilatéraliste. Ainsi, Ruggie propose une définition qui tient davantage compte du contenu des institutions. Plutôt que de s'en tenir à une définition qui met uniquement l'accent sur les aspects quantitatifs du phénomène («le multilatéralisme désigne toute pratique de coordination de politiques entre *trois États ou plus*»), l'auteur identifie ce qui fait, en termes normatifs, la spécificité d'une telle relation, soit les principes d'indivisibilité et de réciprocité³⁴. Ruggie estime en outre que, pour pousser plus loin l'examen du contenu et de la forme des institutions, il faut tenir compte du contexte socio-historique — en particulier au niveau interne — dans lequel évoluent les acteurs à l'origine de ces institutions³⁵. Les valeurs et les idées dominantes de ces acteurs

34. John Gerard RUGGIE, «Multilateralism: The Anatomy of an Institution», *International Organization*, vol. 46, no. 3, été 1992, p. 561-598.

35. D'où la citation souvent reprise : «When we look more closely at the post-World War II situation, for example, we find it was less the fact of American *hegemony*

deviennent donc des variables importantes. Anne-Marie Burley pousse cette logique plus loin en démontrant que les acteurs internationaux tendent à transposer, au niveau international, les institutions et les valeurs qui guident le système politique interne. Ainsi, l'ordre économique international mis en place après la guerre serait directement inspiré des préceptes et des mécanismes qui ont permis la mise en oeuvre du *New Deal* au niveau interne³⁶.

Cette réflexion de Ruggie permet aussi de mieux cerner la place qu'occupe la norme d'égalité, souvent à la base du fonctionnement des institutions internationales. Comme le souligne Allen Sens :

Les petits États sont parmi les champions des systèmes de sécurité [...] fondés sur le multilatéralisme. [...] Toutefois, le multilatéralisme n'est pas suffisant; la sorte de multilatéralisme importe grandement. Pour satisfaire aux préoccupations des petits États, les dispositifs multilatéraux doivent être aussi accueillants que possible et doivent reconnaître l'égalité formelle des États membres en ce qui concerne les engagements pris envers chacun d'eux, définir leurs droits dans les structures de prise de décision, et protéger la souveraineté diplomatique et politique.³⁷

La première explication réside dans la notion de souveraineté elle-même. La reconnaissance mutuelle que s'octroient les États, petits et grands, explique pourquoi les grandes puissances n'entreprennent pas de conquérir systématiquement leurs voisins plus faibles, à l'inverse de ce qui s'est produit dans les rapports entre les États coloniaux européens et les civilisations d'Afrique, d'Amérique et d'Asie qui ne s'étaient pas constituées en États au sens occidental du terme³⁸.

Certaines institutions, comme celles qui unissent, au niveau régional, les États occidentaux (les institutions européennes, canado-américaines et transatlantiques) semblent cependant avoir mieux intégré les principes égalitaires que d'autres, dans la mesure où la consultation,

that accounts for the explosion of multilateral arrangements than it was the fact of American hegemony», *ibid.*, p. 568.

36. Anne-Marie BURLEY, «Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the New Deal Regulatory State» dans John G. RUGGIE (dir.), *Multilateralism Matters*, Columbia University Press, New York, 1993, p. 125-156.

37. Allen G. SENS. *op. cit.*, (1995), p. 772.

38. Alexander WENDT, *op. cit.*, p. 415.

l'échange d'information ou le bannissement du recours à la force entre les membres — soit des normes qui découlent, d'une façon ou d'une autre, du principe d'égalité — sont des pratiques bien ancrées, au point de structurer les attentes des États. Pour expliquer la spécificité de ces institutions, il faut, conformément au raisonnement de Ruggie, chercher à identifier les caractéristiques socio-historiques qui ont permis la formation de ce type de multilatéralisme. C'est ce que nous ferons plus loin.

Par ailleurs, l'insertion de variables relevant de l'environnement social ouvre des perspectives en ce qui a trait à l'émergence des institutions et, en particulier, des normes. Outre les propositions inspirées des théories réalistes (création des institutions par une puissance hégémonique) et néolibérales (demande en faveur des institutions), l'une des approches rationalistes souvent évoquées est basée sur la théorie des jeux. L'origine des normes se situe ici soit dans une forme de mimétisme, où les moins performants adoptent les normes de comportement des plus efficaces, soit dans un processus d'essais-erreurs, alors que les acteurs, placés dans une situation comparable au dilemme du prisonnier réitératif, sont amenés à «sélectionner» les normes qui guideront, à l'avenir, leurs relations. Ainsi, à défaut d'autres balises, les acteurs tendent à chercher dans le passé des repères à partir desquels ils peuvent orienter leur comportement. C'est ce que James Rosenau a appelé le *habit-driven actor*³⁹ et que Robert Axelrod décrit comme une *l'evolutionary approach* : «What works well for a player is more likely to be used again while what turns out poorly is more likely to be discarded.⁴⁰» On peut aussi associer

39. James N. ROSENAU, «Before Cooperation: Hegemons, Regimes, and Habit-Driven Actors in World Politics», *International Organization*, vol. 40, no. 4, automne 1986, p. 861-865.

40. Robert AXELROD, «An Evolutionary Approach to Norms», *American Political Science Review*, vol. 80, no. 4, décembre 1986, p. 1095-1111. Voir aussi *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984; Ann FLORINI, «Evolutionary Models in International Norms», *International Studies Quarterly*, vol. 40, no. 3, septembre 1996, p. 363-389.

ce courant à l'approche des «leçons de l'histoire» (*historical Learning*) proposée par Dan Reiter⁴¹.

Souvent critiqués en raison des problèmes que suppose un tel processus⁴², les modèles évolutifs ont à tout le moins le mérite d'attirer l'attention sur le caractère graduel de l'assimilation des normes par les acteurs. Il y a cependant moyen de traduire cette idée en termes sociologiques : l'évolution pourrait ainsi être assimilée à un processus de socialisation, alors que les acteurs intègrent de nouvelles normes, parfois en éliminant les plus anciennes. Dans cette perspective, l'évolution n'est pas seulement ou nécessairement le résultat d'un processus d'apprentissage; il est aussi le produit de l'échange des idées et des informations entre les acteurs (échange qui augmente avec la multiplicité des canaux de communication) ou encore de pressions, exercées sur les agents de l'État, par la société civile et/ou les autres acteurs internationaux. L'adoption de cette perspective permet d'expliquer d'éventuelles violations d'une norme (surtout au début d'un processus), sans pour autant remettre en question l'existence de cette norme. Elle permet aussi d'expliquer pourquoi certains acteurs semblent se conformer à une norme qui n'a pas été formulée explicitement⁴³.

Enfin, les travaux de Ruggie soulèvent directement une question — cruciale pour la présente recherche — laissée de côté par les institutionnalistes néolibéraux : quelle distinction doit-on établir entre les niveaux bilatéral et multilatéral? A priori, rien n'interdit d'appliquer la théorie des régimes aux relations unissant seulement deux acteurs. Ruggie, pour sa part, estime que la grande différence entre le multilatéralisme et le bilatéralisme tient aux principes d'indivisibilité et de réciprocité contenus dans le premier et absents dans le second. Ces principes constituent autant de garde-fous qui empêchent la domination des plus faibles par les plus forts : «Multilateralism tends to make security

41. Dan REITER, *Crucible of Beliefs: Learning, Alliances, and World Wars*, Ithaca, Cornell University Press, 1996; «Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past», *World Politics*, vol. 46, juillet 1994, p. 490-526.

42. Friedrich KRATOCHWIL, *op. cit.* (1993), p. 446-447.

43. Friedrich KRATOCHWIL et John G. RUGGIE, *op. cit.* (1986), p. 767-768.

a nonexcludable good. This minimizes the hegemon's coercitive power and its ability to extract payment for protection. It makes the sanctioning of free-riders difficult and threats of abandonment almost impossible.⁴⁴» À l'inverse, le bilatéralisme prend une connotation négative, puisqu'il désigne une relation de domination et de dépendance entre une grande puissance et un État client, l'exemple type étant les liens établis entre l'Allemagne nazie et différents États d'Europe centrale⁴⁵. Le même raisonnement pourrait s'appliquer aux relations entre les États-Unis et les pays d'Amérique latine (nonobstant les liens établis dans le cadre de l'OEA) ou entre l'Union soviétique et les États d'Europe de l'Est. Anne-Marie Burley est encore plus catégorique lorsqu'elle affirme que «the meaningful alternatives to multilateralism in the twentieth century can all be reduced to efforts to establish an asymmetrical set of rules favoring the dominant power⁴⁶». Ces réflexions nous ramènent à la question initiale : pourquoi les relations canado-américaines, en grande partie gérées sur une base bilatérale, semblent-elles échapper à cette logique? Burley apporte, de façon paradoxale et implicite, une réponse à cette question, en faisant un lien entre la définition du multilatéralisme de Ruggie et les valeurs libérales. Nous y reviendrons.

2.4 *Les communautés de sécurité des constructivistes*

Le constructivisme a également contribué au redémarrage de la recherche sur les communautés de sécurité⁴⁷. Ce rapprochement n'est pas étonnant, dans la mesure où les points de convergence sont nombreux. Deutsch et ses collègues ont ouvert la voie à un programme de recherche qui tient compte des variables socio-historiques, en mettant l'accent sur des concepts tels que l'identité ou le sens de la communauté, des thèmes qui reviendront chez les constructivistes. L'identité désigne un rôle

44. Steve WEBER, «Shaping the Postwar Balance of Power: Multilateralism in NATO», *International Organization*, vol. 46, no. 3, été 1992, p. 637.

45. John Gerard RUGGIE, *op. cit.* (1992).

46. Anne-Marie BURLEY, *op. cit.* (1993), p. 144.

47. Emanuel ADLER et Michael N. BARNETT, *op. cit.*, p. 71-72.

spécifique que s'attribue un acteur et qui le pousse à adopter certains comportements attachés à la spécificité de ce rôle. Il s'agit d'un attribut essentiellement relationnel, dans la mesure où il ne prend son sens que lorsque les autres acteurs reconnaissent ce rôle et s'attendent à observer les comportements qui y sont attachés⁴⁸. Le sens de la communauté désigne le sentiment d'appartenance à un groupe spécifique, qui amène ceux qui en sont membres à se percevoir de façon différente des autres. Les deux concepts, qui incitent les acteurs à établir une distinction entre le « nous » et le « eux », sont ainsi étroitement liés. La communauté de valeurs et de normes au sein d'un groupe peut contribuer à l'émergence d'un sentiment d'appartenance ou d'un sens de l'identité, puisqu'elle peut inciter les membres à reconnaître leur particularité par rapport à ceux qui ne partagent pas ces valeurs et à sceller des relations privilégiées et une solidarité avec ceux qui y adhèrent aussi. La communauté de valeurs, qui constitue la première caractéristique d'une communauté de sécurité, semble ainsi être à l'origine des deux autres caractéristiques, soit la prédictibilité du comportement et la résonance. Par exemple, certains estiment que les membres d'une communauté tendent à identifier les menaces et les moyens d'y faire face de façon similaire, ce qui renforce leur capacité de coopérer⁴⁹. Mais les auteurs qui ont repris le flambeau de Deutsch ne semblent guère plus préoccupés par la nécessité de qualifier avec plus de précision la nature des valeurs et des idées qui peuvent favoriser le bannissement du recours à la force et, donc, l'émergence d'une communauté de sécurité. On en retire ainsi l'impression que ce type d'arrangement peut fleurir en tout lieu, pourvu qu'il y ait une certaine communauté de valeurs entre les membres.

Les propositions constructivistes commencent, graduellement, à marquer la réflexion sur la politique étrangère du Canada, en particulier les analyses sur la participation à la Communauté atlantique. Roger Epp a fait un pas décisif en démontrant que l'analyse de la participation canadienne à l'OTAN ne saurait se limiter aux justifications d'inspiration

48. Alexander WENDT, *op. cit.*, p. 397.

49. Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 32.

réaliste et doit aussi englober les valeurs progressistes véhiculées par la notion de communauté, notion qui s'inscrit dans la tradition libérale kantienne. Un autre jalon important a été posé par Robert Wolfe, qui applique l'approche constructiviste à l'étude du développement de la dimension économique de la Communauté transatlantique⁵⁰.

Le concept de communauté de sécurité, inséré dans une logique constructiviste, semble aussi un outil intéressant pour expliquer une partie du puzzle posé par les relations bilatérales canado-américaines, soit l'émergence et le maintien d'une «longue paix». Sean Shore, qui participe au programme de recherche lancé par Adler et Barnett, s'est penché sur ce cas. Partant du même point de départ que Deutsch — l'impossibilité technique de la guerre —, Shore applique le raisonnement de Wendt. L'absence de guerre découle, d'abord, de l'établissement d'une relation de confiance mutuelle (plutôt que de compétition) qui trouve son expression dans la «frontière non défendue». L'explication réside donc dans l'interaction des acteurs (réduction des préparatifs militaires) et l'interprétation qu'ils en font (développement d'un sentiment de confiance). Cette situation permet, au début du XX^e siècle, l'apparition d'une identité «nord-américaine» dans laquelle se reconnaissent les élites des deux États. Dans cette perspective, les relations entre les États d'Amérique du Nord se distinguent de celles qu'entretiennent les Européens, puisqu'elles sont fondées sur une culture commune, un attachement à la démocratie, la transparence, l'absence de course aux armements et la résolution pacifique des différends. Cette identité commune est renforcée par une série de phénomènes, tels que le développement de relations transnationales et transgouvernementales, les mouvements de population entre les deux pays, l'accroissement des échanges économiques et le brassage culturel. Le lien de causalité proposé par Shore rejoint donc celui des transnationalistes, puisque c'est l'absence

50. Roger EPP, *op. cit.* (1990), p. 89-121; Robert WOLFE, *op. cit.* (1990-1991); Robert WOLFE (dir.), *Transatlantic Identity? Canada, the United Kingdom and International Order*, Kingston, School of Policy Studies, 1997; Robert WOLFE «Article 2 Revisited: Canada, Security, and Transatlantic Economic Cooperation», dans Michael K. HAWES et Joel J. SOKOLSKY (dir.), *op. cit.*, p. 305-335.

de guerre caractéristique de la communauté de sécurité qui favorise le développement de l'interdépendance.

Trois remarques peuvent être adressées à la réflexion de Shore. En premier lieu, on peut se demander s'il ne surestime pas l'importance accordée à la notion d'identité, même s'il y a bien convergence culturelle et communauté de valeurs. La distinction établie par Adler et Barnett entre communauté «lâche» («a transnational region comprised of sovereign states whose people maintain dependable expectations of peaceful change») et «serrée» (qui possède notamment «a system of rule that lies somewhere between a sovereign state and a regional, centralized government») ⁵¹ est révélatrice à cet égard. Si l'Amérique du Nord satisfait aux exigences minimales de la première, elle ne peut en aucun cas être assimilée à la seconde. Au contraire, les deux gouvernements ont soigneusement évité d'entrer dans un processus d'intégration politique. Shore doit même se distancier des deux auteurs, dans la mesure où ceux-ci proposent un lien de causalité inverse (la démilitarisation *suit* le développement d'une identité commune).

Il est difficile de soutenir, comme le fait William T. R. Fox, que les Canadiens et les Américains se comportent, même épisodiquement, comme les membres d'un même ensemble politique ⁵², à l'image des États membres de l'Union européenne. Le «nord-américanisme» — et l'expression «nous, les Nord-Américains» — a peut-être, à quelques reprises, fait partie du discours que s'adressent les élites des deux États, mais n'a jamais, à notre connaissance, été employé avec des interlocuteurs de l'extérieur (sauf au cours des années 1920; voir le chapitre III). Si le discours et les gestes des dirigeants américains laissent parfois croire qu'ils considèrent leurs voisins du nord comme des leurs ⁵³, l'inverse n'est pas vrai. Au contraire, la volonté de se distinguer des États-Unis s'est souvent imposée comme un principe clef de la politique

51. Emanuel ADLER et Michael N. BARNETT, *op. cit.*, p. 73.

52. William T. R. FOX, *op. cit.* (1985), en particulier le chap. IV, p. 57-78.

53. David BALDWIN, «The Myths of the Special Relationship» dans Stephen CLARKSON (dir.), *An Independent Foreign Policy for Canada?*, Toronto, McClelland & Stewart, 1968, p. 6-7.

étrangère canadienne. Il est, à ce niveau, significatif de noter que la notion d'identité nord-américaine apparaît plus souvent sous la plume d'auteurs américains que canadiens. Bien peu d'auteurs canadiens-anglais accepteraient cette assertion sans sourciller.

En second lieu, si Shore attache beaucoup d'importance à l'interprétation des intentions militaires et semble surestimer l'impact de la notion d'identité, il n'accorde que peu d'attention aux facteurs politiques susceptibles d'accroître le potentiel de résonance et de prédictibilité du comportement entre les acteurs. La convergence des valeurs politiques ne constitue qu'un facteur secondaire dans la formation de la communauté qu'il observe : «In this case, democracy's role in producing peace was indirect. [...] Of course, democratic values strongly conditioned these relations, but democracy by itself was not the decisive factor.⁵⁴» Étant donné que les deux États comptent parmi les démocraties les plus anciennes et les plus stables, l'affirmation est étonnante. Elle mérite donc d'être examinée plus à fond.

Enfin, Shore — comme Deutsch, Adler et Barnett — cherche d'abord à expliquer l'absence de guerre. Fournir une explication sur la nature égalitaire des relations de coopération va au-delà de ses préoccupations de recherche.

3. L'impact des valeurs politiques : la paix et la coopération par la démocratie

Au moment où renaissent les théories sociologiques en relations internationales, la discipline est agitée par un autre débat, qui porte sur l'impact des institutions et des valeurs *libérales*. Plusieurs auteurs libéraux soutiennent, en effet, que les États démocratiques semblent éviter de recourir à la force dans leurs relations mutuelles, même s'ils conservent toute leur agressivité face aux États non démocratiques. La richesse des hypothèses élaborées pour expliquer ce phénomène

54. Sean M. SHORE, *op. cit.* (1997), p. 27.

justifierait, en soi, un détour par ce débat. Mais c'est surtout le fait que la référence aux valeurs libérales constitue un moyen de dépasser la plupart des limites observées dans les autres théories institutionnalistes (transnationalisme, multilatéralisme, communauté de sécurité) qui retient ici l'attention. De plus, malgré le foisonnement des études empiriques sur le phénomène de paix démocratique, le cas des relations canado-américaines n'a pas, jusqu'à présent, attiré l'attention des chercheurs. Tous ces éléments contribuent donc à faire des hypothèses sur la paix par la démocratie et, en particulier, celles insérées dans une logique constructiviste, le point de convergence incontournable de cette recherche.

3.1 *La logique de la théorie*

L'un des plus anciens projets destinés à résoudre le problème de la guerre est celui d'Emmanuel Kant qui écrit, en 1795, un essai intitulé *Vers la paix perpétuelle*⁵⁵. Véritable profession de foi en faveur du progrès social, politique et moral de l'humanité, ce texte énonce, en substance, que la guerre disparaîtra grâce à un processus d'apprentissage et, surtout, de renforcement de la capacité des individus de participer à la décision politique au moyen des institutions républicaines (ou «démocratiques» dans le sens contemporain du terme). Trois «articles définitifs» sont essentiels pour instaurer cette paix démocratique.

La constitution civique de chaque État doit être républicaine. Ce type de système politique est le seul qui permet l'expression de la volonté populaire. Puisque les populations sont les premières à faire les frais de la guerre, elles ne sont pas enclines à se lancer dans de telles aventures (ce

55. Emmanuel KANT, *Vers la paix perpétuelle et autres textes*, Paris, Flammarion, 1991, p. 73-131. Voir aussi Michael W. DOYLE, «Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, été-automne 1983, p. 225-228; Michael W. DOYLE, «Liberalism and World Politics», *American Political Science Review*, vol. 80, no. 4 décembre 1986, p. 1157-1158; David HELD, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

qui est probablement encore plus vrai depuis l'avènement des armes nucléaires). Cet article vise, en fait, à permettre aux individus de se substituer aux États comme principaux acteurs des relations internationales. L'émergence d'un état de paix perpétuelle est donc liée à l'adoption, par un nombre croissant d'États, d'une constitution démocratique.

Le droit des gens doit être fondé sur un fédéralisme d'États libres; Les républiques, selon Kant, appliquent dans leurs relations mutuelles des règles de droit international qui, par définition, excluent le recours à la guerre. Non seulement ces États vivent-ils en paix, mais ils ont naturellement tendance à s'associer en une «fédération». Kant, probablement par souci de pragmatisme, ne va pas jusqu'à demander la constitution, au niveau supranational, de l'équivalent du pouvoir centralisé de l'État (comme l'étaient les gouvernements européens de l'époque) dans une république. Sa fédération est plutôt un compromis entre le pacte de non-agression et une forme d'union très décentralisée inspirée de celle des États-Unis d'Amérique de l'époque⁵⁶.

Le droit cosmopolite doit se restreindre aux conditions de l'hospitalité universelle. Le droit des gens doit uniquement viser à créer des conditions propices aux échanges pacifiques et, en particulier, au commerce. Par cette limite, Kant cherche à contenir les revendications sur des territoires déjà habités et à empêcher le recours à des arguments de droit pour justifier des conquêtes ou des protectorats. Les échanges ont, par contre, l'avantage de permettre la circulation des idées (et, donc, de contribuer à l'épanouissement du républicanisme) et l'enrichissement des populations.

Oubliée tant que les États démocratiques étaient peu nombreux, l'idée est réapparue timidement dans les années 1930-1940, avec les

56. André TOSEL, *Kant révolutionnaire. droit et politique*, Paris, PUF, 1988, p. 99; David HELD, *op. cit.* p. 230.

travaux d'auteurs tels que Clarence Streit ou Quincy Wright⁵⁷. Elle a été réactualisée et intégrée aux hypothèses de l'école libérale⁵⁸. La base du raisonnement s'appuie sur le fait que les États dont le système politique correspond à une définition minimale de la démocratie ne sont jamais entrés en guerre les uns contre les autres, à tel point que c'est devenu un lieu commun de citer l'aphorisme de Jack Levy selon lequel ce phénomène serait ce qui se rapproche le plus, dans le domaine des relations internationales, d'une loi empirique⁵⁹. L'affirmation est, en effet, fondée sur un ensemble de données dont la corrélation est très forte et statistiquement significative⁶⁰. Les études visant à comparer la validité de l'hypothèse de paix par la démocratie avec d'autres variables explicatives tendent à démontrer que la variable «démocratie» joue un rôle autonome⁶¹.

Il s'agit d'un point départ intéressant pour l'étude des relations canado-américaines en matière de sécurité puisque, dans la documentation portant sur la «paix républicaine», les relations entre les deux pays (les trois, si l'on compte l'Angleterre) sont généralement saluées

-
57. Clarence K. STREIT, *Union Now. A Proposal for a Federal Union of the Democracies of the North Atlantic*, New York, Harper, 1939; Quincy WRIGHT, *A Study of War*, Chicago, Chicago University Press, 1942;
58. Michael W. DOYLE, *op. cit.* (1983 et 1986); Bruce RUSSETT, *Grasping The Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
59. Jack S. LEVY, «Domestic Politics and War», *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, 1988, p. 662.
60. James LEE RAY, *Democracy and International Conflict. An Evaluation of the Democratic Peace Proposition*, University of South Carolina, 1995. Pour une critique du caractère significatif des statistiques portant sur l'absence de guerre entre les démocraties, voir John J. MEARSHEIMER, «Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War», *International Security*, été 1990, 15, no. 1, p. 50-51; David E. SPIRO, «The Insignificance of the Liberal Peace», *International Security*, vol. 19, no. 2, automne 1994, p. 50-86.
61. Stuart BREMER, «Democracy and Militarized Interstate Conflict, 1816-1965», *International Interactions*, vol. 18, no. 3, printemps 1993, p. 231-249; Zeev MAOZ et Bruce RUSSETT, «Alliance, Continuity, Wealth, and Political Stability: Is the Lack of Conflict Among Democracies a Statistical Artifact», *International Interactions*, vol. 17, no. 3, 1992, p. 245-267. D'autres auteurs, qui se sont également livrés à des études comparatives entre les théories, sont arrivés à des conclusions opposées. Par exemple, John J. MEARSHEIMER, *op. cit.* (1990), p. 50-51; Christopher LAYNE, «Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace», *International Security*, vol. 19, no. 2, automne 1994, p. 5-49.

comme l'une des plus anciennes manifestations de ce phénomène. Les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada comptent en effet parmi les plus anciennes démocraties libérales, un statut que l'on peut leur attribuer respectivement et de façon conservatrice, en 1776, 1832 et 1867⁶². La «longue paix» du XIX^e et du XX^e siècle en Amérique du Nord constitue donc une excellente candidate au statut de «paix démocratique».

Les hypothèses qui visent à expliquer ce phénomène peuvent être divisées en deux groupes⁶³. Le premier courant est souvent appelé «structuraliste», parce qu'il met l'accent sur les contraintes qu'imposent les *structures politiques* et les *institutions internes* sur la prise de décision (obligation de transparence, imputabilité, division des pouvoirs, mode de désignation et de révocation du chef de l'exécutif, etc.). Ces hypothèses tiennent également compte des mécanismes et des droits qui permettent à la société civile d'exprimer éventuellement un désaccord avec les politiques menées par les dirigeants (élection, présence d'une opposition institutionnalisée, liberté d'expression individuelle, liberté de presse, droit d'association). Ces contraintes, généralement très élevées dans les États libéraux, exercent un effet cumulatif dans une querelle opposant des démocraties, ce qui réduit le risque que le conflit dégénère en affrontement armé⁶⁴. Ces hypothèses présentent cependant l'inconvénient de ne pas expliquer pourquoi les États démocratiques demeurent, malgré ces mécanismes politiques, aussi agressifs vis-à-vis des États non démocratiques⁶⁵. C'est pour cette raison qu'elles sont parfois utilisées

62. Michael W. DOYLE, *op. cit.* (été 1983), p. 209-210.

63. Sur le débat entre les deux écoles de la paix par la démocratie, voir John M. OWEN, «How Liberalism Produces Democratic Peace» *International Security*, vol. 19, no. 2, automne 1994, p. 87-125; Nils Petter GLEDITSCH et Harvard HEGRE, «Peace and Democracy: Three Levels of Analysis», *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, no. 2, avril 1997, p. 283-310.

64. T. Y. C. COTTON, «War and American Democracy», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 30, 1986, p. 616-635; T. Clifton MORGAN et Sally HOWARD CAMPBELL, «Domestic Structure, Decisional Constraints, and War», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 35, no. 2, juin 1991, p. 187-211; T. Clifton MORGAN et Valerie L. SCHWEBACH, «Take Two Democracies and Call Me in the Morning: A Prescription for Peace?», *International Interaction*, vol. 17, no. 4, 1992, p. 305-320.

65. Une affirmation que contestent maintenant certains : Kenneth BENOIT, «Democracies Really Are More Pacific (in General)», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, no. 4, décembre 1996, p. 636-657; R. J. RUMMEL, «Democracies are More Peaceful Than

comme un élément d'appoint aux hypothèses de la seconde catégorie. Elles sont également d'une utilité limitée pour expliquer les relations de coopération. Nous les laisserons donc de côté.

Le second courant, appelé ici «interactionniste», se réfère plutôt à ce qui se produit lorsque se rencontrent des démocraties libérales. Ces interactions engendrent deux types de phénomènes complémentaires qui modifient la dynamique des relations entre les agents des deux sociétés. Le premier relève de *l'interprétation des intentions de l'autre* par les agents (dirigeants et élites), tandis que l'autre a trait à un *processus d'internationalisation* des normes libérales, qui, par définition, ne se retrouvent pas dans d'autres dyades (entre un État libéral et un État non libéral ou entre deux États non libéraux). Ce courant, particulièrement sujet à l'influence du constructivisme, a ouvert de nouveaux champs d'application à la théorie : celle-ci ne sert plus seulement à expliquer *l'absence de guerre* entre les États démocratiques, mais aussi la dynamique de leurs *relations de coopération*⁶⁶. De plus, le constructivisme apparaît comme une racine logique unissant les différentes approches qui utilisent la notion de norme (transnationalisme, institutionnalisme et paix par la démocratie). Enfin, il introduit, dans l'étude du phénomène de la paix démocratique, une dimension intersubjective permettant de raffiner les hypothèses interactionnistes.

Other Countries», *European Journal of International Relations*, vol. 1, 1995, p. 457-479.

66. Le mariage avec le constructivisme et l'application de cette synthèse a surtout été le fait des travaux de Thomas RISSE-KAPPEN, *op. cit.* (1995 et 1996) et «Democratic Peace - Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument», *European Journal of International Relations*, vol. 1, no. 4, décembre 1995, p. 491-517.

3.2 Présentation de l'hypothèse

L'interprétation des intentions

Plusieurs de ces hypothèses reposent sur *l'interprétation*, par les agents, *des motivations et des contraintes des autres acteurs*. Parce qu'ils partagent cette culture politique, les dirigeants des États démocratiques sont plus enclins à se considérer réciproquement comme étant raisonnables, prédictibles et ayant des intentions pacifiques⁶⁷, et donc plus enclins à se faire confiance, en s'attendant à ce que les autres fassent de même (principe de réciprocité). Ces préjugés favorables découlent principalement du fait que les dirigeants élus incarnent la volonté de la société civile et, donc, des individus qui la composent, à qui l'on prête cette volonté pacifique et ce caractère raisonnable⁶⁸. Ce postulat s'inscrit dans la logique de l'article I du projet de Kant. Toujours en vertu du principe de réciprocité, les États libéraux tendent également à être plus tolérants les uns vis-à-vis des autres et à se donner le bénéfice du doute, tout en adoptant l'attitude inverse face aux États non libéraux : «Only those believed to be tolerant are tolerated.⁶⁹» Cette proposition reprend, précise et raffine celle de Deutsch, qui affirme que la communauté de valeurs encourage l'émergence d'un sentiment de confiance.

Par ailleurs, le fait que les dirigeants d'un État démocratique savent que leurs collègues étrangers sont soumis aux mêmes contraintes qu'eux peut accroître la sympathie ou la compréhension mutuelle⁷⁰. Il n'est donc pas étonnant que, lors de négociations délicates, les représentants d'un État invoquent la réaction de l'opinion publique (ou du législatif ou encore des groupes de pression) pour justifier leurs positions, et que cet argument soit bien perçu par leurs vis-à-vis⁷¹, ce qui semble souvent être

67. John OWEN, *op. cit.* (1994), p. 95-96; Michael W. DOYLE, *op. cit.* (1986), p. 1161.

68. John OWEN, *op. cit.* (1997), p. 32-36.

69. *Ibid.*, p. 36.

70. William J. DIXON, «Democracy and the Peace Settlement of International Conflict», *American Political Science Review*, vol. 88, no. 1, mars 1994, p. 17.

71. Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies... op. cit.* (1995), p. 38.

le cas dans les relations canado-américaines⁷². À l'inverse, le processus électoral aidant, les dirigeants peuvent rarement développer des inimités personnelles qui perdurent sur une longue période de temps.

L'intersubjectivité opère aussi sur un autre plan. Parce que leurs valeurs politiques reposent sur des bases semblables, il y a plus de chances que les dirigeants définissent les intérêts de l'État en termes semblables, adoptent des positions semblables et identifient les menaces de façon semblable⁷³. Ceci pourrait expliquer pourquoi les démocraties préfèrent s'allier entre elles⁷⁴ et, surtout, pourquoi les antagonismes suffisamment profonds pour dégénérer en conflits violents sont rares. Cette proposition pourrait bien expliquer l'observation de Kal Holsti, selon qui : «In many areas, the interests of [Canada and the United States] are perceived by policy-makers as essentially identical [...] Other interests, while not identical, are at least compatible [...] There have been differences on details of strategy but seldom on ultimate objectives.⁷⁵»

Les constructivistes associent le processus de convergence des intérêts à l'existence d'une identité collective unissant les acteurs⁷⁶. Sans chercher à remettre en question ce lien, nous pouvons à tout le moins faire l'économie du concept «d'identité collective» : il n'est pas nécessaire que la communauté de valeurs entre les acteurs engendre une identité collective pour qu'ils soient amenés à définir la menace de la même façon. Une définition similaire de la menace peut bien résulter de processus semblables, mais distincts chez chaque acteur.

72. K. J. HOLSTI, *op. cit.* (1971), p. 384-388.

73. William J. DIXON, «Democracy and the Management of International Conflict», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 37, no. 1, mars 1993, p. 45.

74. Kurt Taylor GAUBATZ, «Democratic States and Commitment in International Relations», *International Organization*, vol. 50, no. 1, hiver 1996, p. 31-63; Randolph M. SIVERSON et Juliann EMMONS, «Birds of a Feather: Democratic Political Systems and Alliance Choices in the Twentieth Century», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 35, 1991, p. 285-306.

75. K. J. HOLSTI, *op. cit.* (1971), p. 378.

76. Ce lien n'est toutefois pas nécessaire, dans la mesure où, selon Wendt, la définition de l'identité et les intérêts sont, tous deux, une conséquence des interactions entre les acteurs.

Admettre cette capacité des États libéraux à établir des relations de confiance ouvre des perspectives théoriques fascinantes. D'une part, cette faculté leur permet de surmonter ce que les auteurs réalistes considèrent comme l'un des principaux obstacles à l'établissement de relations de coopération. Parce qu'ils parviennent à dépasser la méfiance attribuée aux acteurs évoluant dans un environnement anarchique, les démocraties se préoccupent plus, dans leurs relations mutuelles, des gains absolus que des gains relatifs. D'autre part, ce même raisonnement coupe court à un autre argument réaliste qui consiste à affirmer qu'une situation d'interdépendance économique est perçue comme un facteur de vulnérabilité, par les acteurs, et comme une source de conflit⁷⁷. Conformément à la logique de l'article III du *Projet de paix perpétuelle*, les échanges deviennent, au contraire, facteur d'unité et de paix. Si les rivalités ou les conflits économiques demeurent possibles, ils ne constituent pas pour autant une cause de guerre. En effet, d'un point de vue libéral, la compétition économique est perçue comme un phénomène légitime et enrichissant, dans la mesure où elle s'exerce conformément aux règles du marché. En d'autres termes, la transposition des normes libérales et les règles qui en découlent permettent de gérer la relation d'interdépendance. Donald Barry propose un raisonnement semblable lorsqu'il affirme que les trois principes de l'exceptionnalisme (notification préalable des réorientations de politique pouvant affecter l'autre État, consultation lors de la mise en oeuvre de ces politiques et recherche de compromis visant à atténuer l'impact de ces réorientations) remplissent cette fonction⁷⁸. Bien que l'auteur ne pousse pas son raisonnement aussi loin, on peut poser que ces trois principes découlent, eux-mêmes, d'un ordre libéral.

77. Katherine BARBIERI, «Economic Interdependence : A Path to Peace or a Source of Conflict», *Journal of Peace Research*, vol. 33, no. 1, 1996, p. 29-49; Dale C. COPELAND, «Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations», *International Security*, vol. 20, no. 4, printemps 1996, p. 5-41.

78. Donald BARRY, *op. cit.*, p. 115.

L'internationalisation des normes

Le phénomène d'*internationalisation des normes* (soit la deuxième hypothèse interactionniste) désigne, quant à lui, le processus par lequel les normes et les principes qui régissent les rapports politiques au niveau *interne* deviennent des contraintes sociales au niveau *international*. Anne-Marie Burley a démontré que les États tendent à créer des institutions internationales qui reflètent celles qui existent au niveau national. Thomas Risse-Kappen pousse le raisonnement plus loin en estimant que des États qui partagent les mêmes valeurs sont donc en mesure de se reconnaître et d'appliquer les normes liées à ces valeurs dans leurs relations mutuelles. Lorsqu'elles sont partagées par plus d'un acteur étatique, les *normes internes* deviennent des *normes internationales*⁷⁹.

La convergence de normes a un effet sur les autres institutions (principes, règles, processus de prise de décision) qui lient les même acteurs⁸⁰. Les institutions formelles (les règles et les processus de prise de décision) et informelles (les coutumes et les pratiques) tendent également à reproduire, à l'échelle internationale, l'ordre libéral instauré au niveau interne pour structurer les rapports entre les acteurs politiques :

Democracies are [...] likely to form *democratic institutions* whose rules and procedures are oriented toward consensual and compromise-oriented decision-making respecting the equality of the participants. The norms governing the domestic decision-making processes of liberal systems, are also expected to regulate their interactions in international institutions. Democracies externalize their internal norms when cooperating with each other.⁸¹

79. Anne-Marie BURLEY, *op. cit.* (1993); Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies... op. cit.*, (1995); Voir aussi Bruce RUSSETT, *op. cit.* (1993), p. 35.

80. Selon la définition donnée par les institutionnalistes, les normes sont des institutions, au même titre que les règles ou les procédures de prise de décision. Comme ces dernières, elles prescrivent des comportements, encadrent les activités et structurent les attentes des acteurs, Toutefois, elles occupent une place particulière, dans la mesure où leur contenu normatif détermine les prescriptions des autres institutions. Stephen D. KRASNER, «Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables», dans Stephen D. KRASNER (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 3.

81. Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies... op. cit.* (1995), p. 33.

Les normes internationales résultant de ce processus devraient, par définition, s'inspirer des valeurs et des normes libérales (définies plus loin). Ainsi, la référence spécifique au libéralisme apparaît comme un moyen de répondre aux préoccupations des auteurs qui, comme Ruggie et Kratochwil, réclament que plus d'attention soit accordée au contexte socio-historique pour expliquer le contenu spécifique des institutions : cette référence permet de qualifier et de circonscrire un ensemble cohérent d'idées, de valeurs qui déterminent non seulement l'identité et les intérêts des acteurs, mais aussi la nature des institutions qui les unissent. Elle comble ainsi une des lacunes de la théorie des régimes et même de la théorie des alliances évoquée au chapitre précédent.

Il est possible d'inférer plusieurs conséquences de ce phénomène d'internationalisation des normes libérales. La première est, bien entendu, que les États démocratiques ne recourent pas à la violence pour résoudre leurs différends. L'explication du phénomène réside ici dans une transposition des normes internes qui encadrent la résolution des conflits au sein de la société civile. Les États tendent plutôt à se soumettre à des mécanismes de règlement des conflits et des différends⁸², mécanismes également inspirés de ceux utilisés au sein de la société civile (cour de justice, négociation avec arbitrage, recours aux évaluations établi par des experts, comité paritaire, etc.). La menace du recours à la force ou la coercition n'est donc plus considérée comme légitime⁸³.

La seconde conséquence touche plus directement à la nature des relations de coopération qui se tissent entre les États libéraux et offre une explication sur l'origine du caractère égalitaire des relations qui unissent les États démocratiques. Selon Thomas Risse-Kappen, les normes relatives au recours à la consultation régulière et au non-recours à des mesures unilatérales, la recherche du consensus ou du compromis et la délibération constituent, à l'échelle interétatique, le reflet d'un système politique qui privilégie l'égalité entre les acteurs, qui autorise un jeu de

82. William J. DIXON, *op. cit.* (1994), p. 16 et (1993), p. 45.

83. Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies... op. cit.* (1995), p. 38.

représentation compétitif à l'intérieur de règles très claires et qui attache une grande importance au caractère public de la prise de décision⁸⁴ :

These norms [regular consultation, joint consensus-building and non-hierarchy] serve as key obligations translating the domestic decision-making rules of democracies onto the international arena. The obligation to regularly consult each other can then be regarded as the functional equivalent to domestic norms regulating the publicity of the political process, its constitutionality, and the equality of the participants.⁸⁵

L'égalitarisme entre États peut aussi être considéré comme une internationalisation des valeurs qui sont au coeur de l'ordre libéral, soit la prédominance de la règle du droit et l'égalité devant les lois. De façon plus générale, cette idée peut être associée à la prédominance des droits et libertés individuels. Il ne s'agit pas tant d'assimiler l'État à un individu et de lui conférer les mêmes droits, mais plutôt de considérer l'État libéral comme l'incarnation d'une société civile qui fonctionne sur cette base. Les États libéraux sont égaux, parce qu'ils représentent légitimement des individus égaux. En ce sens, cette norme complète la notion de souveraineté. Enfin, l'idée d'égalité entre acteurs souverains se trouve elle-même renforcée par la norme du non-recours à la coercition et à la violence, puisqu'elle tend à neutraliser une grande partie des critères de puissance sur lesquels se fondent généralement les hiérarchies entre acteurs souverains⁸⁶.

La consultation, la recherche du consensus et même la règle d'égalité peuvent aussi, à l'occasion, marquer les relations entre États non libéraux, mais ces normes teintent beaucoup plus profondément et plus directement les rapports entre démocraties. Parce que les valeurs qui sont à l'origine de ces normes forment la base du système politique de ces États, les dirigeants et les élites se retrouvent, dans l'espace public formé par les relations entre démocraties, sur un terrain familier, où ils peuvent tenter de résoudre les problèmes par des méthodes qui correspondent à celles utilisées au niveau interne. Plus encore, le respect de ces normes est

84. *Ibid.*, p. 34-37; William J. DIXON, *op. cit.* (1994).

85. Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies... op. cit.* (1995), p. 35.

86. *Ibid.*, p. 37.

essentiel pour des raisons de légitimité, non seulement face à la société civile de l'État considéré, mais aussi face aux dirigeants et à l'opinion publique des autres États libéraux. Les conséquences internes et externes d'une violation — mesurée en termes d'appui, d'image, de crédibilité — peuvent donc être très lourdes. Ni l'espace public démocratique familier, ni le souci de légitimité n'existent lorsqu'il s'agit de relations avec des États non libéraux.

L'obligation de consultation, la recherche du compromis et du consensus, et le respect de l'égalité entre États sont autant de facteurs qui contribuent à atténuer le différentiel de puissance et à conférer aux petits États une influence sans rapport avec leur capacité militaire ou économique.

Power asymmetries should be mediated by norms of democratic decision-making among equals emphasizing persuasion, compromise, and the non-use of force or coercive power. If the norms regulating behavior in international institutions among democracies are themselves democratic, the practices following these norms should enable small allies to influence the decisions.⁸⁷

C'est donc à ce niveau que l'on peut chercher la solution à l'anomalie posée par la dynamique curieusement égalitaire des relations canado-américaines. Plus encore, la référence aux valeurs et aux normes libérales permet de surmonter les critiques adressées à certaines hypothèses avancées pour expliquer ce phénomène et de les intégrer comme hypothèses complémentaires.

L'hypothèse au coeur de cette recherche s'appuie sur la synthèse constructiviste-paix par la démocratie et emprunte aux deux types d'hypothèses interactionnistes :

Les dirigeants qui se perçoivent mutuellement comme émanant de sociétés fondées sur des normes et des valeurs démocratiques libérales, tendent à appliquer ces mêmes normes et valeurs dans leurs relations réciproques, et ce tant dans la gestion des conflits que des rapports de coopération.

87. *Ibid.*, p. 33.

Présentés de façon schématique, les différents éléments constituant l'hypothèse s'articulent de la façon suivante :

FIGURE I : HYPOTHÈSE

**RESPECT, PAR LES DIRIGEANTS,
DU «NOYAU DUR» DES VALEURS LIBÉRALES
+
PERCEPTION RÉCIPROQUE DU
CARACTÈRE DÉMOCRATIQUE LIBÉRAL**

Oui

Non

DYNAMIQUE DES INTERACTIONS

Interprétation des intentions et des comportements

Confiance

Méfiance

Contenu des pratiques et des institutions

Égalitaires

Rapport de puissance

3.3 *Définition des variables et méthodologie*

La logique de l'hypothèse utilisée ici reprend celle des hypothèses interactionnistes exposées plus haut. De façon générale, le processus de vérification de cette proposition, appliquée aux relations canado-américaines, reste conforme, au niveau des arguments, à celui employé par les tenants de l'école interactionniste. Toutefois, la configuration générale de l'hypothèse élaborée pour les fins de cette recherche présente certains aspects originaux (par exemple, le lien entre les deux éléments composant la variable indépendante), tout comme le sont certains rapports (exposés plus loin) entre cette hypothèse et celles d'inspiration transnationaliste ou institutionnaliste. Certaines composantes de

l'hypothèse doivent donc être approfondies, en partie pour désamorcer les chausse-trappes logiques qu'elles peuvent faire apparaître.

La variable indépendante : définitions objective et subjective de la démocratie

La variable indépendante est composée de deux éléments, soit le respect, par les dirigeants, d'un «noyau dur» des valeurs libérales, et la perception, par ces même dirigeants, d'un respect semblable chez leurs homologues des États avec lesquels ils établissent des contacts. Ces deux éléments, et le rapport qu'ils entretiennent entre eux, méritent un examen approfondi.

Le premier élément, qui repose sur une définition objective des valeurs associées à la démocratie libérale, constitue la composante de la variable indépendante la plus susceptible de prêter à controverse. L'un des principaux débats opposant les réalistes aux partisans de l'hypothèse de la «paix républicaine» porte précisément sur la définition du terme «démocratie libérale». Il y a effectivement matière à débat, puisqu'il existe une grande variété de systèmes politiques ou socio-économiques qui peuvent se réclamer du libéralisme (monarchie constitutionnelle et république, laissez-faire économique et État-providence, fédéralisme et centralisme, etc.). On peut résoudre le problème en ignorant ces distinctions et chercher plutôt les points communs.

Par-delà les différences institutionnelles ou les politiques économiques qui peuvent exister entre les diverses variantes, il est possible d'identifier un «noyau dur» de valeurs et de normes, sans lesquelles un système politique et socio-économique ne peut être considéré comme démocratique libéral, et qui peut s'appliquer à presque toutes les démocraties libérales des XIX^e et XX^e siècles. Le point de départ de l'identification de ce noyau dur est la définition générique formulée par Schmitter et Karl :

Modern political democracy is a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives.⁸⁸

La démocratie est donc un «système de gouvernance», c'est-à-dire un ensemble de principes qui définit le type d'interaction entre dirigeants et citoyens. Mais cette définition est insuffisante, dans la mesure où elle ne permet pas de déduire les valeurs et les normes qui y sont attachées. Le terme «valeur» est entendu ici au sens d'un précepte moral qui permet de distinguer ce qui est «désirable» de ce qui est «indésirable», alors que celui de «norme», qui dérive généralement des valeurs, est plus spécifique. Une norme est une prescription, définie en termes d'obligations et de droits, qui guide les comportements, encadre les activités et structure les attentes des acteurs. Elle établit une distinction entre ce qui est «acceptable» et ce qui ne l'est pas⁸⁹. On peut convenir, en se fondant sur l'examen des travaux des chercheurs qui se sont penchés sur l'hypothèse de la paix par la démocratie⁹⁰, et de ceux qui se sont intéressés aux idées politiques en général⁹¹, que la démocratie libérale gravite autour des valeurs suivantes : l'égalité des individus entre eux et devant la loi et l'État, c'est-à-dire la possibilité offerte à chacun de participer à la vie politique, de ne pas être soumis à l'arbitraire, et que tous soient soumis aux mêmes règles; les libertés d'expression, d'association, d'organisation et de presse, jugées essentielles à l'exercice des droits civiques et politiques; les autres droits individuels, dont ceux de propriété privée et

-
88. Phillippe C. SCHMITTER et Terry Lynn KARL, «What Democracy Is ... and Is Not», *Journal of Democracy*, vol. 2, no. 3, été 1991, p. 76.
89. Robert O. KEOHANE, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 57-58; Stephen D. KRASNER, *op. cit.* (1983), p. 2.
90. William J. DIXON, *op. cit.* (1994), p. 14-16; Michael W. DOYLE, *op. cit.* (1986), p. 1164-1165; T. Clifton MORGAN et Sally HOWARD CAMPBELL, «Domestic Structure, Decisional Constraints, and War», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 35, no. 2, juin 1991, p. 187-211.
91. André-J. BÉLANGER et Vincent LEMIEUX, *Introduction à l'analyse politique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1996, p. 121-128; Georges BURDEAU, *Le libéralisme*, Paris, Seuil, 1979; H. MCCLOSKEY et J. ZALLER, *Capitalisme et démocratie: l'Amérique, juge de ses valeurs*, Paris, Economica, 1990; G. Bingham POWELL Jr., *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*, Cambridge, Harvard University Press, 1982; Phillippe C. SCHMITTER et Terry Lynn KARL, *op. cit.*, p. 75-88.

de libre entreprise, considérés comme les fondements de l'ordre économique et le principal mécanisme d'enrichissement collectif; la tolérance, qui découle du respect de l'individualisme; le droit cosmopolite, qui garantit la libre circulation des personnes, des biens et des idées; enfin, la souveraineté de l'État, qui permet à ce dernier d'agir comme dépositaire et agent de réalisation des entreprises d'intérêt collectif et comme garant des droits individuels contre les menaces provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur.

Les normes qui peuvent être associées à l'idée de démocratie libérale sont d'abord, bien évidemment, celles qui ont trait au respect des valeurs énumérées plus haut. De plus, dans la mesure où l'on définit la démocratie comme un système de gouvernance, les normes touchent aux mécanismes de désignation des dirigeants et de prise de décision, ainsi qu'aux rapports qu'entretiennent les citoyens entre eux. La plus importante de ces normes est probablement la «compétition encadrée» (*bounded competition*) dans la représentation des intérêts et l'accession aux fonctions de direction⁹². La démocratie est ici généralement associée à l'existence d'un système électoral qui garantit un scrutin libre, universel et secret, ainsi qu'à la possibilité pour les citoyens de s'organiser, à l'existence d'une opposition institutionnalisée et à la séparation des pouvoirs. Dans le même ordre d'idées, le principe de la «représentation» (par les élus et les groupes) et celui de l'imputabilité des dirigeants sont considérés comme des éléments intrinsèques de la vie politique des démocraties.

Le second élément de la variable indépendante, soit les *perceptions réciproques des acteurs*, a trait à la dimension intersubjective qu'apporte le constructivisme. On ne peut, en effet, s'en tenir à une définition objective de la démocratie libérale. Pour que les valeurs et les normes libérales aient un impact sur les relations entre deux (ou plusieurs) acteurs, il faut que cette réalité objective ait traversé le filtre de subjectivité de chacun de ces acteurs, et qu'il reconnaisse bien en l'autre un

92. Phillippe C. SCHMITTER et Terry Lynn KARL, *op. cit.*

attachement aux normes et aux valeurs identique au sien. La plupart des études sur la paix démocratique tiennent cette reconnaissance pour acquise⁹³. Ce n'est pas nécessairement vrai, puisque, au-delà du noyau dur de valeurs, il existe une grande variété de systèmes dits «libéraux» et, surtout, parce que plusieurs factions politiques privilégiant des versions différentes du libéralisme peuvent coexister au sein d'un même État. Il y a donc, en marge du noyau dur de valeurs, un vaste espace où l'intersubjectivité des acteurs peut moduler ou court-circuiter l'impact attendu des valeurs et des normes libérales sur leurs relations. Par exemple, une faction «monarchiste parlementaire» sera moins encline à reconnaître le caractère libéral d'une république et adoptera, à l'égard des États qui présentent ce type de régime, une attitude plus critique que ses compatriotes républicains. Dans le cas qui nous occupe, le problème n'est donc pas tant de démontrer que les systèmes politiques du Canada et des États-Unis correspondent bien à la définition objective de ce qu'est une démocratie libérale (ce que peu d'observateurs du XX^e siècle remettraient en question), mais plutôt de déterminer à partir de *quel moment* ils se sont mutuellement perçus comme tels et de vérifier si cette reconnaissance est largement répandue dans la classe politique des deux États. Cette dimension intersubjective est essentielle pour que la convergence des valeurs qui forment le noyau dur affecte la façon dont les dirigeants perçoivent leurs intentions mutuelles et détermine le contenu des institutions internationales.

Faire appel aux perceptions et à l'intersubjectivité est cependant un jeu dangereux, parce que cette démarche peut comporter des pièges logiques. En voici un qui doit être désamorcé avant d'aller plus loin. Toute l'argumentation présentée jusqu'à présent suggère que les agents (dirigeants et élites) partagent tous les mêmes vues, au point où l'on serait tenté d'opérer une simplification chère aux réalistes en les amalgamant et en considérant l'État libéral comme un acteur unitaire. Mais l'un des traits qu'ont en commun toutes les démocraties est justement la tolérance

93. John M. OWEN, *op. cit.* (1994), p. 96-97; John M. OWEN IV, *op. cit.* (1997), p. 12-15; Bruce RUSSETT, *op. cit.* (1993), p. 30-35.

face aux opinions dissidentes et au pluralisme politique. Cette caractéristique suscite des questions lorsqu'on met de l'avant une proposition qui fait appel à la subjectivité (les représentants des États doivent se *percevoir* mutuellement comme des libéraux) : peut-on assumer que tous les représentants d'un État font la même appréciation du caractère libéral ou non libéral des autres États? Est-il possible, par exemple, que les membres du parti au pouvoir (ou l'exécutif) présentent un État donné comme une démocratie alors que l'opposition (ou le législatif, les groupes de pression ou les médias) soutient le contraire? Bref, comment concilier les perceptions contradictoires entre agents d'un même État?

La question est d'autant plus pertinente qu'il existe de nombreuses variantes du système politique et socio-économique qui peuvent se réclamer de la «démocratie libérale» : monarchie constitutionnelle et république, ultralibéralisme et social-démocratie, régime parlementaire et présidentiel, protectionnisme et libre-échange, etc. Dans cette perspective, un régime social-démocrate peut bien être considéré, sur le plan économique, comme étant trop «à gauche» pour qu'un ultraconservateur accepte de le qualifier de libéral. De même, une monarchie constitutionnelle ne méritera pas nécessairement l'étiquette libérale de la part d'un républicain pur et dur. De façon générale, selon John Owen, un acteur libéral est critique vis-à-vis des régimes fonctionnant avec des institutions libérales différentes, s'il considère que ces institutions, *transposées dans son propre État, poseraient une menace à ses intérêts*⁹⁴. L'absence de définition universellement acceptée pose problème pour identifier les États qui peuvent être reconnus comme des démocraties.

Le problème se pose en termes différents selon les époques. Au XIX^e siècle, les agents pouvaient nier le caractère libéral de tel ou tel État qui, malgré l'existence d'un processus électoral et de garanties constitutionnelles en faveur des droits individuels, conservait des

94. John OWEN, *op. cit.* (1997), p. 39-40.

institutions qui, comme la monarchie ou l'esclavage, empruntaient à l'Ancien régime. Au XX^e siècle, les choses se clarifient, puisque l'apparition de systèmes politiques rivaux (communisme et fascisme) tend à unir les démocraties autour d'un noyau de valeurs communes et à relativiser leurs différences. La reconnaissance mutuelle est donc devenue moins problématique entre États occidentaux, en particulier au cours de la guerre froide. La difficulté persiste cependant dans le cas des États qui, comme l'Espagne, le Portugal ou plusieurs pays du tiers-monde, étaient, au cours de la guerre froide, fermement ancrés dans le camp anticommuniste, fonctionnaient avec une économie de marché, mais demeuraient des dictatures politiques. Au cours des années 1980-1990, une ambiguïté semblable enrobe la cohorte d'États engagés dans un processus de démocratisation.

Ce problème d'identification a également affecté les relations canado-américaines. Si, au XX^e siècle, il ne fait pas de doute que toutes les factions politiques importantes des deux États reconnaissent bel et bien l'autre comme une démocratie libérale, la chose est moins claire lorsqu'on examine la situation au XIX^e siècle. Comme nous le verrons au chapitre III, cette reconnaissance n'était pas universellement répandue dans la classe politique, ni octroyée de façon immédiate.

C'est un problème auquel s'est heurté John Owen dans ses études de cas sur la diplomatie américaine du XIX^e siècle, puisque certaines factions politiques aux États-Unis niaient le caractère démocratique du Royaume-Uni (ou de la France, ou de l'Espagne, selon le cas), alors que d'autres, au contraire, le reconnaissaient. Owen apporte deux solutions à ce problème. La première consiste à suivre les interventions de ces factions et à mesurer l'influence de l'une et de l'autre. La position qui prime (reconnaître ou ne pas reconnaître le caractère libéral d'un autre État) sera celle de la faction la plus en mesure d'influencer la direction de l'État, que ce soit de façon directe, en détenant le pouvoir exécutif, ou indirecte, en mobilisant l'opinion publique en faveur de sa position. C'est cette approche qui est employée pour vérifier l'hypothèse utilisée ici.

Il s'agit cependant d'un pari risqué, puisque si la faction qui nie le caractère démocratique l'emporte, l'hypothèse fondée sur les perceptions ne peut plus expliquer le phénomène de paix démocratique (comment justifier le maintien d'une paix démocratique si les acteurs ne se reconnaissent pas comme tels?). Pour préserver ce lien, Owen fait aussi appel — la seconde solution — aux hypothèses structuralistes (l'impact des institutions internes, évoqué plus haut), qui garantissent le maintien de l'état de paix. Il fait donc intervenir des facteurs qui ne relèvent plus de l'intersubjectivité, mais d'une définition objective de ce qu'est un État libéral (un État libéral est un État qui fonctionne avec un système électoral et reconnaît la liberté d'expression). Cette seconde solution risque de mener droit à un borbier épistémologique, parce qu'elle implique la coexistence de définitions subjective et objective de la démocratie libérale. L'auteur évite les interférences en traitant de façon totalement indépendante les deux hypothèses.

Ce problème guette aussi le raisonnement proposé ici, dans la mesure où les composantes objective et subjective de la définition de la démocratie libérale constituent les deux facettes de la variable indépendante. Owen peut faire l'économie d'une réflexion sur le rapport entre elles, mais pas nous.

Tant et aussi longtemps que les dirigeants de deux États qui intègrent les normes et les valeurs du noyau dur de la définition de démocratie libérale se reconnaissent comme tels, il n'y a pas de contradiction entre les dimensions objective et subjective de la variable indépendante. Mais que se passe-t-il si deux États respectent les valeurs et les normes du noyau dur, mais que les dirigeants ne reconnaissent pas cet état de fait (ce que nous appellerons des «libéraux critiques»)? À l'inverse, que se passe-t-il, si les dirigeants s'obstinent à qualifier de démocratique un État dont le système politique ou socio-économique contredit les normes et les valeurs associées au noyau dur?

On peut facilement imaginer une telle situation. Par exemple, des libéraux conservateurs britanniques peuvent considérer que le système

présidentiel américain n'est pas libéral, dans la mesure où les ministres sont désignés par le président et ne sont pas imputables devant le législatif. Le refus de reconnaître le caractère libéral du système politique américain ne découle pas ici de considérations liées au noyau dur de valeurs, mais plutôt aux mécanismes institutionnels. Mais ces mêmes conservateurs peuvent fort bien estimer que la liberté d'expression ou le libre marché (soit des principes associés au noyau dur) deviennent des facteurs dangereux dans une république, parce que le caractère électif du poste de chef de l'exécutif rend le titulaire vulnérable à la corruption et qu'il y a donc risque que le système se mue en une ploutocratie. Dans ce cas, le noyau dur n'est pas remis en question, mais les éléments qui le composent peuvent être corrompus par le contexte institutionnel.

Comment traiter ces contradictions possibles entre les dimensions objective et subjective? Il y a lieu, à cet égard, d'adopter un principe général très net : la variable indépendante n'aura pas l'effet attendu s'il y a contradiction entre ses composantes objective et subjective. En d'autres mots, on ne peut parler de «paix démocratique» ou de «coopération entre démocraties» si l'un des acteurs étatiques n'adhère pas à toutes les valeurs et normes associées au noyau dur *ou* s'il n'est pas reconnu comme tel par la faction dirigeante de l'autre État. Les dimensions objective et subjective sont donc considérées, toutes deux, comme des conditions nécessaires.

Ce principe général étant posé, il y a moyen d'introduire des nuances, en particulier en ce qui a trait aux cas où les dirigeants et/ou l'élite ne reconnaissent pas le caractère libéral d'un État qui répond pourtant aux critères objectifs (attachement aux normes et valeurs du noyau dur). Dans la mesure où ce refus découle parfois d'une méfiance à l'égard de certains éléments précis, propres à une variante du libéralisme en particulier — et non aux composantes du noyau dur —, il y a lieu d'adopter une attitude plus nuancée. Lorsque les composantes du noyau dur ne sont pas mises en cause, il est toujours possible qu'elles exercent une influence sur les éléments de la variable dépendante, soit l'interprétation des intentions ou sur le processus d'internationalisation des normes. Mais on doit s'attendre à ce que cette influence soit beaucoup

moins forte et plus fragile. L'interprétation des intentions de l'autre est marquée par une attitude plus critique, et le processus d'internationalisation des normes peut être limité à sa plus simple expression, soit de vagues pratiques plutôt qu'une institutionnalisation formelle.

Ces nuances sont nécessaires en grande partie à cause de la difficulté de mesurer l'influence d'une faction politique qui refuserait de reconnaître le caractère libéral d'un État qui répond pourtant aux critères objectifs. Par exemple, un groupe de pression peut bien mener une campagne bruyante dans laquelle elle souligne son refus de reconnaître le caractère libéral d'un autre État, mais cette campagne peut ne pas avoir d'effet sur la prise de décision. De même, il faut rester prudent face aux discours publics des dirigeants qui nient le caractère libéral d'un autre État, dans la mesure où il peut bien s'agir d'un discours destiné à un auditoire interne et visant à court-circuiter les positions adoptées par une faction rivale. Les dirigeants confrontés aux vicissitudes des processus électoraux sont parfois obligés de livrer des professions de foi nationaliste et de présenter une image de fermeté en politique étrangère, quitte à casser du sucre sur le dos d'un gouvernement autrement considéré comme une «démocratie libérale soeur». Heureusement, les dirigeants libéraux étrangers faisant les frais de ces attaques sont soumis aux mêmes contraintes et savent donc reconnaître ce type de manoeuvres pour ce qu'elles sont. Dans un tel cas, on doit s'attendre à observer un décalage entre, d'une part, le discours public et, d'autre part, le discours privé et le comportement face à l'autre État.

Variable dépendante : interprétation des intentions et institutionnalisation des valeurs et des normes

La définition des éléments composant la variable indépendante n'est fondamentalement pas différente de celle que leur donnent les auteurs interactionnistes cités plus haut. Le *processus d'internationalisation des normes*, nous l'avons vu, repose sur la tendance des agents des sociétés

libérales à projeter au niveau international et à appliquer entre eux les valeurs qui régissent la dynamique politique interne. Ce phénomène modifie la dynamique des relations entre États libéraux de deux façons, soit en affectant la perception des intentions des dirigeants des autres États libéraux et en structurant le contenu des pratiques et des institutions liant les États libéraux.

L'interprétation des intentions désigne la lecture que fait un acteur des intentions, des motivations et des comportements d'un autre acteur. Cette variable se mesure en termes de confiance ou de méfiance. Un acteur confiant ne redoute pas une agression militaire, prête des intentions bénignes à son partenaire et est donc plus susceptible d'entamer un processus de coopération. Ainsi, plus un acteur libéral considère que son partenaire adhère, lui aussi, aux valeurs et aux normes libérales, plus il est susceptible de lui faire confiance et de structurer son comportement en conséquence.

L'examen du rapport de causalité entre les perceptions et l'interprétation des intentions peut aussi recéler des pièges logiques. À partir de son étude sur l'équilibre de la menace, Stephen Walt conclut que l'idéologie joue un rôle mineur, sinon tactique, dans la formation des alliances : «The states examined here did show a slight preference for alignment with other similar states, but the preference was readily abandoned in the face of significant threats or discredited by the rivalries that emerged between ideologically kindred regimes.⁹⁵» Ce faisant, il offre une autre explication aux hypothèses fondées sur les perceptions utilisées pour expliquer la paix démocratique en inversant le rapport de causalité. Ce n'est pas dans le fait que des gouvernements se reconnaissent mutuellement comme des régimes démocratiques que réside la source de la paix, mais bien le contraire : c'est parce qu'ils ne se considèrent pas comme une menace que les gouvernements se reconnaissent comme des États libéraux. Dans ce contexte, c'est l'interprétation des intentions qui détermine la perception de la nature du régime. Le discours devient donc

95. Stephen M. WALT, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

purement tactique, puisqu'il consiste à dénigrer le système socio-politique d'un adversaire et à considérer comme légitime celui d'un allié.

Pour contourner ce problème, il n'est pas d'autre solution que de s'assurer que les perceptions des dirigeants ne fluctuent pas au rythme des crises ou de leur évaluation de l'acuité de la menace. Au contraire, on doit s'attendre à ce qu'elles varient selon la nature du régime ou des politiques adoptées par le gouvernement visé. Ainsi, pour être considérée comme significative, l'attitude des libéraux vis-à-vis d'un gouvernement étranger ne doit pas changer au gré des crises politiques et militaires survenant dans les relations avec ce gouvernement. Toutefois, leur attitude peut changer lorsque les institutions ou les politiques internes de cet État évoluent. Lorsque ces institutions ou ces pratiques se transforment dans un sens conforme à leur conception du libéralisme, les libéraux sont plus enclins à reconnaître le caractère démocratique de cet État. Inversement, lorsque les institutions et les pratiques sont modifiées de façon à ce qu'elles ne correspondent plus à leur conception du libéralisme, les libéraux deviennent des «libéraux critiques», c'est-à-dire qu'ils peuvent aller jusqu'à nier le caractère démocratique d'un autre État (sinon du leur), même si celui-ci satisfait aux critères de la définition objective⁹⁶. Cette distinction est importante car elle permet de s'assurer de la direction du rapport de causalité dans un contexte où les positions d'un État changent et que s'affrontent des factions politiques qui ne partagent pas la même conception du libéralisme.

La convergence de valeur et de normes a aussi un impact sur le *contenu des pratiques et des institutions internationales* qui naissent des interactions entre États. Les démocraties libérales appliquent, dans leur relations mutuelles, des normes libérales et forment des institutions libérales. Transposées au niveau international, les normes libérales formant le noyau dur prennent un sens quelque peu différent et tendent à se renforcer mutuellement. La première, et la plus évidente, porte sur le non-recours à la violence et à la coercition pour la résolution des

96. John OWEN, *op. cit.*, (1997), p. 39-40.

différends internationaux. La seconde, qui serait en quelque sorte un prolongement naturel de la première, prévoit que les États se soumettent à des mécanismes de règlement des conflits et des différends⁹⁷, mécanismes souvent inspirés de ceux utilisés au niveau interne (arbitrage, recours aux évaluations établies par des experts, comité paritaire, etc.). Dans le même ordre d'idées, certains auteurs ont cru discerner des standards de comportement qu'encourage l'environnement politique créé par la démocratie. Le recours à la consultation régulière et le non-recours à des mesures unilatérales, la recherche du consensus⁹⁸ et la délibération⁹⁹ ne sont pas des traits propres aux relations entre démocraties, mais les valeurs et les procédures propres à ce type de régime contribuent à hisser le respect de ces formes d'interaction politique au rang de normes. Celles-ci peuvent être considérées comme l'application, à l'échelle interétatique, d'un système politique qui privilégie l'égalité entre les acteurs, qui autorise un jeu de représentation compétitif à l'intérieur de règles très claires et qui attache une grande importance au caractère public de la prise de décision.

L'examen du processus d'internationalisation des normes recèle aussi certains pièges, maintes fois soulignés dans la documentation, sur l'impact des normes. La recherche doit viser à retracer des références aux valeurs et aux normes dans les pratiques des acteurs et dans les institutions qu'ils mettent en place. Toutefois, on ne doit pas s'attendre nécessairement à ce qu'ils agissent toujours en parfaite conformité avec ces normes. Une norme définit ce que les acteurs considèrent comme acceptable ou inacceptable dans leurs relations mutuelles, mais sa violation ne doit pas être perçue comme la falsification *ipso facto* de l'hypothèse, et ceci pour deux raisons. D'une part, comme le soulignent les critiques de l'approche rationaliste-instrumentale des régimes, ce n'est pas parce qu'une norme est violée qu'elle n'existe pas!¹⁰⁰ Au

97. William J. DIXON, *op. cit.*, p. 16.

98. Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies... op. cit.* (1995), p. 34-37.

99. Phillipe C. SCHMITTER et Terry Lynn KARL, *op. cit.*, p. 79.

100. Friedrich KRATOCHWIL, *Rules, Norms, and Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 p. 63; Friedrich KRATOCHWIL et John G. RUGGIE, *op. cit.* (1986), p. 767-768; John G. RUGGIE, *op. cit.*, 1983, p. 221; Thomas RISSE-KAPPEN,

contraire, même les violations peuvent témoigner de l'existence et de l'influence effective de normes, parce qu'elles peuvent avoir un impact sur le comportement tant de celui qui viole la norme que de celui qui en subit les conséquences. Ainsi, l'acteur pris en défaut pourra se sentir tenu de présenter ses excuses ou de chercher une légitimité à ses actions qui puise à même le bagage de valeurs libérales. L'acteur qui s'estime lésé pourra, quant à lui, invoquer ces normes pour exiger réparation ou un renforcement des mécanismes permettant de garantir le respect ultérieur de ces normes. L'attitude du premier à l'égard des demandes du second est aussi un élément à observer. Bref, c'est la lecture que font les acteurs de l'intentionnalité, de la justification et des conséquences d'une violation qui est importante. L'absence de référence des normes aux valeurs libérales lors de la violation d'une norme démocratique, plus que la violation elle-même, pourrait contribuer à infirmer la proposition.

Il faut aussi rappeler que les valeurs et les normes ont un impact progressif : elles se renforcent avec le temps, au fur et à mesure que les acteurs les intègrent. Les violations auront donc tendance à se produire plus facilement au début d'une période donnée. C'est la répétition de la violation qui est significative¹⁰¹, et ceci même si les acteurs s'interpellent en faisant référence aux valeurs libérales. Le constat selon lequel une violation se répète à de nombreuses reprises constituerait un sérieux problème pour l'hypothèse. Inversement, le fait qu'une violation ne se reproduit pas, alors que des conditions qui ont entouré la première faute se présentent à nouveau, peut être considéré comme un indice en faveur de la démonstration.

Il est cependant important de déterminer quelles formes pourraient prendre ces violations, ne serait-ce que pour donner une idée de ce que serait une dynamique de coopération où s'exerceraient librement les rapports de puissance, sans institutions, normes ou même contrepoids.

Cooperation Among Democracies... op. cit. (1995), p. 37; Peter J. KATZENSTEIN, «Introduction» dans Peter J. KATZENSTEIN (dir.), *op. cit.* (1996), p. 20-22.

101. «While above a certain threshold behavioral violations invalidate norms, occasional violations do not.»; Peter J. KATZENSTEIN, «Introduction», *op. cit.*, p. 20.

En ce qui a trait à la résolution des conflits pouvant opposer les deux États, la violation d'un ordre libéral nord-américain peut s'exprimer de la façon suivante : imposition d'une solution par les États-Unis, menace du recours à la force, subversion, pressions politiques ou militaires. Les cas où de telles mesures auraient pu être utilisées sont nombreux, en particulier au niveau de la délimitation du tracé des frontières et des zones de pêche. Dans le cas de la coopération en matière de défense commune, les conséquences négatives du caractère asymétrique du rapport de force peuvent prendre des formes très diverses : diminution du contrôle sur les forces armées canadiennes stationnées en territoire canadien; absence de contrôle, par le gouvernement canadien, sur les composantes de la présence américaine au Canada (troupes, bases et autres installations) et sur leurs activités; remise en question de l'intégrité territoriale du Canada en raison de la présence militaire américaine; obligation, pour le Canada, de modifier ses politiques vis-à-vis des tiers États; absence d'influence du Canada sur la définition de la menace contre laquelle l'effort commun est dirigé; perte de contrôle sur les initiatives et les orientations politiques et stratégiques américaines qui ont un impact sur la sécurité ou la souveraineté canadienne. L'historiographie révèle que ces cas de figure se sont, à un moment ou un autre, concrétisés¹⁰². Toutefois, la façon dont ces situations ont évolué permet de vérifier si les normes et les valeurs — et les institutions qu'elles ont contribué à structurer — ont effectivement joué un rôle dans l'évolution et la dynamique de la coopération entre les deux États.

102. Voir, par exemple, Jack L. GRANATSTEIN, «The American Influence on the Canadian Military, 1939-1963» dans B. D. HUNT et R. G. HAYCOCK (dir.), *Canada's Defence. Perspective on Policy in the Twentieth Century*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1993, p. 129-139; Shelag D. GRANT, *Sovereignty or Security. Government Policy in the Canadian North (1936-1950)*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1988.

4. Liens avec les autres hypothèses institutionnalistes

La synthèse constructiviste-libérale offre non seulement une voie intéressante pour étudier des phénomènes comme l'absence de guerre ou la coopération égalitaire (deux phénomènes qui caractérisent les relations canado-américaines), mais elle permet aussi de relancer la réflexion sur certaines hypothèses formulées par les théories transnationalistes ou institutionnalistes. Elle fournit, en effet, des moyens de dépasser plusieurs des limites des théories identifiées au chapitre précédent.

4.1 *Des forces transnationales et transgouvernementales libérales?*

L'ajout de l'adjectif «libérales» à la notion de «forces transnationales et coalitions transgouvernementales» permet de répondre aux questions laissées en suspens par Keohane et Nye, en précisant les caractéristiques du contexte qui leur permettent, d'une part, de se développer et, d'autre part, d'exercer une influence significative sur l'évolution des relations entre les sociétés qu'elles lient.

Keohane et Nye considèrent le bannissement du recours à la force comme une condition essentielle à l'émergence de relations transgouvernementales, sans toutefois s'étendre sur l'origine de cette condition. S'ils pressentent l'importance du facteur démocratie, ils ne vont pas plus loin. Sean Shore est plus précis lorsqu'il évoque la «confiance» engendrée par la démilitarisation des frontières. Dans les deux cas, il ne s'agit que de conditions permissives, somme toute assez vagues. La référence aux valeurs libérales permet d'obtenir une image encore plus précise des facteurs qui favorisent l'apparition des rapports transgouvernementaux.

Comme le souligne Bruce Russett, le transnationalisme est étroitement associé à la démocratie :

Individual autonomy and pluralism within democratic states foster the emergence of transnational linkages and institutions — among individuals, private groups, and governmental agencies [...] Democracies foster, and are fostered by, the pluralism arising from many independent centers of power and

influence; autocracies do not. Democracies are open to many private and governmental transnational linkages; autocracies rarely are. Thus transnationalism cannot easily be considered separately from the distinction between democracies and other kinds of states. Since it is substantially correlated with the «open» institutions of democratic politics, it cannot be treated analytically or empirically as an independent cause [of peace].¹⁰³

Thomas Risse-Kappen est plus précis en estimant que la nature du système politique libéral favorise l'émergence de tels liens transfrontaliers :

Transboundary activities of societal actors largely depend on whether the domestic structures of the states involved enable governments to control these activities. Since democratic systems are based on the separation of state and society, their governments are less able to control the transnational activities of their citizens than authoritarian political systems. Transnational relations are expected to flourish in alliances among democracies. The same conditions of open structures and highly institutionalized interstate relations also facilitate the emergence of transgovernmental decisions.¹⁰⁴

Certaines normes associées au libéralisme peuvent aussi favoriser la création de telles relations, en particulier celles relatives à la libre circulation des personnes. De plus, des individus œuvrant dans un environnement politique et socio-économique semblable sont plus susceptibles de se comprendre et d'établir des liens que lorsqu'ils sont en rapport avec des collègues qui travaillent dans un milieu tout à fait différent.

Tous ces éléments pointent vers la même conclusion : le potentiel de développement et le niveau d'influence des coalitions transgouvernementales augmentent si celles-ci sont établies entre des États démocratiques. Cette hypothèse n'a cependant jamais été vérifiée empiriquement.

Il y a moyen de pousser encore plus loin, en démontrant que, une fois créées, les relations transnationales et transgouvernementales contribuent à renforcer un ordre interétatique libéral et à maintenir la paix entre les acteurs. En premier lieu, ces relations peuvent devenir des

103. Bruce RUSSETT, *op. cit.* (1993), p. 26.

104. Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies... op. cit.* (1995), p. 38.

canaux de diffusion des valeurs et des normes, ce qui contribue à en renforcer l'application. Deuxièmement, les coalitions transfrontalières sont souvent autant de groupes de pression qui, en cas de conflit, favorisent la recherche de solutions de compromis. S'il y a lieu, les représentants du gouvernement engagés dans une coalition transnationale se rangeront du côté de la faction politique qui reconnaît le caractère libéral de l'autre État. Troisièmement, elles permettent de dépolitiser les problèmes, puisque la seule présence des acteurs transnationaux permet souvent de reporter la responsabilité des conflits sur d'autres acteurs que l'État. En outre, l'existence de coalitions et de canaux transgouvernementaux favorise la recherche de solutions techniques plutôt que politiques, puisqu'ils permettent de déléguer cette fonction à des échelons décisionnels moins élevés, généralement habitués à considérer les conflits comme des «problèmes à résoudre» plutôt que comme des affrontements entre des entités politiques. Enfin, l'existence de coalitions transgouvernementales favorise la compartimentalisation des conflits, de manière à ce qu'un conflit dans un domaine d'interaction n'affecte pas les autres aspects de la relation¹⁰⁵. Il s'agit là d'une observation que font souvent les transnationalistes à partir de l'examen des relations canado-américaines et, en particulier, de la *quiet diplomacy*¹⁰⁶.

4.2 Des communautés de sécurité démocratiques?

Bien que Deutsch et ses collègues aient été des précurseurs, au sens où ils ont donné une importance aux idées et aux valeurs, ils n'ont pas exploité ce thème à fond. Si l'idée d'une fédération de démocraties est évoquée au passage, ils n'ont pas considéré les valeurs libérales comme la principale caractéristique de leur Communauté nord-atlantique (la Turquie, l'Espagne et le Portugal n'étaient pas des démocraties à

105. Anne-Marie BURLEY, *op. cit.* (1993), p. 140; Michael DOYLE, *op. cit.* (1986), p. 1161.

106. K. J. HOLSTI, *op. cit.* (1971), p. 385 et 394.

l'époque)¹⁰⁷. Le concept de communauté a, malgré tout, attiré l'attention des analystes qui ont cherché l'équivalent contemporain de la Fédération républicaine de Kant¹⁰⁸. La mise en relation est d'ailleurs presque inévitable, puisque les trois conditions essentielles mentionnées par Deutsch (convergence des valeurs, prédictibilité des comportements et résonance) trouvent un écho dans les hypothèses interactionnistes.

La référence au libéralisme renforce certainement le programme de recherche sur les communautés (même si ceux qui le mènent n'entendent pas se limiter à cette seule catégorie d'États¹⁰⁹) en identifiant clairement une des sources possibles des trois conditions essentielles (communauté de valeurs, prédictibilité et résonance). En revanche, ce concept renforce l'argumentaire des hypothèses interactionnistes fondées sur la perception en poussant la logique un cran plus loin : la reconnaissance mutuelle que s'accordent les démocraties engendre l'émergence d'un «sentiment d'appartenance» — sinon d'un lien identitaire — fondé non plus sur la culture ou sur la langue, mais sur l'attachement à des valeurs politiques. Ce type de synthèse présente l'avantage de concilier l'existence d'un sentiment d'appartenance à un groupe sur la base de valeurs *socio-politiques*, tout en tolérant l'expression de revendications identitaires, formulées en termes *culturels* ou *économiques*, à l'intérieur même de ce groupe. Cette distinction est particulièrement importante pour l'examen des relations canado-américaines.

Elle permet de corriger l'une des faiblesses relevées dans le raisonnement de Sean Shore sur la communauté de sécurité nord-américaine. L'auteur présente, en effet, les liens d'interdépendance économique et culturelle comme un élément constitutif de cette communauté, ignorant les revendications identitaires des Canadiens

107. Karl W. DEUTSCH *et. al.*, *op. cit.*, p. 10 et 117.

108. Michael W. DOYLE, *op. cit.* (1983), p. 222, note 20 et p. 230, note 33; Bruce RUSSETT, *op. cit.* (1993), p. 42; Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies...* *op. cit.* (1995); Harvey STARR, «Democracy and War: Choice, Learning and Security Communities», *Journal of Peace Research*, vol. 29, no. 2, 1992, p. 207-213.

109. Emanuel ADLER et Michael N. BARNETT, *op. cit.*, p. 71.

justement apparues en réaction à l'américanisation de la culture et de l'économie canadiennes. L'expression du nationalisme canadien, comme l'absence presque complète de référence à une identité nord-américaine, suscite de sérieuses questions quant à la vigueur, sinon à l'existence, de la «communauté nord-américaine». À l'inverse, évoquer une «communauté démocratique» pose moins de problèmes, puisque l'existence d'un sentiment d'appartenance fondé sur les valeurs politiques libérales n'est pas contradictoire avec l'expression d'une identité socio-économique canadienne distincte. Malgré les différences entre les régimes politiques, maintes fois soulignées dans les études comparatives (évoquées au chapitre précédent), aucun auteur ne tente de distinguer les deux États sur la base de leur attachement aux valeurs démocratiques.

4.3 *Institutions bilatérales et démocratie libérale*

Ruggie et Burley, nous l'avons vu, doutent que l'on retrouve, dans une relation bilatérale, les principes d'indivisibilité et de réciprocité qui caractérisent le multilatéralisme. Risse-Kappen doute également, pour des raisons similaires, que la logique de la «coopération entre les démocraties» qu'il a mise au point pour l'étude des relations multilatérales puisse s'appliquer au niveau bilatéral¹¹⁰.

Le fait est, cependant, qu'en termes de qualité des relations ou de résultat des interactions, les rapports entre le Canada et les États-Unis, d'une part, et les États européens et les États-Unis, d'autre part, ne sont pas fondamentalement différentes, même si les premiers sont de nature bilatérale et les seconds souvent établis au niveau multilatéral. Rien, dans l'argumentation théorique de Ruggie et de Risse-Kappen, n'interdit formellement d'effectuer une telle transition. Pourquoi, dans ce cas, les relations canado-américaines ne sont pas marquées par l'asymétrie de

110. Thomas RISSE-KAPPEN en réponse à une question de l'auteur lors d'un séminaire tenu à l'Université de Montréal le 26 mars 1997.

puissance qui, selon ces auteurs, est la marque du bilatéralisme? Comment expliquer cet accroc à la théorie, sinon en reconnaissant que le multilatéralisme et le bilatéralisme peuvent parfois puiser à la même source?

Burley fournit probablement une partie de la réponse lorsqu'elle estime que «multilateralism is nothing more than the internationalization of the liberal conception of the rule of law¹¹¹». Dans cette perspective, une relation bilatérale qui refléterait aussi une «conception libérale de la règle du droit», serait, paradoxalement, d'essence multilatérale. La référence aux valeurs démocratiques libérales est ainsi un moyen de répliquer aux préventions des auteurs multilatéralistes à l'égard des relations bilatérales. Contrairement aux propositions néoréalistes, néolibérales et même constructivistes, les hypothèses sur la paix par la démocratie n'établissent pas de distinction sur la base du nombre d'acteurs impliqués. Qu'il y ait deux ou dix États démocratiques en relation, le résultat demeure le même, soit l'établissement d'une paix séparée. En toute logique, il devrait en être de même au niveau de la coopération.

Dans la mesure où il ne semble pas exister d'étude sur les relations *bilatérales* entre États *libéraux*, il n'est pas possible de trancher. C'est une lacune qu'il y a lieu de combler, précisément par une étude des relations canado-américaines.

* * *

La synthèse entre la logique du constructivisme et les hypothèses interactionnistes (perceptions et internationalisation des normes) offre une clef théorique pour expliquer, de façon convaincante, l'anomalie que constitue la dynamique des relations canado-américaines en matière de sécurité. Le recours à ce cadre explicatif présente un avantage très net sur les autres théories libérales présentées dans le chapitre précédent, dans la mesure où il permet d'intégrer, dans un tout cohérent, un grand nombre

111. Anne-Marie BURLEY, *op. cit.* (1993), p. 144.

de phénomènes, de concepts et d'hypothèses généralement évoqués de façon indépendante. De façon schématique, la synthèse constructivisme/libéralisme permet :

- d'expliquer, par une même logique, les deux caractéristiques des relations canado-américaines en matière de sécurité, soit la «longue paix» et l'établissement de relations de coopération égalitaires;
- de donner un sens à des images employées pour qualifier les relations canado-américaines, telles que l'exceptionnalisme, la *quiet diplomacy*, ou la communauté de sécurité nord-américaine;
- de contextualiser l'émergence des relations transgouvernementales et des institutions qui unissent les deux États;
- de justifier le contenu de ces institutions et des nombreuses pratiques que plusieurs ont évoquées (souvent sans établir de lien entre elles) pour expliquer la dynamique particulière des relations canado-américaines :
- de donner un sens aux observations éparses, formulées par des analystes de la politique étrangère canadienne, telles que la compatibilité des intérêts, la prédictibilité des comportements, la dépersonnalisation et la compartimentalisation des conflits ou les références à l'opinion publique dans les négociations¹¹².

Enfin, on doit noter que les hypothèses sur la paix par la démocratie, et *a fortiori*, celles sur la coopération entre les démocraties, n'ont jamais, à notre connaissance, été utilisées par les chercheurs qui s'intéressent à la politique étrangère canadienne. Ce fait justifie, en lui-même, le recours à ce cadre théorique.

Sur le plan théorique, cette recherche permet de mieux comprendre comment les idées et les valeurs structurent les relations entre États. Cet aspect est particulièrement important du point de vue de la recherche sur «la paix (et la coopération) par la démocratie». La plupart des études visant à expliquer la «paix républicaine» se fonde sur une corrélation statistique tirée d'un univers. Si elles permettent d'établir une corrélation

112. La synthèse de ces observations la plus intéressante est celle de Kal J. HOLSTI, *op. cit.* (1971).

entre la très faible fréquence des guerres et l'existence d'institutions démocratiques au niveau interne, ainsi que de fournir des pistes de recherche sur les causes de ce phénomène, elles demeurent vagues sur les dimensions *qualitatives*. Comment, dans les faits, les choses se passent-elles lorsqu'entrent en contact deux États démocratiques? Plus encore, il importe de s'interroger sur la façon dont les perceptions, les pratiques et les dispositions institutionnelles permettent effectivement la gestion des relations asymétriques. Comme le note John Owen, les études statistiques doivent être complétées par des recherches sur des cas particuliers¹¹³. Les chapitres suivants, qui présentent un survol de l'évolution des relations canado-américaines de 1871 à 1958, visent précisément à répondre à ces préoccupations.

113. John M. OWEN, *op. cit.* (1994) p. 88 et (1997), p. 9-12.

CHAPITRE III

LA GENÈSE :

DE LA «LONGUE PAIX» À LA RÉOLUTION DES CONFLITS (1867-1914)

Je m'appelle Zangra et je suis lieutenant
Au Fort de Bellonzo qui domine la plaine,
D'où l'ennemi viendra et me fera héros.

Jacques Brel, *Zangra*

La période qui s'étend de la fin de la guerre de 1812-1814 à l'entre-deux-guerres est marquée par un élargissement du différentiel de puissance, que celle-ci soit définie en termes militaires ou économiques, entre le Canada et les États-Unis. Ce phénomène ne semble cependant pas avoir eu les effets prévus par les théories réalistes. Bien que le recours à la guerre soit perçu comme une option possible, que les différends soient nombreux et que l'asymétrie dans la distribution de la puissance soit si prononcée que la plus forte des deux parties est presque assurée d'écraser l'autre, la guerre n'est jamais réapparue en Amérique du Nord après le match nul de 1814. L'examen des causes de cette «longue paix» offre une première occasion d'expliquer le peu d'impact du différentiel de puissance sur les relations canado-américaines.

Quantité d'hypothèses ont été avancées pour rendre compte de ce phénomène : équilibre des puissances, obsolescence de la guerre, interdépendance économique, etc. Aucune, cependant, ne fait intervenir directement la variable «démocratie libérale». Au contraire, les rares chercheurs qui ont considéré ce facteur l'ont fait pour mieux l'écartier. Sean Shore estime que les institutions démocratiques n'ont pas joué un rôle significatif dans la création de la communauté de sécurité nord-américaine. Pour sa part, William Thompson inverse la relation de causalité, en considérant que la paix résultant d'un désengagement stratégique de l'Angleterre et des États-Unis (dont l'impérialisme se heurte

à moins de résistance à l'ouest et au sud) a facilité le développement des institutions démocratiques tout au long du XIX^e siècle¹.

Mais voilà... Chercher à démontrer que la paix qui s'installe après 1814 est une paix démocratique pose un problème méthodologique de taille, qui découle du caractère colonial, puis semi-colonial, du Canada, surtout pour la période qui précède la Confédération. Quelle place occupe le Canada dans la relation triangulaire qui s'engage entre Washington, Londres et Ottawa? Si l'on exclut le Canada de l'analyse pour la période qui précède la Confédération de 1867 (sans parler du statut de Westminster de 1931), quelle différence cela fait-il qu'il soit, ou non, dirigé par un régime démocratique? C'est un fait que la plupart des conflits qui, de 1814 à 1939, ont risqué de se transformer en guerre opposaient, en fait, l'Angleterre et les États-Unis. Le risque de guerre entre le Canada et les États-Unis n'est finalement qu'un prolongement des hauts et des bas des relations anglo-américaines. C'est évident chez les auteurs qui ont cherché à appliquer ou à remettre en question l'hypothèse de la paix démocratique en étudiant les crises anglo-américaines qui ont eu un impact sur la sécurité du Canada : aucun d'entre eux ne tient compte du type de gouvernement en place à Ottawa². Ainsi, s'il existe une paix démocratique avant 1867, il s'agit d'une paix démocratique anglo-américaine³, soit un sujet qui dépasse les limites de cette recherche. Il est vrai que les institutions libérales existent de part et d'autre de la frontière dès la fin du XVIII^e siècle (mettant ainsi du plomb dans l'aile à la thèse de Thompson⁴),

-
1. Sean M. SHORE, "Ready, Aye, Ready": the Impact of the North American Security Community on Canada's Decision to Fight, 1914, Communication présentée lors de la 38^e réunion annuelle de l'ISA, Toronto, mars 1997; William R. THOMPSON, «Democracy and Peace: Putting the Cart Before the Horse?», *International Organization*, vol. 50, no. 1, hiver 1996, p. 159-164.
 2. John M. OWEN, «How Liberalism Produces Democratic Peace», *International Security*, vol. 19, no. 2, automne 1994, p. 110-119; Christopher LAYNE, «Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace», *International Security*, vol. 19, no. 2, automne 1994, p. 16-28.
 3. Sur la paix démocratique anglo-américaine, voir John M. OWEN, *Liberal Peace, Liberal War. American Politics and International Security*, Ithaca, Cornell University Press, 1997; Michael W. DOYLE, «Liberalism and World Politics», *American Political Science Review*, vol. 80, no. 4 décembre 1986, p. 1158.
 4. David G. HAGLUND, *The North Atlantic Triangle Revisited: (Geo) Political Metaphor and the Evolution of Canadian Foreign Policy*, Communication présentée à

que le gouvernement canadien et celui des États-Unis établissent de timides contacts bilatéraux (dont le Traité de Réciprocité de 1854 est la principale manifestation) et que les idées et les valeurs libérales ont un impact transfrontalier (les rebelles de 1837-1838 trouvent idées, soutien et refuge aux États-Unis). Mais ces éléments sont trop ténus pour leur attribuer un impact notable dans le maintien de l'état de paix. Bref, si le Canada bénéficie des effets de la paix démocratique anglo-américaine, il ne contribue probablement pas beaucoup à son émergence.

Après 1867, l'hypothèse devient plus pertinente, dans la mesure où s'établissent les relations bilatérales qui permettent de tenir compte des valeurs et des normes. Mais s'en tenir à la période qui suit la Confédération ne permet pas d'évacuer complètement le problème. Ce découpage présente d'abord l'inconvénient (majeur) de faire précéder le phénomène par ce qui est censé l'expliquer : la paix s'est installée avant les institutions démocratiques. Les critiques ont ainsi beau jeu d'affirmer que l'absence de guerre après la Confédération n'est que l'héritage de la paix qui existait avant, et qu'elle trouve en réalité ses origines dans l'équilibre des puissances ou l'interdépendance économique d'avant 1867. Tout au plus peut-on objecter que la paix canado-américaine peut bien être la fille de la paix démocratique anglo-américaine et, donc, qu'il s'agit, malgré tout, d'une paix démocratique. Cette position est peut-être élégante du point de vue de l'hypothèse de cette recherche, mais elle n'avance pas à grand-chose.

Pour ces raisons, la première partie de ce chapitre ne vise qu'un objectif limité. Il ne s'agit pas tant de démontrer que les idées et les valeurs libérales constituent la principale cause de la longue paix qui se maintient tant bien que mal en Amérique du Nord après 1867, mais plutôt d'apporter suffisamment d'éléments de preuve pour considérer l'hypothèse de la paix démocratique comme une explication plausible. La démocratie n'est probablement pas la seule cause de ce phénomène, mais elle participe à l'explication, d'autant plus que la plupart des autres

la 14e Conférence biennale de l'ACSUS, Minneapolis, 19-23 novembre 1997, p. 3, note 2.

hypothèses avancées ne sont pas sans faille. Bien que modeste, cette contribution représente un progrès par rapport aux travaux de ceux qui comptent les relations canado-américaines parmi les statistiques sur la paix démocratique et de ceux qui, au contraire, considèrent la variable démocratie comme négligeable.

Il y a cependant moyen de faire mieux. Si la recherche d'une explication sur la longue paix n'est pas décisive pour établir le potentiel heuristique des normes et valeurs libérales, l'examen des relations de coopération, qui apparaissent graduellement à partir de 1871, permet de renforcer l'argumentation. La plupart des auteurs n'ont pas perçu, dans les rapports canado-américains, autre chose qu'une forme de voisinage teinté tantôt d'indifférence, tantôt de crainte et de méfiance, où les clôtures jouent un rôle essentiel («good fences make good neighbors», pour reprendre l'expression consacrée). Cette impression, qui découle probablement de l'absence de liens formels et institutionnalisés, ne rend pas compte des interactions informelles et *ad hoc* qui se multiplient à partir des années 1870, alors que le désengagement graduel des militaires et des diplomates britanniques favorise l'émergence de relations proprement bilatérales. Les interactions qui se tissent à ce moment ne sont pas aussi spectaculaires que la constitution de l'«alliance» formée à la faveur de la Seconde Guerre mondiale, mais elles touchent des questions de sécurité au moins aussi fondamentales, puisqu'elles concernent des contentieux qui auraient bien pu mener à la guerre.

1. La «longue paix» entre les États-Unis et le Canada

Contrairement à l'impression d'harmonie que véhicule le mythe de la «frontière sans défense», l'histoire des relations canado-américaines a été marquée par des nombreux grognements et coups de griffes. Les tentatives d'invasion du Canada, en 1775-1776 et 1812-1814, les tensions entre Washington et Londres au cours de la guerre de Sécession (causées notamment par l'Affaire du *Trent*, en 1861, et celle de l'*Alabama*, en 1863), les raids transfrontaliers menés par des groupes en lutte contre l'un ou

l'autre des gouvernements (menés par les survivants de la révolte de 1837, par les Confédérés à St.Albans, en 1864, et par les Fenians, en 1866), les rumeurs de guerre lors de la crise du Venezuela (1895-1896) et la menace proférée par Teddy Roosevelt de recourir au «gros bâton» pour résoudre la querelle sur le tracé de la frontière de l'Alaska en 1903, indiquent que les États-Unis ont constitué une menace militaire réelle pour le Canada tout au long du XIX^e siècle⁵. Les motifs qui auraient pu inciter les États-Unis à s'en prendre à leur voisin du nord sont nombreux : multiples querelles sur le tracé des frontières, droits de pêche et de navigation, désir de réaliser les termes de la «Destinée manifeste» dans l'Ouest canadien et le Yukon (le Mexique en fera douloureusement l'expérience en 1845), conflit économique avec l'Angleterre, volonté d'éradiquer l'influence britannique en Amérique, création d'un conflit externe pour unir les États menaçant de faire sécession autour d'une cause commune (1861), conquête du Canada pour compenser la perte possible, jusqu'en 1864, des États du Sud⁶, «dédommagement» pour les pertes encourues par la marine marchande de l'Union aux mains d'un raider confédéré construit en Angleterre (envisagé jusqu'en 1871), etc. Les militaires de l'époque — des deux côtés de la frontière — semblent avoir considéré la possibilité d'un conflit armé comme bien réelle, bien qu'on puisse attribuer leurs calculs à l'habitude des responsables de la défense d'envisager toujours «la pire des situations» (*worst case*). Jusque dans les années 1930, les militaires britanniques, canadiens et américains ont

-
5. Voir, sur ces différents épisodes, Desmond MORTON, *Une histoire militaire du Canada 1608-1991*, Montréal, Septentrion, 1992; George F. G. STANLEY, *Nos soldats. L'histoire militaire du Canada de 1604 à nos jours*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1980; Robert LACOUR-GAYET, *Histoire du Canada*, Paris, Fayard, 1979, chap. XIX; John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994, chap. I; C. P. STACEY, *La frontière sans défense. Le mythe et la réalité*, Ottawa, Société historique du Canada, 1973, p. 7-12. Lester Burrell SHIPPEE, *Canadian-American Relations, 1849-1874*, New York, Russell & Russell, 1970 (réédition de 1939).
 6. Desmond MORTON, *op. cit.* (1992), p. 124; D. M. L. FARR, «Britain, Canada, the United States and Confederation: The Politics of Nation-Building During the Turbulent Years», dans *Reflections from the Past. Perspectives on Canada and on the Canada-U.S. Relationship*, Plattsburg, Center for the Study of Canada - State University of New York, 1991 (réédition de 1967); Peter J. PARISH, *The American Civil War*, Londres, Eyre Methuen, 1975, p. 394.

échafaudé des plans d'invasion ou de défense dirigés les uns contre les autres⁷.

Malgré ces rumeurs de guerre, une «longue paix» semble s'être instaurée entre le Canada et les États-Unis à partir de 1814. Cette paix, qui persiste depuis près de deux siècles, pose une énigme intéressante, surtout si on compare les relations entre ces deux États à celles qui se sont établies entre les grandes et petites puissances au XIX^e siècle, par exemple entre les États-Unis et le Mexique. Comment expliquer le maintien de cette relation pacifique dans un contexte où la grande puissance ne cache pas ses ambitions continentales (la guerre de 1845 avec le Mexique indique que le recours aux armes n'est pas exclu comme moyen de satisfaire ces ambitions)? Même si les tensions entre les deux États n'ont pas débouché sur un conflit armé, comment expliquer que le Canada ait pu échapper aux pressions, chantages ou menaces d'intervention, et que les négociations qui ont permis le règlement des contentieux (par exemple, la question du tracé des frontières) n'aient pas systématiquement tourné au désavantage du plus faible des deux États? Bref, pourquoi le déséquilibre dans le «rapport de puissance brut» ne semble pas avoir pesé de tout son poids dans les relations canado-américaines? Plusieurs hypothèses peuvent être avancées.

1.1 *Par la grâce de l'Empire (1814-1867)*

La principale hypothèse, abondamment utilisée dans la documentation, est celle du «contrepois britannique» ou de «l'équilibre des puissances entre l'Angleterre et les États-Unis»⁸. De 1776 jusqu'en

7. Richard A. PRESTON, *The Defence of the Undefended Border. Planning for War in North America 1867-1939*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977; James EAYRS, *In Defence of Canada (tome I From the Great War to the Great Depression)*, Toronto, University of Toronto Press, 1964, p. 70-78; Gwynne DYER et Tina VILJOEN, *The Defence of Canada. In the Arms of the Empire*, Toronto, McClelland and Stewart, 1990, p. 317-321; David PUGLIESE, «Invasion 1930», *The Ottawa Citizen*, 27 mars 1991, p. A1.

8. Cette hypothèse est évoquée par Donald G. CREIGHTON, *Canada's First Century*, Toronto, 1970, p. 352-353; Kenneth BOURNE, *Britain and the Balance of Power in*

1940, la sécurité canadienne aurait été garantie par son appartenance à l'Empire britannique. Après tout, ce sont en grande partie des troupes de la métropole qui ont repoussé les invasions américaines de 1778 et de 1812-1814⁹, et c'est le maintien de cette présence britannique qui a garanti le *statu quo* par la suite. Comparant le règlement du différend frontalier en Oregon avec les prétentions américaines sur le Texas à l'origine de la guerre du Mexique — des événements simultanés —, un sénateur aurait conclu, en 1846 : «Pourquoi la totalité du Texas, et seulement une partie de l'Oregon? Parce que la Grande-Bretagne est puissante et le Mexique faible.¹⁰» Un sentiment que partageait D'Arcy McGee, l'un des Pères de la Confédération, qui déclarait en 1867 : «Had we not have the strong arm of England over us, we should not now had a separate existence.¹¹»

Aussi séduisante et simple qu'elle paraisse, cette hypothèse laisse quelques zones d'ombre si l'on se penche sur l'histoire de la défense du Canada de 1870 à 1939. Il est probablement vrai que les Britanniques ont fourni l'essentiel des forces qui ont défendu le Canada de 1763 à 1870. Toutefois, à partir de cette date, trois principes importants seront graduellement insérés dans l'équation de défense du Canada, la modifiant de façon significative. Dès 1862, l'envoi de troupes britanniques pour défendre le Canada contre l'Union aux abois (dans la foulée de l'affaire du *Trent*), et la réflexion à laquelle se livre l'état-major anglais à ce moment devaient révéler qu'une défense efficace de la colonie n'est plus possible. En 1870-1871, la mauvaise humeur des contribuables anglais pousse le gouvernement Gladstone à retirer la presque totalité des troupes

North America, Londres, Longmans, Green, 1967; Donald BARRY, «The Politics of "Exceptionalism": Canada and the United States as a Distinctive International Relationship», *Dalhousie Review*, vol. 60, no. 10, printemps 1980, p. 116 et 118; J. L. GRANATSTEIN, *How Britain's Weakness Forced Canada into the Arms of the United States*, Toronto, University of Toronto Press, 1989; John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, en particulier p. 14 et 28.

9. C. P. STACEY, *op. cit.* (1973), p. 3-4.

10. Cité par Robert LACOUR-GAYET, *Histoire des États-Unis (t. I)*, Paris, Fayard, 1976, p. 312.

11. Cité par Robert Craig BROWN, «Canadian Opinion after the Confederation, 1867-1914» dans S. F. WISE et Robert Craig BROWN, *Canada Views the United States. Nineteenth-Century Political Attitudes*, Seattle, University of Washington Press, 1967, p. 109.

britanniques stationnées au Canada, à l'exception des garnisons d'Halifax et d'Esquimalt¹². De mauvaise grâce, Ottawa doit accepter le principe selon lequel la défense du Canada doit désormais reposer principalement sur les efforts des Canadiens eux-mêmes. Les Britanniques n'offriront plus qu'une aide à l'organisation et au financement des troupes, ainsi qu'une promesse implicite d'assistance en cas d'agression.

Le second principe découle du premier. Le départ des troupes britanniques oblige Ottawa à considérer sérieusement la constitution d'une force de défense nationale. Toutefois, le manque de ressources, tout autant que de volonté politique, amène les responsables canadiens à revoir à la baisse leurs ambitions. Compte tenu de l'impossibilité de défendre les voies d'invasion terrestres de façon crédible, le gouvernement canadien adoptera une politique consistant «simplement» (!) à éviter la guerre¹³. En clair, il s'agit d'éviter les gestes et les positions qui peuvent être interprétés comme étant hostiles ou opposés aux intérêts des États-Unis, y compris, par exemple, la mobilisation d'une force terrestre ou navale importante¹⁴. Selon Desmond Morton, ce n'est pas tant en défendant la frontière qu'en fournissant une aide aux autorités civiles que la milice canadienne contribuera le plus, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, à la défense du pays :

Le maintien de l'ordre intérieur était un aspect de la sécurité nationale. Les invasions américaines périodiques du Mexique et des pays des Caraïbes étaient là pour rappeler avec quelle facilité le désordre intérieur pouvait attirer une intervention étrangère. Dans l'Ouest agité du Canada, cette perspective n'était pas simplement théorique. Ottawa estimait que les Américains saisiraient n'importe quel prétexte pour perturber la destinée du Canada, celle d'une nation *a mari usque ad mare*.¹⁵

-
12. Desmond MORTON, *op. cit.* (1992), p. 139-142; C. P. STACEY, *op. cit.* (1973), p. 13; D. M. L. FARR, *op. cit.* p. 50-51.
 13. Desmond MORTON, *op. cit.* (1992), p. 149; Desmond MORTON, «Defending the Indefensible: Some Historical Perspectives on Canadian Defence 1867-1967», *International Journal*, vol. 42, no. 4, automne 1987, p. 630.
 14. William T. R. FOX, *A Continent Apart. The United States and Canada in World Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 45-46. Voir aussi p. 50-51.
 15. Desmond MORTON, *op. cit.* (1992), p. 149.

Ainsi, l'expédition dirigée par le colonel Wolseley sur les bords de la Rivière Rouge (1870) visait non seulement à rétablir l'ordre dans les territoires métis récemment acquis par le Canada, mais aussi à court-circuiter les manoeuvres annexionnistes des Américains, qui cherchaient à exploiter ce premier soulèvement de Riel¹⁶. L'envoi d'un corps expéditionnaire au Yukon, en 1898, pour policer une région envahie par les chercheurs d'or semble également répondre à cette préoccupation. Dans un secteur où le tracé des frontières est encore incertain, il valait mieux prendre les devants pour éviter que les États-Unis n'envoient une «force de police» maintenir l'ordre sur le territoire canadien, ce qui aurait sérieusement remis en question les prétentions territoriales du Canada dans la région.

Ce principe, appelé «la défense contre l'assistance», consiste à tenter de gérer le plus efficacement possible les problèmes de sécurité du Canada qui pourraient avoir une incidence sur la sécurité des États-Unis et leur fourniraient un motif d'intervention. Aujourd'hui encore, il teinte profondément la réflexion sur la politique de défense canadienne et constitue un argument employé par certains pour justifier le maintien de forces armées au Canada¹⁷. La Seconde Guerre mondiale a réactualisé ce principe, quoique sur des bases différentes : l'effort militaire du Canada ne vise plus à maintenir l'ordre intérieur, mais à apaiser les inquiétudes des États-Unis, qui pourraient voir, dans un territoire canadien mal défendu, un tremplin tout indiqué pour un ennemi cherchant à mener une attaque contre le territoire américain (cf. chapitre IV).

Le troisième principe, celui de la «réciprocité», est une conséquence de l'investissement militaire croissant que nécessitent l'expansion et la défense de l'Empire (particulièrement aux Indes et en Afrique). Dès 1878, Disraeli évoque la possibilité de se tourner vers ses colonies pour renforcer la défense globale de l'Empire. Avec une plus grande réticence encore,

16. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 44-46; Desmond MORTON, *op. cit.* (1987), p. 630.

17. Nils ØRVIK, «Canadian Security and 'Defence Against Help'», *Survival*, vol. 42, no. 1, janvier-février 1984, p. 26-31.

Ottawa dut se soumettre au nouveau principe guidant l'organisation de la défense impériale : si l'Empire contribue à protéger les colonies, celles-ci doivent aussi contribuer à la défense de l'Empire en envoyant troupes et matériel *là où il est menacé*. Ce principe est clairement résumé dans cette citation du ministre des Colonies, Edward Caldwell, en 1865 :

Il a semblé suffisant que le gouvernement de Sa Majesté accepte les assurances données au nom du Canada, par les ministres canadiens, selon lesquelles la Province est prête à consacrer toutes ses ressources, tant en hommes qu'en argent, à l'entretien de ses liens avec la mère patrie, et qu'il assure à ces ministres, en échange, que le gouvernement impérial reconnaît pleinement l'obligation réciproque de défendre chaque portion de l'Empire avec toutes les ressources à sa disposition.¹⁸

C'est en vertu de ce principe que le gouvernement canadien a envoyé des troupes pour soutenir l'expédition du Nil (1885), pour combattre les Boers (1899-1901) et l'Allemagne (1914-1918). Considéré sous cet angle, cet «internationalisme canadien» avant la lettre serait le fruit d'un calcul stratégique pour le moins élaboré : en contribuant à la défense impériale, le Canada chercherait à s'assurer que l'Empire lui apporterait un pareil soutien si le besoin s'en faisait sentir¹⁹. En d'autres mots, contribuer à la lutte contre les rebelles boers servait la cause de l'équilibre des puissances en Amérique du Nord! C'est une logique semblable qui s'appliquera entre 1949 et 1991 : la contribution militaire canadienne à la défense du front central constituait le prix à payer pour établir des liens privilégiés avec les membres européens de l'OTAN, qui étaient censés jouer le rôle de contrepoids politique à l'influence des États-Unis (cf. chapitre IV)²⁰.

L'insertion de ces trois principes dans la politique de sécurité canadienne indique que le contrepoids offert par l'Empire n'est pas aussi

18. Edward Cardwell, ministre des Colonies, cité par Desmond MORTON, *op. cit.* (1992), p. 129.

19. Gwynne DYER et Tina VILJOEN, *op. cit.*, p. 13.

20. «Great Britain from the mid-19th century [...] has never been a natural counterweight for Canada to United States, nor have the European powers, simply because they have not shown a disposition to play this role. Thus it has been necessary for Canada to develop and sustain a European connection. It has attempted to do this through military commitments, to Great Britain in the past and to NATO Europe in the present era.» Michael TUCKER, *Canadian Foreign Policy. Contemporary Issues and Themes*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980, p. 4.

automatique ou effectif qu'on voudrait le croire. L'une des façons de sauver l'hypothèse est de considérer l'équilibre des puissances, sur le continent nord-américain, sur un plan *virtuel* plutôt que réel. Ce n'est pas tant la présence physique de troupes britanniques au Canada qui garantit l'équilibre que la possibilité pour Londres de lancer la *Royal Navy* dans la bataille si cela s'avérait nécessaire²¹. Ce contrepoids virtuel semble avoir joué son rôle et créé une forme de «pat» ou de dissuasion avant la lettre.

War became unattractive because it promised to be both devastating and indecisive, as in the case of the United States and Canada after 1815: American land power could easily devastate much or all of Canada, while British sea power could easily inflict great harm upon American shipping and American seaports. But American armies could not have destroyed Britain's ability to make war, nor could British seapower have destroyed the military capabilities of the United States on the North American continent.²²

L'hypothèse du contrepoids semble tenir, à tout le moins jusqu'à la crise du Venezuela de 1895 : malgré les rodomontades de certains membres du Congrès, «un effondrement de la bourse et les sinistres avis des généraux et amiraux américains persuadèrent le président Cleveland d'accepter un compromis». Dans l'autre camp, après s'être querellées sur la meilleure stratégie à adopter face aux États-Unis, la *Royal Navy* et l'armée britannique se mirent discrètement d'accord pour conclure «qu'une telle guerre était impensable²³».

L'argument est cependant moins convaincant pour la période 1898-1939. Au tournant du siècle et, surtout, pendant et après la Première Guerre mondiale, la marine britannique voit sa suprématie remise en question par les marines allemande, japonaise et, surtout, américaine²⁴. La

21. Richard A. PRESTON, *op. cit.*, p. 21; William T. R. FOX, *op. cit.* (1985), p. 34.

22. Karl W. DEUTSCH *et. al.* *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957, p. 115.

23. Desmond MORTON, *op. cit.*, (1992), p. 165-166. Voir aussi George F. G. STANLEY, *op. cit.*, p. 371.

24. La construction d'une flotte de cuirassés par les États-Unis et les autres puissances européennes à partir de 1890 semble avoir eu un impact décisif sur l'analyse stratégique que faisaient les dirigeants et militaires américains : «Le Canada était considéré comme un otage, susceptible de brider la Grande-Bretagne, et l'équilibre politique en Europe empêcherait, estimait-on, n'importe quel adversaire européen d'expédier toute sa flotte dans les eaux américaines.» Barbara TUCHMAN, *L'autre*

parité anglo-américaine est d'ailleurs consacrée par le Traité de Washington sur la limitation des armements navals de 1922. Dès 1904, l'amirauté britannique doit demander un nouvel effort aux colonies pour espérer se maintenir en tête dans la course aux armements navals. La création de la Marine canadienne, en 1910, en est une conséquence²⁵. En 1906, les Britanniques renoncent même à assurer une présence militaire symbolique au Canada en retirant les troupes stationnées à Esquimalt et Halifax²⁶.

Les dirigeants canadiens ne semblent d'ailleurs pas y avoir cru eux-mêmes. John A. Macdonald considérait que le renforcement de la puissance navale britannique en Amérique du Nord ne ferait qu'envenimer les relations avec les États-Unis, sans apporter quoi que ce soit de valable au plan stratégique. Laurier, dans sa réflexion sur l'opportunité pour le Canada de contribuer à la course aux armements dans laquelle s'était engagée la *Royal Navy*, estimait qu'une telle politique ne changerait pas grand-chose à la sécurité immédiate du pays, puisque les États-Unis pourraient, par l'érection de défenses côtières, neutraliser aisément la puissance britannique²⁷.

De façon plus générale, on peut sérieusement s'interroger sur la crédibilité de la «dissuasion britannique» : jusqu'à quel point Londres était-elle prête à risquer un conflit avec les États-Unis pour protéger le Dominion? L'attitude des Britanniques lors des négociations qui devaient mener à la conclusion du Traité de Washington de 1871²⁸, ainsi que lors

avant-guerre 1890-1914, Paris, Plon, 1967, p. 160. Voir aussi Sean M. SHORE, *op. cit.* (1997), p. 6.

25. Barry MORTON GOUGH, «The End of Pax Britannica and the Origins of the Royal Canadian Navy : Shifting Strategic Demands of an Empire at Sea», dans B. D. HUNT et R. G. HAYCOCK (dir.), *Canada's Defence. Perspective on Policy in the Twentieth Century*, Toronto, Copp, Clark Pitman, 1993, p. 19-30.
26. Samuel F. WELLS, «British Strategic Withdrawal from the Western Hemisphere, 1904-1906», *The Canadian Historical Review*, vol. 49, no. 4, décembre 1968, p. 335-356.
27. William T. R. FOX, *op. cit.*, p. 45, note 13.
28. À propos du Traité de Washington, qui règle la plupart de ces contentieux, Desmond MORTON, *op. cit.* (1992), p. 143; Voir aussi John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 39-40; C. P. STACEY, *Canada and the Age of Conflict*. A

de la querelle sur le tracé de la frontière de l'Alaska en 1901-1903 — englués en Afrique du Sud, ils préfèrent battre en retraite devant le « gros bâton » de Teddy Roosevelt —, mérite qu'on soulève la question. Les Britanniques semblaient, en effet, plus préoccupés par la défense des intérêts de l'Empire en général (qui exigeait une amélioration des relations avec les États-Unis) que par ceux du Canada en particulier. Si une contradiction devait survenir, et c'est le cas en 1871 et en 1903, les premiers doivent nécessairement l'emporter sur les seconds.

Au milieu du XIX^e siècle, certains, à Londres, commencent à remettre en question la rentabilité des colonies. L'adoption d'une politique de libre-échange, en 1846, réduisait leur utilité comme marché, tandis que leur défense représentait un gouffre financier. Aux prises avec un problème de surexpansion stratégique, l'Empire est confronté à des choix douloureux. Pis encore, dans le cas du Canada, les ressources attribuées à la défense n'avaient que peu d'effet sur le rapport de force sur le terrain. Le Canada continuait d'être un « otage » des États-Unis, otage qui obligeait Londres à adopter une politique de compromis vis-à-vis de Washington²⁹.

Ces considérations font qu'il est difficile de prétendre que le contrepoids britannique constitue le seul facteur expliquant le maintien de la longue paix entre le Canada et les États-Unis, de 1896 à 1939. William Thompson, dans sa charge contre l'hypothèse de la paix démocratique appliquée à l'Amérique du Nord, n'a certainement pas tort lorsqu'il affirme que « republican institutions cannot claim all the credit (pour la paix) [...] The geopolitical reasons that help to account for the outcomes appear to have been maintained from 1783 to 1895³⁰ ». Fort bien, mais qu'en est-il de la période 1895-1940? Il ne subsiste que peu de chose, à ce moment, du contrepoids.

History of Canadian External Policies, vol. 1, (1867-1921), Toronto, Macmillan, 1977, p. 98-99.

29. D. M. L. FARR, *op. cit.*, p. 41-42; Paul KENNEDY, *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paris, Payot, 1991, p. 271; Barbara TUCHMAN, *op. cit.*, p. 160; Samuel Flagg BEMIS, *A Diplomatic History of the United States*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1965 (5e éd.), p. 794-795.

30. William R. THOMPSON, *op. cit.* (1996), p. 163.

Un dernier argument achève de jeter un doute sur l'hypothèse du contrepoids britannique : les relations bilatérales entre le Canada et les États-Unis ne font pas que croître avec le retrait graduel des Britanniques (nous y reviendrons), mais elles s'améliorent. En fait, les Anglais emportent avec eux non seulement armes et bagages, mais aussi la plupart des sources de tension entre les deux États nord-américains. Comme le souligne Richard Preston :

If the principle of stark *Realpolitik* and a simplistic view of the relations of foreign policy to military strength had applied after Britain's [1870] withdrawal, Canada's increasing loneliness in North America would have left her a victim of American military blackmail, or perhaps of invasion. Instead Canadian-American confrontation has become diplomatic, economic, and cultural, rather than military.³¹

Le constat est particulièrement embarrassant du point de vue réaliste, dans la mesure où l'émergence d'un déséquilibre devrait, en toute logique, être source d'instabilité et de conflit. Or, c'est tout le contraire qui se produit.

Certains historiens, qui font référence à l'équilibre des puissances, tendent à utiliser un argument *ad hoc* pour expliquer la dynamique des relations canado-américaines après 1871 en inversant le lien de causalité : après la signature du Traité de Washington, la paix a pu être préservée parce que la plupart des causes de conflit potentiel avaient disparu. Ce n'est plus le rapport de force, qui permet de maintenir un climat de paix, mais ce climat de paix qui permet de modifier le rapport de force sans que cela incite les États-Unis à envahir le Canada. C'est ainsi que l'on explique les deux étapes du retrait des forces britanniques, en 1871 et 1906³².

Non seulement la crainte d'une guerre avec les États-Unis résultant directement d'un différend entre Washington et Ottawa est à peu près disparue depuis le règlement des dernières querelles frontalières au tournant du siècle, mais les Canadiens sont bien conscients que, si risque

31. Richard A. PRESTON, *op. cit.*, p. 4.

32. C. P. STACEY, *op. cit.* (1973); Samuel F. WELLS, *op. cit.* (1968).

de guerre il y a, c'est à cause de leurs liens avec l'Empire³³. Plus encore, ces liens apparaissent de plus en plus comme des inconvénients, ne serait-ce que parce qu'ils peuvent entraîner le Canada dans un conflit extra-continental, comme l'ont démontré le risque de conflit avec la Russie en 1874, la guerre des Boers, la Première Guerre mondiale, l'intervention en Russie en 1918 et l'appel à la solidarité impériale lors de la crise turque de 1922³⁴. De telles interventions ne représentaient pas tant un inconvénient militaire et financier qu'un risque pour l'unité nationale puisque, presque systématiquement, les expéditions outre-mer ont renvoyé dos à dos les communautés francophone et anglophone³⁵.

L'hypothèse du contrepoids britannique, avec ses forces et ses limites, constitue un point de départ stimulant pour cette recherche, et ceci pour trois raisons. En premier lieu, elle offre une explication générale du phénomène qui, dans l'ensemble, est satisfaisante pour la période 1814-1871, sinon jusqu'en 1939. En second lieu, parce que cette hypothèse présente, malgré son utilité générale, encore quelques faiblesses, on peut en déduire que le facteur du contrepoids britannique n'est pas le seul à considérer. En d'autres mots, *il y a certainement autre chose*. Ce ou ces autres facteurs ont pu émerger, se développer et commencer à agir sur les relations canado-américaines à la faveur de la paix garantie par l'équilibre anglo-américain. Cela expliquerait pourquoi persiste la longue paix, alors que l'équilibre apparaît de moins en moins crédible. Enfin — et il s'agit ici d'une considération méthodologique —, ce facteur disparaît complètement à partir de 1940, alors que la longue paix, elle, persiste. La

33. Par exemple, les derniers plans d'invasion américains établis dans les années 1920 et 1930 étaient fondés sur l'hypothèse d'une guerre économique entre les États-Unis et l'Angleterre, ou encore d'une coalition anglo-nipponne. David PUGLIESE, *op. cit.*; Richard A. PRESTON, *op. cit.*, p. 220-224.

34. Voir, au sujet de ces différents épisodes, Desmond MORTON, *op. cit.* (1992); Gwynne DYER et Tina VILJOEN, *op. cit.*

35. Ironiquement, certains auteurs n'hésitent pas à inverser l'hypothèse du contrepoids lorsqu'ils évoquent cette conséquence négative du lien privilégié avec l'Empire. Ainsi, selon John ENGLISH et Norman HILLMER, «the United States was a proven good neighbour, a striking contrast to the warlike Europeans and a useful counterweight to the British connection, a connection which threatened to pull them into another great war». «Canada's Alliance», *Revue internationale d'histoire militaire*, no. 54, 1982, p. 40.

disparition de ce facteur permettra d'observer plus clairement l'impact de «cette autre chose» et, par le fait même, de fournir une piste de recherche permettant d'expliquer pourquoi les relations canado-américaines qui s'établiront par la suite, bien que fondamentalement asymétriques, n'ont pas fait pleuvoir sur le Canada les catastrophes que le différentiel de puissance entre les deux États aurait dû, en toute logique de *realpolitik*, engendrer.

1.2 *L'alternative? Interdépendance et obsolescence de la guerre*

À l'exception des travaux entourant plus ou moins directement l'hypothèse du contrepoids britannique, bien peu de recherches visent à expliquer les fondements de la longue paix³⁶. D'autres facteurs sont, à l'occasion, mentionnés dans la documentation, regroupés ici sous deux catégories : l'interdépendance économique et l'obsolescence de la guerre.

Le premier, l'interdépendance économique, met l'accent sur la croissance des échanges commerciaux et financiers entre le Canada, les États-Unis et l'Angleterre pour expliquer le maintien de la paix. Tout au long du XIX^e siècle, un commerce d'une intensité croissante se développe entre les trois États. A priori, le désir de préserver cette manne pourrait bien expliquer la volonté des trois gouvernements de ne pas s'embarquer dans l'aventure d'une guerre. En 1870, par exemple, plus de la moitié des exportations du Canada et environ le tiers de ses importations se font avec les États-Unis. L'effet négatif sur le commerce ne se serait probablement pas limité aux seuls liens économiques triangulaires, mais aussi à une grande partie des réseaux d'échanges américains, de plus en plus tributaires d'exportations livrées par bateaux et, donc, vulnérables à un blocus éventuel de la *Royal Navy*. Le krach boursier de 1895, perçu comme une conséquence des rumeurs de guerre anglo-américaine, illustre bien cet

36. Il est vrai que, sur le plan strictement méthodologique, un phénomène comme la «longue paix» est difficile à expliquer, parce qu'il s'agit, en fait, de rendre compte de l'absence d'un phénomène, un «non-événement», pour reprendre les mots de John Mueller.

argument. De plus, en dépit du protectionnisme récurrent, l'ouverture des frontières enlève un argument aux annexionnistes américains :

[...] The boundary that separates Canada and the United States was, as it still is, quite porous. The frontier was almost no barrier at all in the nineteenth century to the free movement of people, trade, and investment. There were no frustrated Americans to call for annexation so that they might pursue their private interests more freely in the British colonies to the north. The incorporation of Canadian territory into the United States would have brought no more security to investors in either country than already existed.³⁷

L'hypothèse de l'interdépendance apporte probablement un élément d'explication, mais elle souffre aussi de plusieurs faiblesses. En premier lieu, la perspective de voir une guerre perturber un réseau d'échanges, même fructueux, ne semble pas avoir toujours constitué un frein suffisant, surtout au tournant du XX^e siècle. Ainsi, le fait que l'Allemagne et l'Angleterre aient été des partenaires commerciaux importants ne les a pas empêchés d'entrer en guerre en août 1914³⁸. De façon plus générale, seule l'idée très répandue que la guerre serait inévitablement courte, facile à gagner — malgré les désastres de la guerre de Sécession, le «culte de l'offensive» dominait les réflexions des états-majors du début du siècle, même aux États-Unis³⁹ — et donc peu dommageable pour les réseaux commerciaux, permet d'expliquer l'attitude des élites économiques des belligérants au début de la Première Guerre mondiale.

37. William T. R. FOX, *op. cit.* (1985), p. 35.

38. Richard N. ROSECRANCE *et al.*, «Whither Interdependence», *International Organization*, vol. 31, no. 3, été 1977, p. 432-434; Paul A. PAPAYAONOU, «Interdependence, Institutions, and the Balance of Power: Britain, Germany, and World War I», *International Security*, vol. 20, no. 4, printemps 1996, p. 42-76.

39. Le choc psychologique collectif que fut la Guerre civile a créé une aversion profonde, chez les Américains, pour ce qui rappelle la guerre et la sécession. L'aversion pour la guerre semble toutefois s'être dissipée rapidement, si bien qu'au tournant du siècle, elle avait retrouvé le même caractère «romantique», «inhérent à la nature humaine», «viril» et «progressiste» qu'elle revêtait en Europe. De même, les généraux américains reprenaient à leur compte le postulat selon lequel les guerres à venir seraient inévitablement courtes. John MUELLER, *Retreat from Doomsday. The Obsolescence of Major War*, New York, Basic Books, 1989, p. 32 et 38-51; Jack SNYDER, *The Ideology of the Offensive. Military Decision Making and the Disaster of 1914*, Ithaca, Cornell University Press, 1984; et Stephen VAN EVERA, «The Cult of Offensive and the Origins of the First World War», *International Security*, vol. 9, no. 1, été 1984, p. 58-107.

Deuxièmement, les relations commerciales entre le Canada, l'Angleterre et les États-Unis, pour importantes qu'elles furent, n'ont jamais été tout à fait harmonieuses. Au contraire, elles ont généralement été marquées par le sceau du protectionnisme et ce, malgré la conclusion d'un accord de réciprocité en 1854, qui ne concernait d'ailleurs que les matières premières et qui ne fut pas renouvelé par les États-Unis en 1866. D'autres tentatives, en 1874-1875 et en 1911, ont abouti à des échecs patents et coûteux pour les deux gouvernements. En fait, le développement industriel des deux États est plus le produit de politiques protectionnistes que libre-échangistes⁴⁰. Dans la mesure où l'interdépendance est souvent teintée de méfiance, de protectionnisme et d'une confiance toute relative des dirigeants quant à son potentiel de développement ultérieur (*trade expectations*), elle peut devenir un facteur de guerre⁴¹.

Troisièmement, s'il est souvent admis aujourd'hui que le commerce et le libéralisme favorisent la paix, c'est surtout le contraire que l'on percevait dans les États-Unis du XIX^e siècle, influencés par les idées d'Alexander Hamilton et d'Alfred T. Mahan. Comme Rousseau, Hamilton voyait dans le commerce une cause de friction et de conflit, et recommandait l'adoption de mesures protectionnistes et autarciques pour renforcer la puissance de l'État et de la nation⁴². Pour Mahan, la guerre n'est donc pas nécessairement synonyme d'appauvrissement, et le recours à la force pour faire valoir des intérêts économiques n'est pas absolument condamnable⁴³. La guerre contre l'Espagne en 1898, les nombreuses interventions des États-Unis en Amérique latine destinées à protéger les

40. Richard ARTEAU, «Libre-échange et continentalisme : récapitulations» dans Christian DEBLOCK et Richard ARTEAU (dir.), *La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme*, Montréal, GRÉTSE - ACFAS, 1988, p. 169-195.

41. Dale C. COPELAND, «Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations», *International Security*, vol. 20, no. 4, printemps 1996, p. 5-41.

42. Voir, sur les idées d'Hamilton, Edward MEAD EARLE, «Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List : les fondements économiques de la puissance militaire» dans Edward MEAD EARLE (dir.), *Les maîtres de la stratégie* (t. 1), Paris, Flammarion, 1980, p. 152-163.

43. Voir les arguments invoqués dans le débat entre Mahan et Norman Angell, dans John MUELLER, *op. cit.*, p. 27-28. Les idées exprimées par Mahan sont exposées dans l'un de ses ouvrages les moins connus : *Armament and Arbitration: The Place of Force in the International Relations of States*, New York, Harper, 1912.

intérêts américains dans la région (par exemple, au Mexique en 1913), ou encore le recours à la «diplomatie de la canonnière», illustrent cette idée. Rien, a priori, ne permet de croire que cette médecine n'aurait pu aussi être prodiguée au Canada.

Enfin, dans un autre registre, on peut mettre en doute la pertinence de l'utilisation de la notion d'«interdépendance» pour la période observée. Bien que la part du commerce avec les États-Unis soit significative pour l'économie canadienne, c'est encore vers l'Angleterre que le Canada exporte le plus. Il faut attendre les années qui suivent la Première Guerre mondiale pour que la «dépendance» de l'économie canadienne envers les États-Unis soit incontestable⁴⁴. Quant à la dépendance des États-Unis envers le Canada ou l'Angleterre, elle concerne des secteurs limités, comme le coton qui trouve ses principaux marchés en Europe.

Une autre alternative est celle de «l'obsolescence de la guerre», qui peut prendre deux sens, technique et moral⁴⁵. Le premier rappelle celui que lui donneront les concepteurs de la stratégie nucléaire : la guerre étant techniquement impossible à mener — le recours aux armes nucléaires amenant les belligérants à se détruire mutuellement — elle doit donc disparaître⁴⁶. Le recours à la guerre entre le Canada et les États-Unis aurait disparu pour une raison similaire, alors que les États-Unis et l'Angleterre avaient la capacité de s'infliger mutuellement des dommages très importants. La guerre est désormais devenue une opération trop incertaine quant au résultat, techniquement difficile à mener et certainement trop coûteuse. Et puisque le recours à la guerre est impensable, on cesse d'y penser et on se trouve autre chose à faire! Les distractions, il est vrai, ne manquent pas : durant la seconde moitié du XIX^e siècle, Canadiens et Américains sont surtout préoccupés par les

44. *Ibid.*, p. 179. Voir aussi J. L. GRANATSTEIN, *op. cit.*, p. 10-18.

45. John MUELLER établit une distinction semblable, en utilisant les termes «physique» et «psychique» (p. 9).

46. Sur la relation entre la diminution du risque de guerre et les armes nucléaires, voir, par exemple Kenneth N. WALTZ, «The Origins of War in Neorealist Theory», *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, no. 4, printemps 1988, p. 624-627.

impératifs du développement des immenses territoires de l'Ouest⁴⁷. À partir de 1865, Washington se consacre à la reconstruction et, en 1890-1895, à renforcer son influence internationale. À Ottawa, Toronto et Montréal, certains commencent à croire — et la façon dont les diplomates britanniques gèrent les intérêts canadiens y est pour beaucoup — qu'il est temps de revoir la nature des liens entre le Canada et l'Empire, et qu'une forme d'émancipation politique n'est peut-être pas une chimère. Sous le gouvernement libéral de Laurier, le principal objectif de politique étrangère allait être d'acquérir, graduellement, les attributs de la souveraineté.

L'un des paradoxes de cet argument est que la guerre soit demeurée impensable précisément parce que certains ont continué à y penser! En effet, selon Richard Preston, les travaux des officiers chargés de la planification d'un éventuel conflit entre les deux États ont surtout contribué à rappeler aux militaires et aux dirigeants politiques l'ampleur des problèmes stratégiques, tactiques et politiques qui ne manqueraient pas de se poser s'ils devaient se laisser aspirer dans un tel conflit⁴⁸. Au demeurant, la planification d'une guerre aux États-Unis semble avoir surtout été le fait de quelques officiers de l'armée de terre en mal d'ennemi — les guerres indiennes s'achèvent vers 1880 —, alors que l'essentiel du rôle international des États-Unis est assuré par la Marine et ses fusiliers⁴⁹.

L'obsolescence technique de la guerre semble donc être, ici, une conséquence ou un produit de l'équilibre militaire entre les États-Unis et l'Empire. Bien qu'intimement liés, l'équilibre des puissances et l'obsolescence de la guerre apparaissent comme des phénomènes distincts, dans la mesure où le second semble avoir survécu au premier. L'impossibilité de faire la guerre constitue un élément qui favorise l'émergence d'une communauté de sécurité: «Since war became

47. Richard A. PRESTON, *op. cit.*, p. 5; C. P. STACEY, *op. cit.* (1973), p. 12.

48. Richard A. PRESTON, *op. cit.*, p. 7.

49. Galen Roger PERRAS, *Franklin Roosevelt and the Origins of the Canadian-American Security Alliance, 1933-1945*, Westport (Conn.), Praeger, 1998, p. 14.

unpalatable to both Canada and United States after 1815, the basic conditions were created for the demilitarization of their common border and the emergence of a pluralistic security community.⁵⁰»

La seconde définition de l'obsolescence de la guerre, proposée par John Mueller, se situe plutôt dans le domaine des idées et des valeurs. Selon lui, ce n'est pas l'impossibilité technique de faire la guerre qui mène à sa disparition, mais plutôt l'évolution de l'idée que l'on se fait de la guerre. De romantique et moralement acceptable, elle devient répugnante, immorale et inutile. Dans le cas particulier du Canada et des États-Unis, Mueller conclut que :

Peace came about mainly because both sides became accustomed to, and generally pleased with, the status quo. In simple fact, there no longer seemed to be any outstanding issue worth fighting over. The idea of war between these former enemies faded, like dueling, beyond the realm of conscious possibility.⁵¹

À l'origine du phénomène se trouve donc une acceptation du statu quo. Même si les États-Unis, autrement plus puissants que le Canada, sont pour ainsi dire certains de l'emporter sur le terrain, ils considèrent n'avoir rien à gagner en agissant ainsi. Le maintien de la stabilité et du statu quo constituent un objectif plus important et plus valorisé que tout autre but pouvant être atteint par le recours aux armes ou la menace du recours aux armes⁵². Cette hypothèse est d'autant plus vraisemblable que même les partisans américains d'une annexion du Canada ont, après 1870, abandonné l'idée d'une conquête par la force. Dans la logique de la destinée manifeste, l'événement est aussi inévitable que l'était l'avènement d'une société communiste pour Marx, et il se produira pacifiquement, lorsque «le fruit sera mûr»⁵³.

Si Mueller utilise, dès les premières pages de son ouvrage, l'exemple de la longue paix canado-américaine pour illustrer le phénomène de

50. Karl W. DEUTSCH *et al.*, *op. cit.*, p. 115. Voir aussi Walter LIPPMANN, *U.S. War Aims*, Boston, Little Brown, 1944, p. 69.

51. John MUELLER, *op. cit.*, p. 22.

52. *Ibid.*, p. 246-251.

53. William T. R. FOX, *op. cit.* (1985), p. 35-36 et 43; John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 32 et 28.

bannissement de la guerre entre les États industrialisés, sa démonstration souffre d'une faiblesse importante : l'essentiel de l'argumentation qu'il présente dans la suite de son ouvrage ne s'applique pas au premier siècle de la paix canado-américaine (1814 à 1914). Jusqu'à ce que les populations et les dirigeants des États belligérants prennent conscience de l'ampleur du carnage dans lequel ils s'étaient engagés avec tant d'enthousiasme en août 1914, ils considéraient encore la guerre comme quelque chose de «romantique», «progressiste» et «normal». Cette observation est aussi valable pour les Britanniques que pour les Américains — et sans doute pour les Canadiens, bien que l'auteur ne le précise pas. Mueller n'explique pas pourquoi leurs relations mutuelles ont miraculeusement échappé à cette tendance, ni pourquoi la longue paix *a précédé* l'apparition du rejet généralisé de la guerre dans les pays industrialisés.

Parvenu à ce stade, il serait possible d'utiliser un amalgame des hypothèses présentées plus haut pour expliquer la longue paix : tout au long du XIX^e siècle, ce phénomène est le résultat d'un équilibre des puissances entre l'Empire britannique et les États-Unis; au tournant du XX^e siècle, il est la conséquence d'un ensemble de facteurs tels que l'interdépendance économique ou la répulsion pour la guerre. Toutefois, trop de faiblesses persistent dans ces explications pour en rester là, d'autant plus qu'il existe au moins une alternative, curieusement négligée dans l'historiographie sur les relations canado-américaines : l'instauration de régimes démocratiques et l'institutionnalisation des relations touchant aux problèmes de sécurité. Ces deux variables peuvent s'ajouter aux précédentes et, ainsi, compléter le tableau.

1.3 La longue paix libérale d'Amérique du Nord

La «convergence des valeurs» est un facteur souvent mentionné dans la documentation, mais ceux qui y font référence l'utilisent dans un sens très large et vaguement défini. Ainsi, les recherches sur les «communautés de sécurité» mettent en exergue l'importance de la «compatibilité de valeurs politiquement significatives», de leur

institutionnalisation (au niveau interne) et de la «dépolitisation des valeurs conflictuelles»⁵⁴. Les auteurs ne vont cependant pas jusqu'à qualifier ces valeurs. Les historiens, pour leur part, mettent davantage l'accent sur l'héritage socioculturel anglo-saxon que partagent Britanniques, Américains et Canadiens-Anglais, héritage qui, ultimement, permettra de surmonter les clivages politiques et les facteurs de tension entre la métropole, ses anciennes colonies devenues républiques et les descendants des Loyalistes coincés entre les deux⁵⁵.

Il est étonnant qu'aussi peu d'historiens et de politologues intéressés aux relations canado-américaines se soient penchés sur l'impact des valeurs spécifiquement *libérales*. En effet, dans la documentation portant sur la «paix républicaine», les relations entre les États-Unis, l'Angleterre et le Canada sont généralement saluées comme l'une des plus anciennes manifestations de ce phénomène.

Recourir à l'hypothèse de la paix démocratique pour expliquer la longue paix à la frontière du Canada et des États-Unis est une voie à la fois séduisante et problématique. Séduisante parce que cette «longue paix» compte parmi un ensemble de données dont la corrélation est très forte et statistiquement significative. Il ne s'agit pas d'un cas isolé, ce qui confère à l'hypothèse une forme de légitimité. Cette hypothèse présente aussi l'intérêt d'être cohérente avec plusieurs des autres facteurs avancés pour expliquer la longue paix, sinon de les renforcer. Ainsi, une grande partie des inconvénients qui peuvent découler d'une situation d'interdépendance tend à disparaître lorsqu'elle intervient entre deux États libéraux, alors qu'elle peut toujours constituer un facteur de conflit entre États non libéraux⁵⁶. Plus encore, le libéralisme permet le l'établissement de liens transnationaux qui facilitent les accommodements et les compromis⁵⁷. Les concepts d'«interdépendance» et de «rapports

54. Karl W. DEUTSCH *et al. op. cit.*, p. 46-47 et 66-67.

55. Ce facteur est mentionné, quoique d'un point de vue critique, par Richard A. PRESTON, *op. cit.*, p. 5.

56. Michael W. DOYLE, «Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nos. 3 et 4, été et automne 1983, p. 231-232 et 327.

57. Michael W. DOYLE, *op. cit.* (1986), p. 1161.

transnationaux» prennent donc un sens particulier lorsqu'on les utilise dans le contexte des relations entre États libéraux.

Mais l'application de cette hypothèse de la paix démocratique pose aussi problème, nous l'avons souligné, en raison du caractère colonial, puis semi-colonial du Canada. Si l'on admet que, tout au long du XIX^e siècle, Américains et Britanniques se sont graduellement et mutuellement reconnu le statut de «démocratie libérale» et que cela semble avoir eu un impact sur leurs relations⁵⁸, qu'en est-il de la perception mutuelle entre le Canada et les États-Unis? Pour plus de commodité, nous utiliserons l'année 1867 comme point de départ de l'étude. À cette date, le Canada, même considéré à la lumière de données conservatrices, répond aux critères d'une «démocratie libérale», et il y a, dans les années qui suivent, suffisamment d'interactions pour mesurer l'impact des valeurs et des idées libérales sur les perceptions mutuelles.

Rétrospectivement, il ne fait pas de doute que les États-Unis de 1776 et le Canada de 1867 sont bel et bien des démocraties libérales. Comme le notent plusieurs observateurs, le système politique américain a certainement influencé la façon dont a évolué celui du Canada⁵⁹. Mais, bien que tous deux libéraux, ces systèmes relèvent de variantes différentes, qui les amènent à interpréter différemment les composantes du noyau dur de valeurs et à mettre l'accent sur des composantes différentes de ce noyau. Par exemple, de nombreux observateurs accordent beaucoup d'importance au fait que les États-Unis sont nés d'une révolution, alors que le système politique du Canada est le fruit d'une lente évolution dans un cadre monarchique parlementaire, et d'une réaction à certains principes portés par la Révolution américaine⁶⁰. Les différences entre les

58. John M. OWEN, *op. cit.*, p. 110-119.

59. Mildred A. SCHWARTZ, «American Influence on the Conduct of Canadian Politics», dans Richard A. PRESTON (dir.), *The Influence of the United States on Canadian Development: Eleven Case Studies*, Durham, Duke University Press, 1972, p. 102-105; Frank H. UNDERHILL, *In Search of Canadian Liberalism*, Toronto, Macmillan, 1960, p. 22.

60. Seymour Martin LIPSET, *Continental Divide. The Values and Institutions of the United States and Canada*, New York, Routledge, 1990; John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, chap. I; Mildred A. SCHWARTZ, *op. cit.*, p. 98.

transnationaux» prennent donc un sens particulier lorsqu'on les utilise dans le contexte des relations entre États libéraux.

Mais l'application de cette hypothèse de la paix démocratique pose aussi problème, nous l'avons souligné, en raison du caractère colonial, puis semi-colonial du Canada. Si l'on admet que, tout au long du XIX^e

deux systèmes proviennent aussi de la composition différente de la population. Alors que la primauté des droits individuels teinte toute la philosophie politique américaine, les dirigeants canadiens ont été contraints, dès l'origine, à accorder une plus grande place aux droits des minorités, afin de protéger les anglophones (minoritaires jusque vers 1840), puis de se concilier les francophones⁶¹. Enfin, le système politique canadien, pour les raisons exposées par Frank Underhill⁶², n'a pas engendré de parti populiste (ou «de gauche») pouvant constituer l'équivalent d'une tradition jacksonienne au Canada. Tous ces éléments constituent autant de prises pour un acteur libéral «critique» — c'est-à-dire, pour reprendre les termes de John Owen, celui qui jugerait ses intérêts menacés si les institutions d'une autre variante du libéralisme étaient mises en place dans son propre État.

Au premier coup d'oeil, les données disponibles semblent aller à l'encontre de l'hypothèse d'une paix démocratique : les dirigeants qui se succèdent à Washington, entre 1870 et 1911, adhèrent encore aux projets annexionnistes, tandis que l'élite politique canadienne semble universellement cultiver une méfiance à l'égard des institutions républicaines américaines. Pourtant, en y regardant de plus près, le tableau est loin d'être aussi sombre qu'il ne paraît.

La perception aux États-Unis

Du côté américain, la foi en la «Destinée manifeste» teinte encore largement l'attitude des dirigeants et de l'élite face au Canada. Ceci est particulièrement évident chez les Républicains qui se succèdent de 1869 à 1885. On doit également noter que le «Grand Old Party» est davantage tenté par les mesures protectionnistes. Ulysses S. Grant semble avoir témoigné peu de sympathie pour la nouvelle entité politique qui apparaît au Nord en 1867, qu'il qualifie, dans son Message sur l'état de l'Union de

61. Mildred A. SCHWARTZ, *op. cit.*, p. 100; S. F. WISE et Robert Craig BROWN, *op. cit.*, p. 112.

62. Frank H. UNDERHILL, *op. cit.*, p. 13-15.

1870, «d'autorité coloniale» et «d'agent semi-indépendant mais irresponsable qui exerce le pouvoir que lui délègue Londres de façon inamicale»⁶³. La préparation et la signature de l'AANB fait naître, aux États-Unis, des réactions souvent teintées de mépris ou de la conviction que cet événement ne fera qu'accélérer l'inévitable absorption pacifique du Canada par les États-Unis. Bon nombre de ces commentaires sont en fait dictés par la perception qu'ont les observateurs américains de la nature du régime politique mis en place au Canada. Une partie des réactions hostiles se fondent sur la rumeur selon laquelle le Canada deviendrait une monarchie dirigée par le prince Arthur. Cette attitude très critique persiste longtemps, si bien qu'en 1890, un observateur américain estimait encore que «the Dominion government is essentially a political party government, the leader of the party in power being at once chief of the executive branch and boss of the legislative branch of the Government; in a word, a partisan autocrat»⁶⁴. D'autres commentateurs, plus amicaux, se réjouissent et notent que : «while the British people pretend to despise our form of government and to regard it as a failure, [...] they have themselves consummated almost a similar one in their own colonies»⁶⁵. Ces attitudes ne semblent cependant pas représentatives de celle de la majorité des Américains, dans la mesure où celle-ci n'en a pas! «Confederation and the gradual expansion of the Dominion of Canada no longer disturbed the average American; indeed, he generally ignored the fact that a colony was disappearing and a nation was rising in its place»⁶⁶. L'idée que le système politique canadien est une démocratie fait doucement son chemin et il faut du temps aux dirigeants américains pour réaliser que le parlement d'Ottawa dispose de véritables prérogatives⁶⁷.

63. Ulysse S. GRANT, cité par D. M. L. FARR, *op. cit.*, 1991, p. 57, et par John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 39.

64. Cité par Sean M. SHORE, «No Fence Make Good Neighbors: The Development of the Canadian-American Security Community, 1871-1940», dans Emanuel ADLER et Michael BARNETT (dir.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 364, note 58.

65. *New York Herald*, 22 octobre 1864, cité par Lester Burrell SHIPPEE, *op. cit.*, p. 188. Voir aussi p. 195-198.

66. Lester Burrell SHIPPEE, *op. cit.*, p. 476.

67. Lawrence MARTIN, *The Presidents and the Prime Ministers*, Toronto, Doubleday, 1982.

Le Traité de Washington de 1871 marque peut-être la phase préliminaire de la reconnaissance, par les États-Unis, de l'existence du Canada⁶⁸, mais il ne sonne pas le glas des projets annexionnistes des États-Unis. Le président démocrate Johnson, puis les Républicains Grant (et son secrétaire d'État Fish), Rutherford Hayes, James Garfield (et son belliqueux bras droit James Blaine) et Chester Arthur évoquent, tour à tour, la possibilité de voir les provinces canadiennes et les Territoires du Nord-Ouest se joindre à l'Union⁶⁹. Loin de remettre en cause l'hypothèse libérale, ces projets apparaissent plutôt comme des indices en sa faveur, pour peu que l'on se penche sur la façon dont ils devaient être mis en oeuvre.

William Seward, le secrétaire d'État de Lincoln, semble avoir été le dernier, en 1861-1862, à faire la promotion d'une annexion par la force, tout d'abord pour trouver une cause susceptible d'unir les membres d'une Union vacillante, puis pour compenser la perte, toujours possible dans les premières années de la Guerre civile, des États du Sud. Les plans de Grant et de ses successeurs sont plus subtils (et plus conformes aux principes libéraux) dans la mesure où ils reposent sur la volonté des Canadiens de joindre l'Union dès qu'ils en auront l'occasion, c'est-à-dire dès qu'ils auront rompu les liens avec la métropole. Le plan est nettement d'inspiration libérale, dans la mesure où il repose sur la volonté de la population canadienne. Malheureusement pour le vainqueur de Shiloh — et au grand désespoir de plusieurs dirigeants britanniques las de la coûteuse colonie —, la population ne semble pas aussi empressée de joindre l'Union qu'il le souhaitait. Pour les successeurs de Grant, le projet conserve cette dimension libérale et est simplement reporté à un avenir indéterminé. Cette attitude suscite des questions, comme celle posée par l'historien W. L. Morton : «Why the government which had acted and

68. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 40; W. L. MORTON, «British North America and a Continent in Dissolution 1861-1871» dans J. M. BUMSTED (dir.), *Interpreting Canada's Past (vol. I. Before Confederation)*, Toronto, Oxford University Press, 1986, p. 389-405; J. Bartlet BREBNER, «A Changing North Atlantic Triangle», *International Journal*, vol. 3, no. 4, automne 1948, p. 309. Voir aussi C. P. STACEY, *op. cit.* (1973).

69. Lawrence MARTIN, *op. cit.*

was acting so ruthlessly to destroy a society in the South should have dealt so moderately with the feeble and alien community to the North [?]. Parmi les éléments de réponse qu'il avance figure celui-ci : «The respect inherent in the American character and tradition for the self-determination of genuine nationalities played its part, despite much skepticism concerning the validity of Canadian nationality.⁷⁰»

Le projet est également soumis aux contraintes qu'impose le fonctionnement des institutions démocratiques, dans la mesure où sa réalisation n'est possible qu'avec l'approbation du Président et du Congrès. Jusqu'en 1861, la chose semblait difficile, puisque l'irruption subite de cinq nouveaux États (sinon plus, si les provinces devaient être fractionnées en entités plus petites) aurait bousculé l'équilibre précaire entre États esclavagistes et abolitionnistes⁷¹.

Mais plus que le jeu de *checks and balances*, les rapports entre la présidence et le législatif sont importants ici parce qu'ils sont révélateurs des perceptions mutuelles. En 1884, le candidat démocrate, Grover Cleveland parvient à chasser les Républicains de l'exécutif, au grand soulagement de J. A. Macdonald — non seulement le nouveau président tient-il un discours modéré, mais son malheureux adversaire était le virulent James Blaine. Les relations s'améliorent au point où les représentants américains, britanniques et canadiens parviennent à trouver un compromis sur la question des pêcheries, qui empoisonnait régulièrement les rapports entre les deux États. Le traité n'est cependant pas ratifié par le Sénat à majorité républicaine, plaçant ainsi Cleveland dans une situation difficile à la veille de l'élection présidentielle. Pour éviter d'être taxé d'anglophilie, le Président décide alors de présenter au Congrès un projet de loi lui donnant le pouvoir d'imposer éventuellement un embargo sur les échanges avec le Canada. À leur tour placés sur la défensive, les Républicains durent, non sans ironie, défendre une position inverse, invoquant les pertes que subiraient les commerçants américains si une telle mesure devait être adoptée. Ceci permet à

70. W. L. MORTON, *op. cit.* (1992), p. 402.

71. William T. R. FOX, *op. cit.* (1985), p. 37-38.

Cleveland de reprendre l'avantage, jusqu'à ce qu'une incroyable bévue de l'ambassadeur britannique Sackville-West ne coule définitivement la campagne démocrate. Dans toute cette histoire, l'élément le plus révélateur est certainement la réaction de Macdonald qui, visiblement, ne crut jamais à la sincérité du revirement de Cleveland. Par contre, il comprenait fort bien la position délicate dans laquelle se trouvait son collègue américain⁷². Les manifestations antibritanniques des dirigeants américains, destinées à un auditoire interne, sont perçues comme bénignes par les Canadiens, de la même façon que les propos à saveur anti-américaine sont parfois essentiels au maintien des gouvernements canadiens. En aucun cas, cependant, ils ne remettent en cause la longue paix.

Si la reconnaissance du caractère démocratique du Canada est liée à celle de l'Angleterre, on peut estimer que c'est vers 1880-1890 qu'un changement perceptible se produit. C'est à cette époque qu'évolue l'opinion américaine, qui perçoit de plus en plus le Royaume-Uni comme «une république couronnée»⁷³. Paradoxalement, même si les dirigeants qui se succèdent à Washington souhaitent voir le Canada s'émanciper (que ce soit parce qu'ils considèrent que cela accélérera le processus d'annexion ou, plus simplement, pour faciliter les négociations entre les deux États)⁷⁴, ils mettent longtemps à comprendre que l'entité qui borde la frontière nord est bel et bien un État souverain, et non simplement une colonie soumise aux volontés de Londres. En 1919, lors des débats sur la ratification du Traité de Versailles, certains sénateurs anglophobes se serviront du prétexte fourni par la signature du Canada pour dénoncer la S.D.N. comme un instrument destiné à maintenir l'Empire britannique⁷⁵. En 1921-1922, les États-Unis omettent d'inviter le Canada à la Conférence

72. Au sujet de cet épisode, voir Lawrence MARTIN, *op. cit.*, p. 40-46.

73. John M. OWEN, *op. cit.* (1997), p. 158-159.

74. Lawrence MARTIN, *op. cit.*, p. 84-85.

75. Robert LACOUR-GAYET, *Histoire des États-Unis (t. II)*, Paris, Fayard, 1977, p. 187; Desmond MORTON, *op. cit.* (1992), p. 249; Donald M. PAGE, «Canada as the Exponent of North American Idealism», *The American Review of Canadian Studies*, vol. III, no. 2, automne 1973, p. 36; John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 100.

sur le désarmement naval, en dépit des positions résolument favorables aux États-Unis affichées par le gouvernement canadien⁷⁶.

La perception au Canada

Au XIX^e siècle, la classe politique canadienne était unanimement critique, méfiante et méprisante face à la démocratie américaine. C'est, du moins, l'impression que l'on retire de la lecture du texte de Craig Brown — qui a fortement marqué la réflexion, si l'on en juge par le nombre de références qu'il suscitera — et de Carl Berger⁷⁷.

La perception du système sociopolitique américain par l'élite canadienne que dépeignent ces travaux est, en effet, bien sombre. Tout y passe : la présidence est décrite comme une fonction à la fois impotente et despotique, entourée de ministres non élus, tandis que le législatif est considéré comme une source d'inconsistance, surtout en politique étrangère. De façon plus générale, la démocratie y est jugée trop «pure», ce qui entraîne naturellement des débordements et des excès. Le fait qu'il n'y ait pas de classe politique appelée à incarner l'État et à demeurer au-dessus des querelles partisans (telle la monarchie et la noblesse) explique les déviances de ce système fondé sur des valeurs purement matérialistes, dépourvu d'idéaux et de morale autres que celle de l'argent, vulnérable à la corruption, qui se mue rapidement en une ploutocratie. L'individualisme dominant engendre une dictature de la majorité, considérée par les Canadiens comme non libérale. La faillite de ce type d'organisation sociopolitique est patente aux yeux des observateurs, qui présentent la violence dans les relations de travail, le taux de divorce très élevé dans certains États, les mauvais traitements infligés aux Noirs et aux Amérindiens, l'assassinat de trois présidents (Lincoln, Garfield et McKinley) et, évidemment, la guerre de Sécession, comme autant de preuves de la supériorité du système britannique sur celui des États-Unis. Ces tares ont inévitablement des conséquences en politique étrangère. Le

76. Samuel Flagg BEMIS, *op. cit.*, p. 698; William T. R. FOX, *op. cit.* (1985), p. 51.

77. Robert Craig BROWN, *op. cit.* (1967); Carl BERGER, *The Sense of Power. Studies in the Ideas of Canadian Imperialism 1867-1914*, Toronto, University of Toronto Press, 1970, p. 153-176.

gouvernement américain est souvent décrit comme agressif, imprévisible et animé par un insatiable désir de conquête, le Mexique, l'Espagne et les Amérindiens pouvant en témoigner. Rien d'étonnant à ce que le discours annexionniste soit pris au sérieux par la classe politique canadienne...

Tous ces éléments semblent illustrer la relation de causalité *négative* de l'hypothèse de la paix par la démocratie utilisée ici. Parce que les dirigeants et l'élite canadienne perçoivent le système politique américain comme une démocratie dégénérée, ils tendent à cultiver un sentiment de méfiance face à ce gouvernement. En présentant ainsi les faits, il est difficile de parler de paix démocratique nord-américaine. Pourtant, à y regarder de plus près, il est nécessaire d'apporter des nuances importantes, nuances qui indiquent qu'il existe aussi une relation *positive*. Elles apparaissent lorsqu'on examine les positions des différents partis et factions politiques qui se disputent le pouvoir au Canada.

La grande majorité des témoignages utilisés par Brown ont en commun d'être le fait de Conservateurs, de sympathisants conservateurs ou encore de gens attachés, par leurs fonctions, à la monarchie (gouverneurs-généraux et lieutenants-gouverneurs), tandis que Berger cherche d'abord à illustrer le point de vue des impérialistes canadiens (partisans d'un lien étroit avec l'Empire). Les Conservateurs dominent la vie politique du Canada d'après la Confédération, puisqu'ils forment le gouvernement de 1867 à 1896 (à l'exception du règne libéral de Mackenzie de 1873 à 1878). Parmi les figures les plus connues, mentionnons Macdonald, qui dirige le parti jusqu'en 1891, George-Étienne Cartier, D'arcy McGee, Stephen Leacock et bon nombre d'impérialistes, dont George Taylor Denison. Les Conservateurs fédéraux s'appuient surtout sur la haute finance de Montréal et Toronto (en particulier les promoteurs du *Canadian Pacific Railroad* et les dirigeants de la Banque de Montréal), les «Bleus» de Cartier et les membres du Parti conservateur ontarien, anciennement dirigé par Macdonald. Ce sont surtout ces derniers qui attisent le sentiment anti-américain, appuyés par les impérialistes de Toronto et les descendants des loyalistes encore élevés dans le souvenir de 1776 et 1812 — les célébrations du centenaire de leur arrivée au Canada

aidant. L'hostilité des loyalistes et de leurs descendants est largement liée à leur mépris des institutions issues de la Révolution. Un temps atténuée par les politiques hamiltoniennes, cette hostilité est exacerbée par l'arrivée au pouvoir de gouvernements qui se réclament de l'héritage jeffersonien et jacksonien⁷⁸. Les Bleus, pour leur part, estiment que la survie de la «race canadienne-française» passe par les institutions britanniques, qui leur garantissent leurs droits et, surtout, la liberté de culte, ce que ne semble pas leur offrir le modèle américain⁷⁹. De façon plus générale, les Conservateurs se méfient des institutions américaines, non seulement en raison de la croyance en la supériorité d'un régime où la monarchie joue un rôle important, mais aussi en raison de leurs positions politiques et socio-économiques, plus proches des idées élitistes d'Hamilton que de celles, plus populistes, de Jackson et de Jefferson⁸⁰. Or, les interlocuteurs de Macdonald qui se succèdent aux États-Unis sont, à l'exception de Johnson et de Cleveland, des Républicains beaucoup plus proches des idéaux de Jefferson⁸¹.

La réaction anti-américaine fondée sur des considérations politiques est renforcée par des facteurs économiques. Elle trouve un écho favorable parmi la bourgeoisie financière et industrielle dont la prospérité est menacée par la concurrence américaine. Le programme conservateur reflète ces intérêts, puisque la politique commerciale du gouvernement Macdonald est, à partir de 1878, basée sur le protectionnisme (la «Politique nationale»). En matière de politique étrangère, les Conservateurs sont

78. Jane ERRINGTON et George RAWLYK, «The Loyalist-Federalist Alliance of Upper Canada», *American Review of Canadian Studies*, vol. XIV, no. 2, été 1984, p. 157-176; J. L. GRANATSTEIN, *Yankee Go Home? Canadian and Anti-Americanism*, Toronto, Harper Collins, 1996, p. 18-19.

79. Richard A. JONES, «French Canada and the American Peril in the Twentieth Century», *American Review of Canadian Studies*, vol. XIV, no. 3, automne 1984, p. 334; S. F. WISE, «The Annexion Movement and its Effect on Canadian Opinion» dans S. F. WISE et Robert Craig BROWN, *op. cit.*, p. 60.

80. «It was Hamilton, after all, that provided some inspiration to Canadian politicians. Anti-americanism can then be understood as another manifestation of Canadian conservatism, a conservatism steeped in conceptions of elitism and limited democracy». Mildred A. SCHWARTZ, *op. cit.*, p. 103-104.

81. Carl BERGER, *op. cit.* (1970), p. 153-154; Frank H. UNDERHILL, *op. cit.*, p. 29-33 et 39. Mildred A. SCHWARTZ nuance cette affirmation; *op. cit.*, p. 103.

également très proches des impérialistes ontariens, pour qui le salut du Canada passe par son lien avec l'Empire. Comme l'indépendance politique du Canada est perçue comme une étape vers l'annexion aux États-Unis, ils s'y opposeront farouchement. Leur logique rejoint ainsi l'argument du contrepoids avant la lettre⁸².

La question qui se pose, à ce stade, est de savoir si c'est la crainte de l'annexion qui alimente le mépris pour les institutions américaines (comme le laisse entendre Underhill⁸³) — l'interprétation des intentions détermine la perception du régime — ou si c'est la répugnance pour le système sociopolitique américain qui renforce la crainte de l'annexion — le lien de causalité inverse. Ceux qui redoutent les conséquences de ce processus pour leurs intérêts économiques tiennent probablement un raisonnement du premier type. Mais dans plusieurs cas, dont celui des Bleus, des descendants loyalistes et des impérialistes, c'est l'attachement aux institutions britanniques et le rejet du système sociopolitique américain qui exacerbent leurs craintes. Ce qu'ils redoutent avant tout, c'est de voir ce système reproduit au Canada. Ce n'est donc pas l'interprétation des intentions des dirigeants américains qui détermine leur attitude, mais les institutions américaines elles-mêmes. Cette relation de causalité est encore plus évidente chez les adversaires des Conservateurs.

La méfiance et les critiques face aux États-Unis s'atténuent graduellement au cours des années 1890-1910. Pour Berger, cette évolution est due à l'amélioration des relations anglo-américaines, à la croissance économique soutenue au Canada et à l'affermissement de la confiance des

82. Carl BERGER, *op. cit.* (1970), p. 170-174. Certains impérialistes plus modérés (en particulier ceux des provinces maritimes et ceux qui interviennent au cours de la période 1890-1910) considèrent plutôt que le Canada doit jouer un rôle d'intermédiaire et de médiateur entre l'Angleterre et les États-Unis. Comme quoi les diplomates de l'après-guerre n'ont rien inventé...

83. «Inevitably, because of geographical proximity and the mutual interpenetration of the lives of the two North American communities, the urge towards greater democracy was likely to appear in Canada as American influence; and since the survival of Canada as a separate entity depended on her not being submerged under an American flood, such influences were fought as dangerous to our Canadian ethos.» Frank H. UNDERHILL, *op. cit.*, p. 15.

Canadiens en eux et en la destinée de leur pays⁸⁴. Mais il est aussi important de noter que cette amélioration débute au moment où s'installe à Ottawa un gouvernement nettement moins méfiant face aux institutions et aux intentions américaines. Plus encore, c'est sous ce gouvernement que seront réglés les conflits résiduels qui pourrissaient depuis 1871, et que seront mises en place les premières institutions bilatérales permanentes.

Les Conservateurs dominent la vie politique d'après la Confédération. L'opposition, formée à l'origine surtout des Radicaux, des *Clear Grits* ontariens et des Rouges du Québec, se cristallise autour du Parti libéral fédéral. Un premier gouvernement libéral, celui d'Alexander Mackenzie, dirige le pays de 1873 à 1878. Il faudra cependant attendre 18 ans, soit en 1896, pour que les Libéraux s'installent de façon durable au pouvoir, sous la direction de Wilfrid Laurier. Parmi les autres figures dominantes, mentionnons Edward Blake, chef de l'opposition de 1880 à 1887, et George Brown, fondateur et rédacteur en chef du *Globe* de Toronto.

L'héritage politique des *Grits* et des Rouges confère aux Libéraux un programme centriste, qui ressemble sous certains aspects à celui des jeffersoniens⁸⁵, auquel se mêlent des idées provenant des révolutions de 1848 et des Radicaux britanniques. Ce programme s'articule autour de la défense des intérêts de la classe moyenne (en particulier celle vivant en milieu rural), d'un approfondissement des pratiques et des institutions démocratiques (notamment le suffrage universel) et de certaines mesures anticléricales (séparation de l'Église et de l'État).

Mais c'est en matière de politiques commerciales que les Libéraux se démarquent le plus de leurs adversaires, «l'un des rares sujets sur lesquels les deux partis canadiens ont des vues différentes⁸⁶», à partir de 1878. Que

84. Carl BERGER, *op. cit.* (1970), p. 171-174. On se souviendra de la célèbre phrase de Laurier : «Si le XIX^e siècle a été celui des États-Unis, le XX^e sera celui du Canada».

85. Frank H. UNDERHILL, *op. cit.*, p. 33.

86. Craig BROWN (dir.), *Histoire générale du Canada*, Montréal, Boréal, 1988, p. 407. MacDonald affichait lui-même des positions libre-échangistes jusqu'en 1878.

ce soit par conviction ou par pragmatisme, les membres du Parti libéral affichent généralement des positions libre-échangistes. Le Traité de réciprocité de 1854 n'ayant pas été renouvelé en 1866 par les États-Unis suite au raid confédéré à St.Albans mené deux ans plus tôt, Mackenzie délègue Brown auprès de Fish et de Grant pour tenter d'en sceller un nouveau en 1874. Malgré un lobbying intensif, la tentative avortera en raison du peu d'appuis de Grant. Une nouvelle approche s'amorce à la veille de l'élection fédérale de 1891, alors que des représentants du Parti libéral rencontrent James Blaine, le secrétaire d'État du président Benjamin Harrison, dont Macdonald se méfiait déjà du temps de Garfield. Malgré les fonds provenant des États-Unis, grâce à l'habileté de Macdonald d'agiter le spectre de l'annexionnisme et à cause de maladresses sur la question du libre-échange, la victoire échappe aux Libéraux, et le projet ne va pas plus loin, à la déception de Blaine et de Harrison. La leçon porte et Laurier, malgré son inclinaison libre-échangiste, refuse de s'engager sur cette voie en 1898. La dernière tentative a lieu en 1910, à l'instigation du président Taft. Sous la pression des électeurs des comtés ruraux — qui souhaitent exporter davantage de produits agricoles aux États-Unis —, Laurier accepte et signe une entente en janvier 1911. Comme vingt ans plus tôt, l'électorat met son veto en confiant le pouvoir aux Conservateurs de Borden⁸⁷.

L'appui des Libéraux au principe du libre-échange a ceci d'intéressant qu'il révèle une attitude face aux États-Unis tout à fait différente de celle de leurs collègues conservateurs. Ni Mackenzie, ni Laurier ne semblent prendre au sérieux l'idée que le libre-échange n'est que le premier pas vers l'annexion, bien que bon nombre de dirigeants américains aient fréquemment et publiquement soutenu le contraire — ce que les Conservateurs se feront fort de rappeler aux électeurs en 1891 et 1911. Comment expliquer cette capacité à passer outre à une crainte pourtant largement répandue? La conviction des vertus économiques d'une telle mesure, le mépris du protectionnisme (pour la majorité des Libéraux de Mackenzie, les droits de douanes ne servent qu'à remplir les coffres de

87. Lawrence MARTIN, *op. cit.*, p. 34-36, 48-49 et 68-81.

l'État et ne doivent pas excéder ces besoins), ou encore le désir de satisfaire les exportateurs de produits de la terre ne constituent probablement pas des arguments suffisants pour justifier une politique qui, selon une idée bien ancrée, risque de faire basculer le pays dans l'Union. La source de la confiance des Libéraux face aux États-Unis est bien plus profonde.

Plusieurs autres indices témoignent de la confiance qu'accordent les Libéraux aux Américains. Au cours de la Guerre civile, l'opinion publique canadienne est plus préoccupée par les conséquences potentielles du conflit que par ses enjeux, si bien que c'est une attitude de neutralité qui prévaut, sauf chez certains libéraux :

British American opinion was hotly engaged in the war; it became steadily more anti-Northern in reaction to the attacks in the Northern press and the intermittent talk of the need to conquer Canada. But provincial governments enforced the policy of neutrality and most British Americans were content to keep out of the war. Only *The Globe* and some liberals staunchly supported the North.⁸⁸

Le peu d'anxiété que suscite, chez les Libéraux, le discours hostile des Américains écorche aussi, au passage, l'une des idées les mieux ancrées dans l'historiographie portant sur les motifs ayant incité les dirigeants des colonies britanniques d'Amérique du Nord à conclure l'AANB en 1867, soit celle qui veut que cette union ait été conçue pour faciliter la défense contre les États-Unis⁸⁹. L'argument a très certainement constitué un puissant stimulant pour plusieurs, mais l'image est si bien intégrée aujourd'hui qu'on oublie que son impact n'était pas aussi fort chez tous les intervenants, notamment chez Brown et ses collègues du *Globe*, qui ne croyaient pas que les États-Unis constituaient une menace militaire sérieuse⁹⁰.

Dans le même ordre d'idées, plusieurs Libéraux remettaient en question le calcul établi par les Conservateurs et les Impérialistes, selon lequel l'affaiblissement des liens avec l'Empire faciliterait le processus

88. W. L. MORTON, *op. cit.* (1992), p. 398. Les italiques ont été ajoutées.

89. Par exemple, Craig BROWN (dir.), *op. cit.*, p. 383-384; D. M. L. FARR, *op. cit.*, p. 41-63; W. L. MORTON, *op. cit.*

90. Frank H. UNDERHILL, *op. cit.*, p. 57 (note 24).

d'annexion aux États-Unis. De façon générale, ils estimaient que le discours annexionniste était essentiellement destiné à un auditoire interne :

The Liberal Kingston newspaper, the *British Whig*, was aware of President Ulysses S. Grant and many Americans nursed a belief that "manifest destiny" meant the eventual absorption of all North America [...] But it declared that the Americans were quite wrong in thinking that a Canadian drift towards independence meant annexion. It said American propaganda was "electioneering claptrap."

Those Canadian who thought that annexation was impossible, or unlikely, found their convictions reinforced by confidence that the United States would not attempt to bring it about by force. Canadian Liberals, conforming to the pattern of Liberal thinking in Britain, usually assumed that constitutional democracies by their very nature, abjured the use of force.⁹¹

La même attitude prévaut lors de l'autre grande confrontation anglo-américaine de la seconde moitié du XIX^e siècle, soit la crise du Venezuela de 1895-1896. L'inflation de déclarations ronflantes et de menaces de s'en prendre au Canada émises par les dirigeants américains ne semblent pas avoir ému outre mesure certains Canadiens : «Many of them believed that they understood American political behaviour better than did the British. They dismissed Cleveland's message as meant for domestic consumption : there was an election in the offing.⁹²» Les Conservateurs, encore au pouvoir à cette date, ainsi que les militaires anglo-canadiens, prennent cependant la chose au sérieux, si bien que des plans destinés à réformer la milice sont préparés dans les mois qui suivent et que des commandes d'armes relativement importantes sont passées en Angleterre. Le gouvernement Laurier poursuivit l'effort et en confia la responsabilité à Frederick Borden qui, selon Desmond Morton, «fut probablement le plus important ministre de la Défense en temps de paix de l'histoire du Canada⁹³». Mais Laurier ne destinait pas la milice au rôle qu'on souhaitait lui conférer en 1896 : si elle devait servir à maintenir l'ordre intérieur et (malgré les réticences du Premier ministre) à défendre les intérêts de l'Empire en Afrique du Sud, elle n'était certainement pas apte à protéger

91. Richard A. PRESTON, *op. cit.*, p. 80. Les italiques ont été ajoutés.

92. *Ibid.*, p. 126.

93. Desmond MORTON, *op. cit.* (1992), p. 166.

le territoire national contre une invasion américaine. Il passe d'ailleurs pour avoir laissé tomber, en 1902 (ou 1903, les sources divergent), une phrase étonnante : «You must not take the militia too seriously... it will not be required for the defence of the country as the Monroe doctrine protects us against enemy aggression.⁹⁴» Il s'agit peut-être de la première fois où un dirigeant canadien évoque l'existence d'une «garantie involontaire» (une image souvent utilisée un demi-siècle plus tard). La critique incisive de Stephen Leacock que lui vaut ce commentaire⁹⁵ témoigne de la distance qui sépare la perception des Conservateurs de celle des Libéraux. Pour les premiers, cette position équivaut à confier au renard la garde du poulailler. Pour les seconds, on peut faire confiance au voisin, au point de lui confier les clefs de la maison.

Cette attitude puise ses origines dans la coalition Radicaux/Grits/Rouges qui forme le Parti libéral. Les premiers, comme leur homologues britanniques, réclament des réformes socio-économiques et politiques en profondeur et puisent une grande partie de leur inspiration dans le modèle américain. Après la Rébellion de 1837, les radicaux britanniques pressent le gouvernement de céder le Canada aux États-Unis :

The United States clearly threatened to seize parts of Canada, and indeed Americans had for several years been aiding Canadian rebels across the border. Yet liberals who had previously perceived the United States to have a legitimate system of government saw no danger to British interests. Radicals even urged their government to cede Canada to the United States so as to let republican institutions have wider scope.⁹⁶

Cette attitude, qui prévaut jusque dans les années 1880⁹⁷, trouve un écho au Canada. Ainsi, au cours de débats entourant la pénible recherche d'un système parlementaire adapté à la colonie (années 1840-1850), «Canadian radicals were seeking new departures in colonial government,

94. Cité par Roger Frank SWANSON, «The United States as a National Security Threat to Canada», *Behind the Headlines*, vol. XXIX, nos. 5-6, juillet 1970, p. 11 (l'auteur situe la déclaration en 1903) et William T. R. FOX, *op. cit.* (1985), p. 13 (qui la situe en 1902).

95. Carl BERGER, *op. cit.* (1970), p. 170.

96. John M. OWEN, *op. cit.* (1997), p. 192. Voir aussi p. 129 et 162.

97. *Ibid.*, p. 162.

departures based almost exclusively upon their ardent admiration for democratic republicanism as practiced in the United States⁹⁸». Devenus *Clear Grits*, les radicaux mettront un bémol à leurs élans admiratifs envers le système américain — la guerre civile donnant sans doute matière à réflexion — mais leur programme politique témoigne de l'influence des idées venues des États-Unis et, surtout, ils ne cesseront jamais d'avoir confiance en les Américains.

Les Rouges du Québec, l'autre racine du Parti libéral, font un calcul totalement à l'opposé de celui de leurs adversaires Bleus. Le système parlementaire britannique est, à leurs yeux, un symbole de la domination anglaise et un produit du Rapport Durham. Imprégnés des idées révolutionnaires françaises de 1848, les Rouges sont résolument anticléricaux et n'ont cure de la liberté de culte qui permet à l'Église catholique de garantir sa mainmise sur les institutions québécoises. Non seulement admirent-ils le système politique américain pour ses qualités intrinsèques, mais parce que la démocratie directe représente un instrument d'émancipation pour les francophones du Canada. À bien des égards, les Rouges sont les héritiers spirituels des Rebelles de 1837 et portent encore les idéaux jacksoniens de leurs prédécesseurs. La démocratie américaine apparaît donc aussi comme un moyen de lutter contre les privilèges de la haute bourgeoisie (en particulier les marchands de Montréal et les promoteurs du chemin de fer). Rien de surprenant à voir les dirigeants rouges, comme Jean-Baptiste Dorion, prôner ouvertement l'annexion du Canada aux États-Unis⁹⁹. Comme chez les *Clear Grits*, la ferveur annexionniste diminue — sans toutefois disparaître — avec les années 1860, mais l'admiration pour les États-Unis persiste et se transmet aux Libéraux, tant fédéraux que provinciaux¹⁰⁰.

Il faut, bien sûr, nuancer cette affirmation. Certains acteurs politiques proches des Libéraux ont moins de sympathie à l'égard des Américains et

98. S. F WISE, *op. cit.*, p. 53.

99. *Ibid.* p. 61-62; Frank H. UNDERHILL, *op. cit.*, p. 32; Mildred SCHWARTZ, *op. cit.*, p. 104.

100. En 1891, Honoré Mercier prononcera une série de conférences en faveur de l'annexion. Richard A. JONES, *op. cit.*, p. 334.

de leurs institutions. C'est, entre autres, le cas des nationalistes québécois groupés autour d'Henri Bourassa, qui craignent l'annexion autant, sinon plus, que le renforcement des liens impériaux¹⁰¹. Les Libéraux présentent, dans l'ensemble, des opinions beaucoup plus modérées que celles des Rouges du Québec. S'ils réfléchissent sur le réaménagement des liens avec l'Empire et la place que le Canada doit y occuper, ils ne remettent pas pour autant en question la pertinence de ce lien. Et l'on ne doit pas confondre le fait qu'ils ne croient pas aux risques d'annexion avec une attitude favorable à cette possibilité, bien au contraire : le *Globe* affichera toujours une position intransigeante sur cette question. Quant à leur position libre-échangiste, elle sera passablement diluée pour tenir compte de la sensibilité de l'électorat, et la politique commerciale de Laurier ressemblera, sous certains aspects, à la Politique nationale de Macdonald. Par ailleurs, les Libéraux ne sont pas disposés à entreprendre de vastes réformes institutionnelles inspirées du système américain. En fait, les réformes sociopolitiques, lorsqu'il y en eut, étaient en retard même par rapport à ce qui se faisait en Grande-Bretagne. Les «emprunts» aux États-Unis relèvent plus du domaine des pratiques (des problèmes semblables appellent des solutions semblables¹⁰²) que des institutions qui, elles, demeurent résolument d'inspiration britannique.

En cultivant des positions aussi centristes, il était inévitable que les Libéraux fussent dépassés sur leur gauche. C'est ce qui semble se produire au cours des années 1870-1890 lorsque des radicaux, dont le plus connu est Goldwyn Smith, se déclarent résolument continentalistes et militent contre tous les projets visant à resserrer les liens avec l'Empire, qui présentent des dimensions anti-américaines. Fervent admirateur de la démocratie américaine, Smith ne nourrit aucune appréhension vis-à-vis des États-Unis et estime que l'usage de la force appartient désormais au passé¹⁰³.

101. *Ibid.*, p. 336-337.

102. Mildred SCHWARTZ, *op. cit.*

103. *Ibid.*, p. 85-103; Carl BERGER, *op. cit.* (1970), p. 168.

Toutefois, en dépit de ces nuances, l'attitude générale des Libéraux demeure suffisamment bien marquée et stable pour que l'on puisse en tirer des conclusions. Les idées et les institutions américaines ne constituent pas, de leur point de vue, une menace pour l'ordre politique au Canada. Cette perception de la nature du régime américain explique pourquoi ils ne prennent pas au sérieux le discours annexionniste et sont enclins à faire confiance à leur voisin. Parce qu'ils perçoivent les institutions américaines de façon différente des Conservateurs, ils interprètent différemment les intentions des États-Unis. La stabilité de cette opinion tend à infirmer l'hypothèse de l'équilibre de la menace (selon laquelle l'interprétation des intentions détermine la perception du régime). Non seulement elle ne fluctue pas au rythme des crises, mais elle trouve ses origines bien avant l'amélioration des relations observable à la fin du XIX^e siècle, bien avant la signature du Traité de Washington qui règle plusieurs contentieux et même avant la série de crises survenues au cours de la guerre de Sécession.

En 1911, lorsque les Libéraux perdent le pouvoir à la suite du débat sur le Traité de réciprocité, les positions des Conservateurs ont évolué. L'amélioration des relations anglo-canado-américaines, perceptible au cours des quinze années précédentes, semble avoir atténué les craintes envers les États-Unis. L'industrialisation rapide du Canada fait naître de nouveaux problèmes socio-économiques qui rappellent ceux qu'ont dû affronter les dirigeants américains. Si les Conservateurs gardent une attitude critique, leur attention est accaparée par d'autres problèmes, au niveau interne, au niveau impérial puis, en août 1914, au niveau international. La Première Guerre mondiale achève de dissiper une grande partie des inquiétudes que suscitaient, au Canada, les institutions américaines. L'existence d'une cause commune facilite probablement le rapprochement, mais la dimension idéologique que l'on donne au conflit (lutte pour «le triomphe de la liberté et de la démocratie»), ainsi que la naissance d'un État communiste, contribuent à réduire l'importance des différences entre les multiples versions du libéralisme. La guerre accélère ainsi un mouvement entamé dans les dernières décennies du XIX^e siècle. En Amérique du Nord, la boucherie de la Grande guerre accrédite l'idée,

apparue timidement au début du siècle, que les relations entre les deux États ont quelque chose de spécial, qui les distingue de la politique de puissance des États européens. Dans la foulée du centenaire de la paix de 1814, les dirigeants et les historiens de l'époque commencent à évoquer l'existence d'une «communauté nord-américaine» — fondée sur un héritage politique, culturel et linguistique commun — et du «nord-américanisme» comme modèle de gestion pacifique des relations interétatiques¹⁰⁴. La longue paix semble parvenue à maturité.

L'étude de cette longue paix ne permet pas d'affirmer avec certitude qu'il s'agit bien d'une paix démocratique, ceci pour deux raisons complémentaires. D'une part, la question de la paix et de la guerre en Amérique du Nord relève, en grande partie, des relations anglo-américaines. D'autre part, la perception américaine du régime en place au Canada est déformée par le statut de Dominion de ce dernier et, donc, difficile à apprécier. La convergence de valeurs et d'idées politiques a très certainement joué un rôle dans l'établissement du climat de paix, mais il est difficile d'en situer l'importance relative par rapport aux facteurs militaires, économiques ou socioculturels.

Toutefois, ce survol permet de vérifier l'utilité de l'une des relations que suggère l'hypothèse, soit le lien de causalité entre la perception du régime en place dans un autre État et l'interprétation des intentions du gouvernement qui le dirige. Cette relation est d'autant plus forte que l'on observe une corrélation négative ou positive selon les factions politiques étudiées. Ceux qui considèrent que les institutions américaines vont à l'encontre de leurs intérêts (c'est-à-dire bon nombre de partisans conservateurs) adoptent une attitude critique face au type de démocratie pratiquée aux États-Unis et prêtent des intentions agressives aux dirigeants en place à Washington, quel que soit l'état réel des relations entre les deux pays. À l'inverse, ceux qui admirent les institutions américaines (ou qui

104. Carl C. BERGER, «Internationalism, Continentalism, and the Writing of History: Comments on the Carnegie Series on the Relations of Canada and the United States», dans Richard A. PRESTON (dir.), *op. cit.* (1972), p. 37-40; Donald M. PAGE, *op. cit.* (1973).

les perçoivent comme bénignes) sont plus enclins à attribuer des intentions pacifiques à leurs voisins, même en temps de crise (en 1862-1864, 1896, 1903) ou lorsque les dirigeants américains tiennent des propos annexionnistes.

Il reste maintenant à faire entrer en scène les autres composantes de la variable indépendante (l'attachement des gouvernements observés au noyau dur des valeurs libérales) et dépendante (le contenu des pratiques et des institutions). Pour ce faire, il faut quitter le domaine du «non-événement», soit l'absence de guerre, pour se tourner vers le développement des relations bilatérales.

2. La coopération avant les institutions : les «pratiques»

L'affirmation selon laquelle il n'y avait ni coopération, ni institution bilatérale dans le domaine de la sécurité avant la rencontre d'Ogdensburg (1940) est à la fois vraie et fausse. Elle est juste dans la mesure où, jusqu'à la toute fin du XIX^e siècle, le gouvernement canadien n'a pas de compétence en politique extérieure. Les relations avec les États-Unis passent donc par Londres. Il est également vrai qu'il faut attendre la Seconde Guerre mondiale pour que soient créées des institutions destinées à assurer la défense commune des deux États.

Toutefois, les institutions de défense conjointes créées à partir de 1940 ne sont pas apparues du jour au lendemain. Leur forme et leur contenu sont, en réalité, le produit d'une longue évolution qui remonte au siècle précédent. Dès la conclusion de la guerre d'indépendance, Britanniques et Américains instaurent des pratiques et des mécanismes de gestion des conflits, qui constituent aussi une dimension importante de la coopération en matière de sécurité. Entre 1871 et 1909 (date de la création de la Commission mixte internationale), les représentants canadiens se substituent graduellement à leurs collègues britanniques, et les rapports directs entre le Canada et les États-Unis se multiplient, entre 1871 et 1909, dans un cadre strictement bilatéral. En 1871, la Commission chargée de

rédiger ce qui allait devenir le Traité de Washington ne comprenait qu'un seul Canadien (le Premier ministre Macdonald); en 1903, deux des trois représentants de la partie canado-britannique devant statuer sur la frontière de l'Alaska étaient des Canadiens; en 1909, c'est une délégation uniquement canadienne qui siège à la Commission mixte. De ce point de vue, les Canadiens héritent directement des pratiques et des mécanismes mis en place par leurs prédécesseurs britanniques. Cette même année, Laurier crée un ministère des Affaires extérieures, chargé des questions qui intéressent directement le Canada, mais qui n'ont qu'une importance secondaire pour l'Empire, comme c'est le cas pour la délimitation des frontières canado-américaines¹⁰⁵.

Bien qu'il n'y ait pas d'institutions permanentes avant 1909, les pratiques et les comportements présentent un caractère récurrent suffisamment marqué pour fournir aux acteurs des points de repère, rendre leurs relations plus prédictibles et, donc, créer une «habitude de coopération». Conformément aux termes de l'hypothèse de cette recherche, on ne peut considérer ces récurrences uniquement comme un simple processus rationnel d'essais-erreurs par lequel les acteurs conservent les pratiques qui fonctionnent et rejettent celles qui ne les satisfont pas, et encore moins comme le produit d'un choix aléatoire. Au contraire, les pratiques et les mécanismes reflètent certains principes et normes bien précis. C'est ce qu'il y a lieu de vérifier, en identifiant les récurrences dans les pratiques et les comportements, et en montrant comment celles-ci reflètent les principes et les normes libérales que partagent les acteurs.

2.1. Les récurrences : «Ceci n'est pas une histoire de loups et d'agneaux»

Il y a, à tout le moins, deux dimensions de la sécurité dans lesquelles le Canada (directement ou par l'entremise des représentants britanniques)

105. John HILLIKER, *Le ministère des Affaires extérieures du Canada* (vol. I : Les années de formation, 1909-1946), Québec, Presses de l'Université Laval - Institut d'administration publique du Canada, 1990, p. 61-62.

et les États-Unis ont coopéré de façon épisodique, mais assez fréquente pour que puisse se développer une habitude de coopération : le règlement des conflits frontaliers et le contrôle des armements.

Comme nous l'avons souligné plus haut, les relations canado-américaines ont été marquées, entre 1814 et 1940, par de nombreux conflits. Bon nombre de ces querelles présentaient un caractère ponctuel et étaient causées par des facteurs qui échappaient au contrôle des gouvernements en place (notamment les activités de groupes « rebelles », tels les Patriotes ou les Confédérés). Ces facteurs de conflit se sont généralement dissipés sans que les gouvernements aient à coopérer. D'autres conflits trouvent leurs origines dans des événements qui relèvent strictement des relations anglo-américaines, qui n'affectaient le Canada que parce que celui-ci représentait le pré carré où Washington et Londres pouvaient être tentés de vider leurs différends par la force (l'affaire de *l'Alabama*, la crise du Venezuela). Les autres querelles, qui impliquaient directement les Canadiens (notamment les différends sur le tracé des frontières et les zones de pêche), présentent ici un caractère plus significatif, puisqu'elles permettent d'observer les principes et les normes qui vont s'appliquer entre Ottawa et Washington. De ce point de vue, deux éléments méritent d'être soulignés : non seulement ces conflits ont-ils effectivement été *réglés* par la négociation et le compromis — par opposition aux conflits simplement mis en veilleuse faute de solution ou de volonté de les solutionner, ou encore qui sont vidés par une action unilatérale, etc. —, mais ces règlements ont souvent été obtenus grâce à des *procédures* semblables. Il y a donc des récurrences dans le règlement des conflits.

Les différends sur le tracé des frontières illustrent bien ces récurrences. D'une part, de 1794 à 1903, pas moins d'une dizaine de querelles frontalières, ayant donné lieu à des situations parfois très tendues, ont été réglées par traité¹⁰⁶. Les méthodes employées ont non seulement permis de trouver une solution définitive aux conflits, mais

106. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, en particulier p. 25 et 30.

elles ont aussi implicitement offert aux parties les bases de leurs relations futures. La première méthode est, bien entendu, la négociation et la recherche du compromis. Elle donne lieu à certains résultats importants, tel le compromis à la base du Traité Ashburton-Webster de 1842¹⁰⁷. La seconde, qui devient la norme au cours du XIX^e siècle, consiste à confier la recherche d'une solution à une commission mixte composée d'experts nommés par les deux parties (anglo-américaine, puis canado-américaine), ce qui correspond à une forme d'arbitrage.

Ces deux méthodes domineront la dynamique des relations canado-américaines au cours des XIX^e et XX^e siècles. Bien que la résolution des conflits frontaliers par la négociation soit plus fréquente, que les commissions aient eu à traiter des cas qualitativement moins importants (elles servent généralement à préciser les détails des traités conclus par la négociation) et que les Canadiens en aient parfois gardé un souvenir amer¹⁰⁸, l'étude de ces commissions conjointes est plus instructive. D'une part, c'est à travers elles que le Canada fait ses premiers pas au niveau international. D'autre part, elles semblent être à l'origine de plusieurs pratiques utilisées au cours du XX^e siècle. C'est donc à ce niveau que les récurrences sont les plus apparentes.

L'histoire des commissions mixtes débute dès le lendemain de la Guerre d'indépendance, lorsque le Traité Jay (1794) prévoit la création de quatre commissions, dont une est chargée de délimiter le tracé des frontières entre les États-Unis et les colonies britanniques (articles IV et V)¹⁰⁹. Le modèle est repris par le Traité de Gand de 1814, dont l'Article VI stipule la formation d'une commission chargée de tracer la frontière dans la région du Niagara, sur la base du 45^e parallèle. Elle est composée de deux commissaires et de deux représentants des gouvernements. Selon Michael

107. Howard JONES, *To the Webster-Ashburton Treaty. A Study in Anglo-American Relations, 1783-1843*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1977.

108. Erik B. WANG, «Adjudication of Canadian-United States Disputes», *Annuaire canadien de droit international* 1981, Vancouver, University of British Columbia Press, 1982, p. 159 et 182.

109. P. E. CORBETT, *The Settlement of Canadian-American Disputes*, New York, Russel & Russel, 1979 (1937), p. 5-6.

Sheuer, cet épisode marque une étape importante dans l'évolution de la nature de ces commissions¹¹⁰. Selon la conception du représentant américain Samuel Hawkins, la commission s'apparente à un tribunal où les agents des États sont des avocats qui défendent les opinions conflictuelles de leur gouvernement respectif, tandis que les commissaires font office de juges. Pour le commissionnaire américain Peter Buell Porter, la commission est plutôt un lieu de concertation, où les considérations à caractère strictement technique se mêlent au pragmatisme et à la souplesse de la diplomatie. Cette dernière conception, qui prévaudra finalement, permet d'éviter que la Commission ne soit qu'un lieu où se heurtent des positions antagonistes et où prédominent les considérations strictement politiques et légalistes. Elle consacre ainsi la dépolitisation du travail de la commission et assure à celle-ci une indépendance et une marge de manoeuvre nécessaire à la recherche du compromis. La Commission Porter-Ogilvy de 1817-1822 marque l'émergence d'une approche qui teinte, depuis, la dynamique de la résolution des conflits entre le Canada et les États-Unis : dépolitisation des problèmes, pragmatisme et recherche de solutions de compromis fondées sur des considérations techniques et engagement de spécialistes choisis pour leurs compétences plutôt que pour leurs positions partisans¹¹¹. Ce phénomène semble préfigurer l'émergence des «relations transgouvernementales».

La méthode est employée à plusieurs reprises, par la suite, pour régler les contentieux sur les zones de pêche et les frontières maritimes et terrestres, qui empoisonnent les relations entre le Canada et les États-Unis dans la seconde moitié du XIX^e siècle, et est reconduite par le Traité de Washington de 1871, lui-même négocié par une «haute commission»¹¹². À partir de ce moment, les Canadiens commencent à jouer un rôle plus important dans le triangle anglo-canado-américain. Les débuts ne sont pas

110. Michael F. SCHEUER, «Peter Buell Porter and the Development of the Joint Commission Approach to Diplomacy in the North Atlantic Triangle», *American Review of Canadian Studies*, vol. XII, no. 1, printemps 1982, p. 65-73.

111. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 72, 76 et 78.

112. «The Washington Treaty [...] reaffirmed arbitration as guiding recourse in the reconciliation of conflicting claims». D. M. L. FARR, *op. cit.*, p. 61. En ce qui a trait à la négociation et au contenu du Traité de 1871, voir Lester Burrell SHIPPEE, *op. cit.*

très heureux : Macdonald, abandonné par les représentants britanniques, se voit contraint de céder des droits de pêche pour une compensation dérisoire. Les Canadiens prennent subitement conscience que les intérêts de l'Empire et ceux du Dominion ne coïncident pas toujours. En 1898, Laurier rate une occasion de nettoyer l'ardoise des contentieux avec les États-Unis. Ayant réussi à convaincre le président McKinley de créer une commission omnibus chargée de régler une multitude de questions en suspens, dont celle du commerce bilatéral (au sein de laquelle quatre des six représentants de la partie anglo-canadienne viennent du Canada), Laurier fait subitement volte-face et revient sur son engagement libre-échangiste, en grande partie à cause de l'opposition de son ministre Sifton et du fait que l'économie canadienne va suffisamment bien pour ne pas avoir besoin de débouchés, ni de concurrence supplémentaire. Mais c'est surtout le blocage sur la question de la frontière de l'Alaska, encore aggravé par l'intransigeance de Laurier qui refuse de confier le litige à un autre comité d'arbitrage, qui emporte la Commission.

L'assassinat de McKinley porte à la présidence des États-Unis un personnage qui a une autre conception du règlement des conflits. Estimant que l'intransigeance des Canadiens reflète, en réalité, la faiblesse juridique de leur cause, Theodore Roosevelt décide de leur servir la même médecine. La découverte de gisements aurifères rend soudainement urgent le règlement du conflit. Conscient de la faiblesse de l'argumentaire du Canada, Laurier accepte la création d'une commission d'arbitrage comptant trois Américains, deux Canadiens et un Britannique. Roosevelt, sûr de son bon droit, n'accepte qu'avec réticence ce processus qui donne de la crédibilité à une cause qui, à ses yeux, n'en a pas. Il prévient d'ailleurs qu'en cas de jugement défavorable aux États-Unis, l'envoi d'ingénieurs et de *Marines* sur le territoire revendiqué permettrait d'établir les frontières là où, selon lui, elles doivent être. La suite est connue : le représentant britannique Alverstone accepte les prétentions américaines, si bien que Roosevelt parvient à obtenir le résultat qu'il souhaitait¹¹³.

113. Sur le déroulement et le règlement de la crise de la frontière de l'Alaska, voir C. P. STACEY, *op. cit.* (1977), p. 85-103; P.-E. CORBETT, *op. cit.*, p. 19-23; Lawrence

Dans toute cette affaire, le comportement des acteurs semble, à plusieurs reprises, aller à l'encontre des pratiques établies depuis plus d'un siècle. Ceci n'infirme pas l'existence de normes entre les deux États, bien au contraire. Le jeu d'action-réaction qu'entraînent ces violations et les hauts cris qui ponctuent chacune d'entre elles témoignent plutôt du fait que les acteurs reconnaissent bien ces normes informelles et que leur non-respect constituait un affront suffisamment important pour être dénoncé publiquement. La première violation a lieu lorsque Laurier refuse le recours à une commission d'arbitrage, ce qui attise la méfiance des dirigeants américains. La seconde — souvent considérée comme la plus grave — survient lorsque Roosevelt nomme, à titre de «juristes connus et impartiaux» (pour reprendre les termes du mandat), trois politiciens reconnus surtout pour leurs prises de position véhémentes en faveur de la thèse américaine. La troisième se produit lorsque Laurier, déçu et enragé, demande publiquement aux représentants canadiens de défendre fermement la position de son gouvernement. Roosevelt, cherchant à pousser son avantage à fond, fait de même, arguant que Laurier, par ses instructions, a «transformé les juges en avocats¹¹⁴». À ces trois violations s'ajoute la menace d'une intervention militaire américaine en cas de décision défavorable à Washington.

Malgré ces violations et la profonde amertume de Laurier, les relations avec les États-Unis s'améliorent sensiblement dans les années qui suivent. Entre 1905 et 1909, la plupart des contentieux résiduels (abordés mais non réglés par la Commission omnibus de 1898) sont vidés¹¹⁵. Plus encore, le recours aux commissions reste une pratique bien vivante et acquiert bientôt un caractère formel et permanent. La création de la Commission de la frontière internationale (1908, devenue permanente en 1925), de la Commission internationale des pêcheries (1908, abolie, puis recrée en 1923) et, surtout, de la Commission mixte internationale sur les eaux limitrophes (1905, devenue permanente en

MARTIN, *op. cit.*, p. 53-64; John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 66-69; Erik B. WANG, *op. cit.*, p. 175-178.

114. Lawrence MARTIN, *op. cit.*, p. 61.

115. C. P. STACEY, *op. cit.* (1977), p. 103-108.

1909), met en place un mécanisme de règlement pacifique des différends qui pouvaient survenir entre les deux États sur les questions frontalières¹¹⁶. Cette dernière institution s'est vu confier des fonctions de recommandation, de supervision, d'arbitrage, d'enquête et de réglementation.

Outre le fait qu'elles formalisent des pratiques existant depuis plus d'un siècle, ces institutions marquent plusieurs innovations. En premier lieu, elles constituent un saut qualitatif dans la mesure où, contrairement aux commissions *ad hoc*, elles sont conçues non seulement pour régler les problèmes du moment, mais aussi ceux qui apparaîtront plus tard. À l'insistance de la délégation canadienne, le Traité sur les eaux limitrophes prévoit des dispositions en ce sens; c'est en grande partie pour assurer l'application de celles-ci qu'est créée la Commission mixte internationale. Les Canadiens obtiennent également que le Traité — et la Commission — s'applique aux querelles sur *tous* les cours d'eau transfrontaliers¹¹⁷. En second lieu, la Commission dispose de beaucoup plus de pouvoirs que celles qui l'ont précédée et qui n'avaient qu'un rôle consultatif. En troisième lieu, elle souligne l'émergence d'une politique étrangère réellement autonome du Canada et donc de relations bilatérales. Le règlement de la querelle sur le tracé de la frontière de l'Alaska a laissé des cicatrices et les Canadiens n'entendent plus se fier aux Britanniques pour défendre leurs intérêts. Plus encore, le passage des Britanniques à l'arrière-scène pourrait bien avoir des effets positifs. À ce propos, George Gibbons, qui dirige la délégation canadienne lors des discussions sur la Commission mixte internationale, écrit en septembre 1907 :

116. William R. WILLOUGHBY, *The Joint Organizations of Canada and the United States*, Toronto, Toronto University Press, 1979; John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 72-76; Donald BARRY, *op. cit.*, p. 117-119; John HILLIKER, *op. cit.*, p. 31-32.

117. Kenneth M. CURTIS et John E. CARROLL, *Canadian-American Relations. The Promise and the Challenge*, Lexington, Lexington Books, 1983, p. 53.

Once the Americans come to deal directly with us they will play the game fairly. It is only because we have John Bull along that they bully us. Once get him out of the game and there will no prestige in tackling a little fellow who will kick their shins.¹¹⁸

Enfin, le caractère permanent de la Commission permet aux Canadiens d'élaborer une approche qui va marquer de façon durable leur politique étrangère : les normes et les procédures de fonctionnement de ces institutions internationales peuvent servir à encadrer et à rééquilibrer le rapport de puissance asymétrique avec les États-Unis. C'est le cas lors de la création de la Commission mixte internationale, alors que cette idée a été formulée par Gibbons :

[...] Gibbons was disturbed by the lack of recognized general principles regulating the use of boundary waters on which to base decisions. He felt that if each case was to be decided *sui generis* the dice would be loaded in favour of the stronger power. He set out, therefore, to secure by treaty both the establishment of principles governing the use of boundary waters and an expanded jurisdiction of the International Waterway Commission — power to decide, not merely to recommend — so that questions could be dealt with as they arose without setting up a special commission in each case.¹¹⁹

Curtis et Carroll expriment une idée semblable lorsqu'ils affirment que «the smaller of the two nations [...] opted for a strong treaty with strong methods of implementation, a natural position for the smaller power, which gains from any formula equalizing sovereign powers¹²⁰». *Exit*, donc, l'équilibre des puissances...

La méthode de règlement des conflits par le biais de commissions d'arbitrage et de conciliation est au cœur de la notion de nord-américanisme très en vogue au cours des années 1910-1920, en particulier chez les historiens, les pacifistes et certains politiciens canadiens, dont le jeune Mackenzie King. Les pratiques et les normes instaurés

118. Allan O. GIBBONS, «Sir George Gibbons and the Boundary Waters Treaty of 1909», *Canadian Historical Review*, vol. XXXIV, no. 2, juin 1953, p. 128; voir aussi Harriet WHITNEY, «Sir George C. Gibbons, Canadian Diplomat, and Canadian-American Boundary Water Ressources 1905-1910», *American Review of Canadian Studies*, vol. III, no. 1, printemps 1973, p. 65-73.

119. Allan O. GIBBONS, *op. cit.*, p. 124.

120. Kenneth M. CURTIS et John E. CARROLL, *op. cit.*, p. 52.

graduellement et souvent implicitement depuis près d'un siècle constituent désormais un corpus doctrinal explicite et bien intégré par les acteurs. La preuve en est qu'elles font partie du discours quelque peu moraliste que tiennent les diplomates canadiens à leurs collègues européens, en affirmant que le modèle nord-américain peut servir d'exemple au reste du monde¹²¹.

Le règlement des différends par négociation ou par arbitrage dans le cadre de la Commission mixte internationale ou d'une autre instance *ad hoc* sert toujours de méthode privilégiée pour résoudre les querelles canado-américaines. Les nombreux cas survenus après 1910 présentent moins d'intérêt ici, dans la mesure où la disparition complète du risque de guerre et le développement du droit international font dévier le sujet hors de la sphère de la sécurité. Contentons-nous de noter que la norme est bien ancrée parmi les élites des deux États et qu'elle ne présente plus le caractère exceptionnel qu'elle revêtait au siècle précédent.

Par ailleurs, et bien que cela soit moins connu, Britanniques, Canadiens et Américains furent parmi les seuls, au XIX^e siècle, à définir et à mettre en place des mesures effectives de contrôle des armements. L'Accord Rush-Bagot de 1817 comporte, en effet, des clauses relatives au nombre, au tonnage et à l'armement des navires pouvant être déployés sur les Grands Lacs, secteur d'importance stratégique vital en cas de conflit. À l'exception d'une période de quelques mois en 1864 (la tension créée par le raid de St.Albans), l'accord a été constamment maintenu en vigueur, et l'est encore aujourd'hui. Même s'il a pris une valeur symbolique, et malgré plusieurs violations manifestes, Washington et Ottawa ont jugé bon de le maintenir et d'en modifier formellement les termes lorsque les impératifs de leurs activités militaires risquaient de contrevenir aux termes de l'accord. Ce fut notamment le cas en 1939, 1940 et 1946¹²².

121. Donald M. PAGE, *op. cit.* (1973), p. 30-40; Carl BERGER, *op. cit.* (1972).

122. Sur l'accord proprement dit, voir C. P. STACEY, *op. cit.* (1973), p. 4-6 et 11-12; John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 23 et 77.

L'Accord Rush-Bagot a créé, selon plusieurs, un «esprit» plus important que la lettre pour l'évolution subséquente des relations entre les deux États, esprit qui influencera le processus de démilitarisation de la frontière¹²³. D'autres restent prudents, sinon sceptiques, quant à la portée réelle de ces accords et ententes. Ainsi, C. P. Stacey écrit :

[La démilitarisation réelle de la frontière] n'était pas une conséquence du traité de Gand ni de l'accord Rush-Bagot. Elle suivait par quelques années la signature du traité de Washington qui, lui, n'avait envisagé aucune question d'armement. Le désarmement devint un fait réel, non en vertu d'un accord international, mais seulement parce qu'il n'existait plus de désaccord international sérieux.¹²⁴

Plus encore, il est possible d'interpréter ces développements institutionnels comme un simple épiphénomène de l'équilibre des puissances en Amérique du Nord :

[...] There is little evidence that the agreement was taken seriously by any of the parties involved. For it had a highly checkered history of compliance and the times precarious period of North American stability followed through the rest of the century was more due to the existing balance of British and U.S. power and interests than to adherence to the terms of the agreement.¹²⁵

Il est clair que le processus qui a mené à l'établissement de normes dans les relations canado-américaines ne s'est pas déroulé de façon linéaire. Au contraire, il a été marqué par des blocages, des violations, des culs-de-sac et même des régressions temporaires, bref, par un ensemble de problèmes somme toute normaux dans un processus évolutif. Ainsi, les engagements n'ont pas toujours été respectés ou ont été dénoncés. Par exemple, l'Accord Rush-Bagot a souvent été violé, au point où certains y ont vu une révision implicite permettant de l'ajuster aux nouvelles réalités stratégiques¹²⁶. L'échec de la Commission omnibus de 1898 et, surtout, les péripéties du règlement du tracé de la frontière de l'Alaska, constituent d'autres violations significatives.

123. Freeman DYSON, *Les dérangeurs de l'univers*, Paris, Payot, 1986, p. 181-182; John MUELLER, *op. cit.*, p. 22.

124. C. P. STACEY, *op. cit.* (1973), p. 14.

125. Donald BARRY, *op. cit.*, p. 118.

126. Alvin C. GLUEK, «The Invisible Revision of the Rush-Bagot Agreement, 1898-1914», *Canadian Historical Review*, vol. LX, no. 4, décembre 1979, p. 466-484; John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 77.

Toutefois, au-delà de ces difficultés, le caractère récurrent des méthodes de règlement des différends tend à étayer l'idée selon laquelle un processus de développement de normes est effectivement à l'oeuvre. Malgré les échecs et les violations, le processus de rapprochement se poursuit et les initiatives se répètent. Plus encore, la plupart des initiatives *ad hoc* parviennent finalement à résoudre les problèmes entre les deux États. Une «habitude de coopération» semble être en train de se former alors que les acteurs «intègrent» les normes. Et il semble évident, au terme de cette évolution, que celle-ci ne reflète pas le rapport de force entre les deux États. Au contraire, les relations entre le Canada et les États-Unis s'améliorent lorsque les Britanniques disparaissent du tableau, à partir de 1909.

Les Canadiens semblent, encore aujourd'hui, privilégier les négociations à l'arbitrage par les commissions conjointes, en grande partie en raison de l'amertume laissée par la conclusion du Traité de Washington et du règlement de la frontière de l'Alaska. Toutefois, selon Keohane et Nye, la dynamique des relations de coopération entre le Canada et les États-Unis de 1920 à 1939 correspond à ce que prévoit le modèle réaliste : le résultat des négociations favorise les États-Unis dans six des neuf cas étudiés¹²⁷. À l'inverse, l'étude d'Erik Wang sur l'arbitrage indique, pour la période allant de 1794 à 1965, que sur 28 cas observés (dont seulement deux dans le cadre des mécanismes prévus par la Convention de La Haye), treize favorisent la position anglo-canadienne et neuf, les États-Unis. Six cas ne trouvent pas de solution ou favorisent également les deux parties¹²⁸. De ce point de vue, Perry E. Corbett semble avoir raison lorsqu'il affirme que «the record is no story of wolf and lamb¹²⁹».

127. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977, p. 180-181 (tableau 7.6), 193 et 211.

128. Erik B. WANG, *op. cit.*, p. 178-180 et 220-222 (annexe A).

129. P. E. CORBETT, *op. cit.*, p. 4.

2.2 Des normes et des principes libéraux

L'observation des récurrences dans la façon dont la Grande-Bretagne, le Canada et les États-Unis ont réglé leurs conflits au XIX^e siècle et au début du XX^e soulève deux questions. Tout d'abord, pourquoi les gouvernements ont-ils eu recours à cette forme de résolution des conflits, de préférence à d'autres modes? Deuxièmement, comment rendre compte de ce résultat? La réponse à ces deux questions réside, en partie, dans le fait que les États concernés adhèrent progressivement au noyau dur des valeurs libérales et que celles-ci se reflètent dans les interactions des acteurs.

Selon William Dixon, les États libéraux sont particulièrement susceptibles de recourir à la négociation, à l'arbitrage ou à la sollicitation de l'opinion d'un groupe d'experts indépendants mandatés à cette fin, parce que c'est ce type d'approche qui prévaut dans la recherche de solutions aux conflits internes qui agitent constamment la société civile. L'habitude du recours aux compromis, à la négociation et aux procédures et mécanismes institutionnalisés joue donc en faveur des États libéraux. L'auteur étaye son raisonnement par des études statistiques¹³⁰.

A priori, le survol présenté plus haut semble aller dans le sens de ce qu'affirme Dixon. L'un des traits significatifs est la propension des États à confier la recherche d'une solution à un organisme quasi-judiciaire, comme les commissions mixtes, ou à avoir recours à la négociation. Un autre trait marqué des relations anglo-canado-américaines des XIX^e et XX^e siècles réside dans la capacité de ces États à trouver des solutions mutuellement acceptables aux différends qui les opposent, solutions qui sont généralement définitives. En effet, les causes de ces conflits ne sont pas récurrentes et n'entraînent pas de crises à répétition.

130. William J. DIXON, «Democracy and the Management of International Conflict», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 37, no. 1, mars 1993, p. 42-68; William J. DIXON, «Democracy and the Peace Settlement of International Conflict», *American Political Science Review*, vol. 88, no. 1, mars 1994, p. 14-32.

Démontrer, par l'examen d'un cas spécifique, la pertinence du lien de causalité posé par Dixon à partir de son étude statistique est cependant plus difficile. L'auteur n'affirme pas que ces méthodes de résolution des conflits sont l'apanage des relations entre démocraties, ni qu'elles sont le produit d'un ordre spécifiquement libéral. Il affirme simplement que les États démocratiques ont plus tendance à y recourir. L'examen des relations anglo (ou canado-)-américaines permet d'apporter quelques précisions sur les fondements de cette tendance.

Les normes, les pratiques et les institutions qui structurent les relations canado-américaines sont probablement le produit d'une conjoncture politique, militaire et socio-économique particulière. Toutefois, comme nous l'avons indiqué au chapitre I, aucun modèle théorique utilisé pour l'étude de ce cas n'explique *pourquoi* les relations canado-américaines ont effectivement suivi cette voie. Pour progresser sur ce plan, il faut non seulement constater l'émergence de normes, mais aussi déterminer l'origine de leur contenu spécifique.

Curieusement, les études portant sur la résolution pacifique des conflits et le développement des pratiques juridiques et politiques entre le Canada et les États-Unis demeurent presque muettes sur les raisons qui ont poussé ces États à adopter des méthodes privilégiant la négociation et l'arbitrage. Tout au plus trouve-t-on de vagues références à des facteurs tels que l'interdépendance économique ou un héritage juridique, culturel, linguistique et politique commun¹³¹. Il y a donc matière à pousser davantage la réflexion.

Les différents traités visant à résoudre les conflits témoignent de la volonté des États de soumettre leurs relations aux principes du «droit et de l'équité». La référence, en soi, indique que les acteurs s'entendent minimalement sur une définition de ce qu'est la «règle de droit» et adhèrent à certaines principes juridiques communes et considérées comme légitimes. Toutefois, l'application des méthodes d'arbitrage en

131. Don Courtney PIPER, *The International Law of the Great Lakes*, Durham, Duke University Press, 1972, p. 3; P. E. CORBETT, *op. cit.*, p. 3.

Amérique du Nord ne peut expliquer par la seule référence au respect du droit international.

En fait, les progrès du droit international doivent peut-être plus aux relations anglo-(canado-)américaines que l'inverse. Celles-ci contribuent, plus que toute autre, à réactualiser le principe d'arbitrage et de conciliation abandonné depuis l'émergence du système international moderne¹³². La codification de la règle voulant que les États trouvent une solution pacifique à leurs différends grâce à un processus d'arbitrage date de la Convention de La Haye de 1899. Or, il y a plus d'un siècle que cette méthode est employée en Amérique du Nord.

L'origine de cette pratique d'arbitrage se trouve dans le Traité Jay, et la plupart des auteurs cherchant à expliquer le recours subséquent aux commissions mixtes font référence au précédent établi en 1794. Il est difficile de soutenir que le recours à de telles commissions pour surmonter les problèmes techniques complexes que posaient les négociations soit directement inspiré des institutions politiques américaines ou britanniques de l'époque. L'idée originale semble avoir été avancée par John Jay, mais même les ouvrages les plus détaillés ne précisent pas où le représentant américain a puisé cette idée¹³³.

La proposition de Jay ne découle probablement pas d'une volonté de mettre en oeuvre un grand principe du droit international, encore embryonnaire à cette époque. Au contraire, l'envoi d'un comité d'experts sur le terrain apparaît, en bout de ligne, être un expédient. Comme la plus grande partie de l'Amérique du Nord de l'époque, la zone frontalière est relativement peu peuplée et mal cartographiée. Lorsque Jay et son homologue britannique Grenville négocient le tracé de la frontière, ils ne tardent pas à se rendre compte que cette opération est impossible à réaliser à partir des cartes disponibles. À la suggestion de Jay, les négociateurs

132. P. E. CORBETT, *op. cit.*, p. 77; Thomas A. BAILEY, *A Diplomatic History of the American People*, New York, Appleton-Century-Crofts, 1958 (6e éd.), p. 77; Howard JONES, *op. cit.*, p. 7.

133. La recherche la plus poussée semble être celle de Samuel Flagg BEMIS, *Jay's Treaty. A Study in Commerce and Diplomacy*, New Haven, Yale University Press, 1962.

s'entendent sur les lignes générales des frontières et acceptent de laisser le soin à trois commissaires (deux nommés par chacune des parties et un troisième choisi conjointement) d'en vérifier la justesse sur le terrain¹³⁴.

Même si la Grande-Bretagne de l'époque ne peut être assimilée à une démocratie, les fondements du libéralisme économique sont bien présents et correspondent aux bases de l'ordre socio-économique en place aux États-Unis. Les autres articles du Traité Jay témoignent de la communauté de valeurs sur ce plan : celui-ci accorde une grande importance à la liberté de commerce et à la propriété privée, puisqu'il établit une distinction entre la séparation des biens privés et des biens publics (ce qui permet l'ouverture de négociations sur le règlement des poursuites entamées par des particuliers à la suite des pertes subies au cours de la guerre d'indépendance, poursuites réglées finalement en 1802¹³⁵).

Ce n'est pas tant le précédent établi par le Traité Jay qui est important, mais bien le fait que la méthode utilisée sera reprise à de nombreuses occasions par la suite. Pourquoi la règle du droit triomphe-t-elle d'abord en Amérique du Nord plutôt qu'ailleurs? Pas plus que pour le Traité Jay, l'élaboration ultérieure des pratiques de résolution des conflits ne s'explique par la seule référence au droit international; le contexte sociopolitique semble avoir joué un rôle important :

The vast majority of these contacts and transactions [between Canadians and Americans] are in practice regulated not by international law, but by national law [...] From experience the two countries have confidence in the fairness and impartiality of justice under each other's national legal system. The adjustment of two sovereign countries has been greatly facilitated by habits of consultations at all levels of government and through a number of joint bodies commissioned to monitor particular aspects of the relationship such as boundary waters, trade, fisheries, and defence.¹³⁶

Bien qu'elle s'applique au contexte actuel, cette citation d'Erik Wang indique que le contexte sociopolitique doit être considéré à deux niveaux :

134. A. L. BURT, *The United States, Great Britain and British North America, From the Revolution to the Establishment of Peace after the War of 1812*, New Haven, Yale University Press, 1940, p. 148-151.

135. Samuel Flagg BEMIS, *op. cit.* (1965), p. 102 et 110 (note).

136. Erik B. WANG, *op. cit.*, p. 182-183.

au niveau interne, alors que la ressemblance entre les systèmes juridiques et politiques permet d'établir une relation de confiance, et au niveau international, où les pratiques et les normes encadrant la gestion des conflits se développent parallèlement avec d'autres normes libérales, soit les principes d'égalité et de consultation.

La Grande-Bretagne (et, par extension, le Canada) et les États-Unis sont parmi les premiers États à établir un système judiciaire fondé sur la prééminence de la règle de droit, puis, plus tard, sur un système politique qui autorise la compétition encadrée. La proximité entre les deux systèmes juridiques semble avoir joué un rôle important : «The original identity and continued similarity of legal systems, coupled with confidence on both sides in the common judicial process, add another motive for resort, not to force, but to investigation and adjudication.¹³⁷» Chacune des parties reconnaissant à l'autre la capacité légitime d'arbitrer les conflits qui surgissent au sein de la société civile ou entre celle-ci et les autorités conformément aux principes du droit et de l'équité, elles peuvent s'attendre à ce que ces principes soient également appliqués dans leurs relations mutuelles. En d'autres termes, la convergence de valeurs politiques et juridiques engendre une attente de réciprocité.

Le «succès» des méthodes de règlement des différends tient aussi probablement au fait que la confiance autorise une certaine souplesse dans le processus. Les commissions mixtes sont des organismes quasi-judiciaires, qui s'appuient sur le droit international, mais qui disposent aussi d'une certaine latitude. Contrairement aux mécanismes d'arbitrage permanents créés plus tard par la Cour internationale de justice, les parties en conflit désignent ceux appelés à trancher le litige. L'une des raisons qui rend cette procédure acceptable au fil du le temps et qui contribue à réduire l'incidence du différentiel de puissance réside dans la définition, en 1817-1822, de la fonction de commissaire : ceux-ci sont des «juges» qui tranchent en fonction d'impératifs techniques et légaux, et non pas des diplomates qui font valoir simplement la position de leur gouvernement.

137. P. E. CORBETT, *op. cit.*, p. 3.

En ce sens, les commissions ressemblent plus aux tribunaux administratifs que l'on retrouve à l'intérieur de l'appareil d'État que d'une cour internationale telle que celle créée à la fin du XIX^e siècle. L'importance de cette distinction est explicitement reconnue par les acteurs, comme en témoignent les propos du secrétaire d'État Elihu Root rapportés par Gibbons à Laurier en 1908 :

[...] It is Mr. Root's desire to dispense with the Hague Tribunal as far as possible in connection with matters between themselves and Canada as set an example to the world by the creation of a judicial board as distinguished from a diplomatic and partisan one to deal with these matters.¹³⁸

La dépolitisation et le caractère non partisan des travaux des membres des commissions expliquent probablement la capacité de ces organismes de mêler respect des principes du droit et pragmatisme. À cet égard, une des conclusions de Corbett est que :

For the purposes of British-American arbitration no special court is required to bring a liberal and living equity to bear upon problems for which law narrowly interpreted would provide no lasting solution [...] The remarkable success of arbitration between Canada and the United States is due to the fact that these two countries have sufficient respect for judicial methods and their common legal tradition to endow their joint tribunals with the power of deciding according to «law and equity», and then to accept, in the main with no more discontent than the losing litigant may be expected to manifest, a liberal interpretation by the arbiters of what constitutes equity in the matter at issue.¹³⁹

Un autre indice de l'importance du contexte sociopolitique libéral interne pour expliquer la récurrence et le l'élaboration des méthodes de résolution des conflits, et de la relation égalitaire qui se tisse à travers elles, réside dans le rôle significatif que joue l'opinion publique. Autant les dirigeants sont capables de faire la différence entre un discours destiné à un auditoire interne et les énoncés d'intentions réelles en politique étrangère, autant ils sont conscients de l'incidence de l'opinion publique sur la prise de décision. Dès le début du XX^e siècle, cette donnée commence à structurer le calcul des dirigeants. Par exemple, en 1907, Gibbons estime

138. Gibbons à Laurier, 25 août 1908, cité par C. P. STACEY, *op. cit.* (1977), p. 111.

139. P. E. CORBETT, *op. cit.*, p. 128-129. Cette idée rejoint celle exprimée par Erik B. WANG, *op. cit.*, p. 186-187.

que le poids de l'opinion publique pourra obliger les États-Unis à se soumettre aux décisions de la Commission mixte internationale qu'il tentait alors de créer : «My own idea, growing stronger every day, is that there is only one way in which we will get fair play, and avoid a conflict with them, and that is by a permanent joint Commission which will play the game fairly, and whose conclusions will be so justified by public opinions, even in the United States, as to compel their acceptance.¹⁴⁰»

Un autre élément significatif du lien entre l'ordre libéral interne et celui qui se dessine entre le Canada et les États-Unis tient au parallèle que plusieurs établissent entre la gestion des conflits socio-économiques internes découlant du processus d'industrialisation et la résolution des conflits interétatiques. Dès le début du siècle, plusieurs politiciens suggèrent de s'inspirer du premier pour régler les seconds :

What was significant about the twentieth-century Canadian-American approach to the outstanding points of contention was the effort to institutionalize and depoliticize the mechanisms of conflict resolution [...] This preference to avoid diplomatic disputes that might become hotly debated public issues paralleled the emergence of a more bureaucratic and «scientific» approach to conflict management during the years of progressive reform. Whether it was the creation of a Bureau of Corporations under Theodore Roosevelt, [...] or the attempts by John D. Rockefeller, Jr., to develop [sic] a new industrial relations system that would eliminate strikes, the trust of the Progressive Era was toward organization, systematization, stability and conflict reduction. This approach found a harmonious echo in Canada: Rockefeller's expert consultant on industrial relations was William Lyon Mackenzie King, former Canadian minister of Labour and future prime minister. It was thus not surprising that the United States and Canada sought to establish bilateral bureaucratic institutions to deal with contentious common problems.¹⁴¹

La création des trois commissions internationales permanentes entre 1909 et 1923 ne traduit pas seulement la transposition de principes socio-économiques libéraux au niveau international; elle marque aussi l'insertion de deux principes importants dans l'établissement d'un ordre libéral en Amérique du Nord. En premier lieu, elles consacrent le principe de l'égalité dans les relations entre le Canada et les États-Unis. Si la chose

140. Gibbons à Laurier, 15 février 1907, cité par Allan O. GIBBONS, *op. cit.*, p. 127.

141. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 72. Mackenzie King semble avoir exposé cette idée vers 1910. Voir Donald M. PAGE, *op. cit.* (1973), p. 31-32.

pouvait sembler aller de soi tant et aussi longtemps qu'il s'agissait de relations entre deux grandes puissances (Grande-Bretagne et États-Unis), il est remarquable que le principe d'égalité demeure lorsque le Canada prend la place de l'Angleterre. Comme le souligne Donald Barry :

For it was both endowed with potentially broad powers of investigation and decisions and structured on the basis of Canada-U.S. equality. Canada enjoyed legal and operational parity with the U.S. so that the actual disparity between the two countries did not become an issue in the Commission's operation.¹⁴²

En second lieu, ces commissions permanentes introduisent la pratique de la consultation régulière entre les représentants des deux États. Même si la Commission mixte internationale doit généralement s'occuper de cas impliquant des initiatives privées plus que gouvernementales, les contacts réguliers permettent aux hauts fonctionnaires d'échanger régulièrement leurs points de vue sur les problèmes communs. Ces deux principes sont importants, dans la mesure où, selon Thomas Risse-Kappen, l'égalité et la consultation sont essentielles au développement d'un ordre international libéral.

La dépolitisation des problèmes, le recours à des commissions non partisans généralement composées de personnes choisies pour leur compétence, la confiance découlant d'une communauté de valeurs juridiques et politiques, ainsi que l'insertion des principes d'égalité et de consultation sont autant d'indices permettant d'établir un lien entre l'ordre libéral interne en place au Canada et aux États-Unis, et l'ordre international qui se crée en Amérique du Nord. Même s'il est difficile de découvrir des références explicites dans le discours des dirigeants, il est frappant de constater que les normes et les institutions qui apparaissent dans les relations anglo-(puis canado-)américaines à cette époque semblent être le reflet de normes, d'institutions et de mécanismes d'inspiration

142. Donald BARRY, *op. cit.*, p. 119; John Holmes va dans le même sens lorsqu'il affirme que «The IJC is an inspired mechanism for equitable relations between unequal states.» John HOLMES, «The Canadian-American Relations: A Canadian Perspective», dans Lansing LAMONT et J. Duncan EDMONDS (dir.), *Friends So Different. Essays on Canada and the United States in the 1980s*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1989, p. 20.

libérale déjà employés sur le plan intérieur. Le processus d'internationalisation des normes semble cependant être devenu suffisamment évident pour qu'un analyste anonyme avance, dans le numéro d'avril 1932 de la revue *Foreign Affairs*, la réflexion suivante :

There will be nothing to fight about because there is developing in each country with respect to the other the habit of arbitration and peaceful settlement. So true is this that when differences now arise there is a tendency to regard them almost as domestic matters and to apply to them domestic procedures based on inquiry into facts followed by an award based on that inquiry, which is to be accepted as a domestic award is accepted — with obedience even if with grumbling.¹⁴³

* * *

La période qui va de la fin de guerre de 1812 jusqu'à la veille de la Première Guerre mondiale correspond, en somme, à une ère de «coexistence pacifique», au cours de laquelle les efforts visant à améliorer les relations succèdent aux moments de tension et aux rumeurs de guerre. Considérée dans son ensemble, cette période présente une séquence évolutive, alors que les acteurs définissent, intègrent et affinent des normes proscrivant le recours à la force et offrant des voies alternatives pour régler définitivement les différends. Bien que de nombreux facteurs d'ordre militaire, politique et économique aient certainement contribué au maintien de la longue paix et à l'émergence de méthodes de résolution pacifique des conflits, il y a suffisamment d'éléments qui indiquent que la communauté de normes et de valeurs libérales a eu une incidence sur la qualité des interactions entre les deux États. Ces normes et ces valeurs ont ainsi contribué à orienter la façon dont les acteurs ont perçu leurs intentions et à déterminer le contenu des pratiques et des institutions. L'ordre international qui se met graduellement en place dans l'Amérique du Nord du XIX^e siècle est, à bien des égards, un ordre libéral.

Au cours de cette période, la coopération en matière de sécurité se limite à la gestion et à la résolution des conflits. Il faut attendre les contrecoups des deux conflagrations mondiales pour que l'on passe de la

143. R. (anonyme), «Neighbors: A Canadian View», *Foreign Affairs*, vol. 10, no. 3, avril 1932, p. 417-430.

coexistence pacifique à la défense commune. L'ironie de la chose est que c'est grâce à ce nouveau progrès que se manifesteront le plus clairement les aspects négatifs du différentiel de puissance : si le risque d'agression disparaît, les problèmes liés au respect de la souveraineté et de l'indépendance font, eux, leur entrée. Et ils le font par la grande porte.

Chapitre IV
Crise de croissance :
la défense commune de l'Amérique du Nord (1914-1945)

The American and Canadian political systems in the 1930s produced as leaders Franklin Roosevelt and William Lyon Mackenzie King, not Adolf Hitler and Karl von Schuschnigg. A United States headed by a Hitler would have swallowed up a Canada headed by a Schuschnigg.

William T. R. FOX, *A Continent Apart. The United States and Canada in World Politics.*

Jusqu'en 1914, les relations canado-américaines en matière de sécurité se limitaient à gérer la coexistence pacifique et à éviter que les conflits entre les deux États ne dégénèrent en affrontement armé. Alors qu'en Europe la tension accumulée par la mécanique des alliances était brutalement libérée, Canadiens et Américains s'apprêtaient à célébrer le centenaire de la paix nord-américaine. Le spectre de la guerre semblait bel et bien exorcisé dans cette région.

Au-delà des fantasmes mexicains du ministre allemand Arthur Zimmerman, la Grande Guerre ne devait pas toucher l'Amérique. Malgré vingt mois de cobelligérance, les relations entre le Canada et les États-Unis semblent avoir peu évolué au cours de cette période. De l'entre-deux-guerres, les commentateurs ont surtout retenu le sentiment de béatitude qui nimbait l'attitude isolationniste des deux voisins, confortablement cloîtrés dans «la maison à l'épreuve du feu», pour reprendre l'image évoquée par Raoul Dandurand à la Société des Nations (SDN) en 1924¹. Pourtant, un examen attentif de cette période permet de déceler,

1. Voir «The Geneva Protocol (Dandurand, 2 October 1924)» dans Walter A. RIDDELL (dir.), *Documents on Canadian Foreign Policy, 1917-1939*, Toronto, Oxford University Press, 1962; Joseph T. JOCKEL et Joel J. SOKOLSKY, «Dandurand Revisited: Rethinking Canada's Defence Policy in an Unstable World», *International Journal*, vol. 48, no. 2, printemps 1993, p. 380-401.

faiblement, les signes avant-coureurs d'un profond changement : on allait passer de la gestion des conflits à la défense commune. Il faut toutefois attendre l'autre grande guerre pour que s'impose cette nouvelle réalité.

L'historiographie présente souvent la Deuxième Guerre mondiale comme un tournant dans l'histoire militaire et politique du Canada et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, la contribution canadienne à la victoire alliée a probablement fait plus que le Statut de Westminster pour consacrer le processus d'accession au rang d'État pleinement indépendant : ce que les soldats canadiens qui ont gravi les pentes de la crête de Vimy ont entamé en 1917 aura été achevé, une génération plus tard, par ceux qui ont débarqué à Dieppe et en Normandie. Deuxièmement, elle marque la fin de l'isolationnisme — qui avait, jusqu'à un certain point, teinté la politique étrangère canadienne de l'entre-deux-guerres — et l'adoption d'une approche résolument internationaliste. Les dirigeants et diplomates canadiens découvrent non seulement qu'ils peuvent prétendre représenter une «puissance internationale» (c'est à cette époque que naît le concept de «puissance moyenne»), mais que celle-ci a aussi des *intérêts internationaux* qui doivent être défendus par une politique active. Dans le même ordre d'idées, ils ont aussi réalisé que le Canada pouvait être vulnérable aux convulsions violentes du système international, faisant ainsi voler en éclats le mythe de la *fireproof house*.

Toutefois, au-delà de cette découverte d'une identité nationale et de cette ouverture sur le monde, la guerre fut aussi un véritable traumatisme pour le Canada. S'il y eut une «agression physique» dirigée contre le territoire et la souveraineté du Canada, ce ne fut pas tant le fait des *U-Boots* en maraude dans les eaux du St-Laurent ou des «ballons-bombardiers» japonais lancé à travers le Pacifique, mais plutôt des troupes du bienveillant — mais encombrant — voisin américain. La coopération entre les deux États, instaurée en catastrophe sous la pression des événements, sera certainement efficace, mais souvent réalisée d'une façon cavalière, qui laisse peu de place aux considérations liées à la souveraineté canadienne.

Du point de vue des relations canado-américaines dans le domaine de la sécurité, la Seconde Guerre mondiale constitue une période «à part», qui ne ressemble ni à ce qu'il y avait avant, ni à ce qui devait suivre. Avant, il fallait gérer le risque de guerre; après, les relations de coopération se normaliseront sur une base plus égalitaire. Au cours de la guerre, les Canadiens doivent apprendre à gérer une relation de coopération nécessaire, mais inégale, ce qui est peut-être moins dangereux qu'un risque de guerre, mais certainement aussi problématique et délicat.

A priori, l'épisode de la Deuxième Guerre donne du crédit à l'hypothèse du rapport de puissance inspirée des thèses réalistes : les problèmes surgissent au moment où disparaissent les dernières traces du contrepoids britannique. Plus rien n'empêche le différentiel de puissance de peser dans les relations bilatérales. En ce sens, les liens entre le Canada et les États-Unis établis au cours de la guerre pourraient bien servir à illustrer concrètement les désagréments que doivent inévitablement subir les puissances secondaires contraintes de s'associer à plus puissant qu'elles. Cet épisode tend aussi à étayer la théorie de «l'équilibre de la menace», qui pose que les alliances et la coopération découlent de la perception d'une menace et que, dans un tel cas, les considérations de souveraineté sont subordonnées à celles relevant de la sécurité.

Toutefois, on peut aussi considérer cette période comme une phase d'apprentissage, parfois difficile, mais nécessaire, dans le processus de développement des normes et des institutions susceptibles de policer les relations entre les deux États. D'un point de vue constructiviste libéral, cette période doit être interprétée de façon bien différente. En premier lieu, les difficultés ont pu surgir en raison de l'absence à peu près complète de normes et d'institutions pour encadrer l'effort de défense commune. Deuxièmement, les mots «à peu près» sont essentiels ici, puisque les *conditions propices* à l'élaboration de telles normes et institutions existaient avant 1939. La guerre permettra de les faire apparaître, de les roder, de les définir à l'usage et, surtout, d'en corriger les imperfections les plus criantes. Les fondements des principes qui guident la coopération canado-américaine en matière de défense ont été posés à

cette époque. Enfin, troisièmement, ces normes et institutions étant précisément parvenues à maturité au cours de la guerre, elles peuvent jouer leur rôle plus efficacement par la suite. Ceci pourrait largement contribuer à expliquer pourquoi les problèmes qui se sont posés au cours de la période 1941-1944 ne sont à peu près jamais réapparus.

Pour bien saisir la logique de ce processus, il convient d'abord de s'arrêter sur l'évolution des relations canado-américaines au cours de l'entre-deux-guerres, pour ainsi observer les conditions qui entourent le passage d'un rapport de sécurité exclusivement axé sur la gestion des conflits vers un système de défense commune. Ces observations permettront de relativiser et de mieux saisir le sens des événements qui se produisent au cours de la guerre.

1. De la gestion des conflits à la défense commune (1914-1940)

1.1 *Les effets de la Grande Guerre*

Au niveau des relations canado-américaines en général, et en ce qui à trait aux institutions bilatérales en particulier, la Première Guerre mondiale n'apporte pas grand changement. La coopération entre les deux États ne se développe qu'après l'entrée en guerre des États-Unis (avril 1917) et touche principalement la fourniture de matériel de guerre (munitions et avions) et de vivres, ainsi que l'entraînement des pilotes américains et la lutte anti-sous-marins². La croissance des échanges devait cependant inciter le gouvernement conservateur de Robert Borden à renforcer la représentation canadienne à Washington dont la permanence était, jusque-là, assurée exclusivement par l'ambassade britannique. La «mission canadienne de guerre aux États-Unis», créée en février 1918,

2. R. D. CUFF et J. L. GRANATSTEIN, *Canadian-American Relations in Wartime: From Great War to Cold War*, Toronto, Hakkert, 1975, p. 3-42. Également Stanley W. DZIUBAN, *Military Relations Between the United States and Canada 1939-1945*, Washington, Office of the Chief of Military History - Dept. of the Army, 1959, p. 1-2; Jack L. GRANATSTEIN et Norman HILLMER, *For Better or for Worse. Canada and the United States to the 1990s*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1991, p. 64-69.

avait essentiellement pour tâche de gérer l'achat de munitions. Borden envisageait de la transformer en légation permanente après l'armistice, mais il n'eut pas le temps de mettre ce projet à exécution et celui-ci fut simplement oublié³.

Le bain de sang de la Grande Guerre a probablement renforcé le sentiment, déjà très répandu avant le conflit, que l'Amérique du Nord représente un cas unique et un modèle à suivre pour favoriser l'instauration d'un climat de paix à l'échelle mondiale. Le discours s'enrichit de références de plus en plus explicites à la démocratie et au libéralisme comme facteurs de paix. Par exemple, au cours de la guerre, James Alexander MacDonald, éditorialiste au *Globe* et auteur de plusieurs ouvrages, suggère d'étendre l'expérience canado-américaine en créant un Commonwealth des nations fondé explicitement sur un ordre libéral, c'est-à-dire sur le respect des principes de liberté, de démocratie et d'égalité⁴.

Ces concepts font également de plus en plus partie du vocabulaire des dirigeants, qui l'utilisent pour justifier l'engagement de leur gouvernement dans la guerre. Ceci est vrai tant au Canada en 1914 qu'aux États-Unis en 1917 — le président Wilson emploie une expression restée célèbre : «To make the world safe for democracy». A priori, il y a tout lieu de croire, comme le faisaient certains historiens des années 1940, qu'au bout d'un long processus évolutif, «the two nations were united in defense of a common liberal democratic tradition⁵». Il est certainement

-
3. John HILLIKER, *Le ministère des Affaires extérieures du Canada* (vol. I : Les années de formation, 1909-1946), Québec, Presses de l'Université Laval - Institut d'administration publique du Canada, 1990, p. 85-87, 88-89, 91-92. Voir aussi John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 96-103; Lawrence MARTIN, *The Presidents and the Prime Ministers*, Toronto, Doubleday, 1982, p. 88-89.
 4. James A. MACDONALD, *Democracy and Nation: A Canadian View*, Toronto, Gundy, 1915; James A. MACDONALD, *The North American Idea*, Toronto, Fleming H. Revell, 1917.
 5. Carl C. BERGER, «Internationalism, Continentalism, and the Writing of History: Comments on the Carnegie Series on the Relations of Canada and the United States», dans Richard A. PRESTON (dir.), *The Influence of the United States on Canadian Development: Eleven Case Studies*, Durham, Duke University Press, 1972, p. 48.

vrai que la guerre se teinte d'une dimension idéologique telle qu'on n'en avait pas vu depuis les guerres de la Révolution et de l'Empire. Et il est probablement vrai qu'elle a engendré une prise de conscience et l'émergence d'un sentiment identitaire qui unit les démocraties occidentales face aux États autocratiques ou, après 1917, à la Russie communiste.

Il est cependant difficile d'apprécier l'incidence de ce facteur sur les relations canado-américaines. L'argument de la «cause commune» et de la communauté de valeurs politiques est parfois utilisé par les dirigeants, comme dans cette lettre adressée par le ministre des Finances du Canada à son collègue américain en 1917, témoignant ainsi de l'existence d'un embryon de sentiment d'appartenance :

We have in your time and mine always been good neighbors. Occasionally a verbal brickbat has been thrown across the fence but we have always sympathized with each other when brickbats have come from any foreign source. *In our attitude towards constitutional liberty and all social problems our people are very much alike and understand each other better I think than any other two peoples in the world today.* The struggle in a common cause will I am sure greatly cement our friendship and respect for each other.⁶

Selon C. P. Stacey, avec la Première Guerre mondiale, «un moins grand nombre d'Américains ont dès lors considéré la Grande-Bretagne comme le royaume de George III, tandis que se multipliait le nombre de ceux qui la considéraient comme une démocratie amie⁷». Le conflit a certainement eu un effet semblable sur la perception du Canada aux États-Unis, mais ce sentiment de complicité n'est pas réciproque : «American neutrality, 1914-1917, tended to antagonize the Canadian people against their neighbors to the south notwithstanding an inveterate admiration by the people in the United States for the gallant qualities of Canadians and for their highly successful democracy.⁸»

-
6. Thomas White, ministre des Finances du Canada au secrétaire au Trésor des États-Unis, 21 juin 1917, cité dans J. L. GRANATSTEIN, *Yankee Go Home? Canadian and Anti-Americanism*, Toronto, Harper Collins, 1996, p. 70. Les italiques ont été ajoutées.
 7. C. P. STACEY, *La frontière sans défense. Le mythe et la réalité*, Ottawa, La société historique du Canada, 1973, p. 15
 8. Samuel Flagg BEMIS, *A Diplomatic History of the United States*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1965 (5e éd.), p. 802.

Les Canadiens considèrent en effet que la croisade américaine en faveur de la démocratie s'est mise en marche bien tardivement, après plusieurs démonstrations d'amitié aux représentants militaires et civils du régime autocratique allemand. Le fait que le Canada ait payé un prix du sang proportionnellement beaucoup plus élevé que son voisin contribue également à renforcer l'amertume à l'égard des États-Unis, surtout lorsque le discours politique (tout comme l'image façonnée à Hollywood) laisse entendre que la victoire fut d'abord une victoire américaine⁹. Enfin, le refus du Congrès d'entériner le Traité de Versailles et l'adhésion des États-Unis à la SDN porte un autre coup dur aux espoirs que pouvait encore susciter l'engagement de la démocratie américaine en faveur de la paix.

Ces épisodes contribuent à perpétuer, parmi la population et l'élite canadiennes, un sentiment anti-américain, mais celui-ci est fondé sur des arguments quelque peu différents de ceux employés au siècle précédent. Les critiques sont toujours virulentes, mais le terrain où elles se situent est différent. Elles se concentrent en partie au niveau culturel, alors que les commentateurs se font fort de dénigrer le matérialisme et la superficialité des valeurs véhiculées par la culture américaine omniprésente au Canada. Mais la cible préférée des critiques anti-américaines demeure principalement les rapports économiques de plus en plus étroits entre les deux pays. La croissance spectaculaire des investissements américains au Canada, dénoncée par l'élite aux lendemains de la Première Guerre mondiale, devient subitement un sujet de préoccupation pour l'homme de la rue, alors que le marché du travail subit durement les contrecoups de la Grande Dépression¹⁰. L'interdépendance prend ainsi l'image que plusieurs, au Canada, lui donnent encore aujourd'hui, soit celle d'un cheval de Troie dont l'ultime fonction est d'asservir le Canada, de façon non violente mais très efficace, à l'Union. Cette image apparaît comme une réminiscence de la crainte de l'annexion du siècle précédent, mais le

9. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 93-98; J. L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1996), p. 73-75.

10. J. L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1996), p. 76-80; Richard A. JONES, «French Canada and the American Peril in the Twentieth Century», *American Review of Canadian Studies*, vol. XIV, no. 3, automne 1984, p. 339-341;

nombre des analystes qui estiment que la dépendance économique entraînera une union politique *formelle* tend à diminuer avec le temps. L'idée est souvent évoquée implicitement ou à brûle-pourpoint, mais n'est que rarement étayée par une analyse rigoureuse, d'autant plus qu'elle ne peut plus s'abreuer à la source des déclarations des dirigeants américains. Non seulement l'annexion ne fait plus partie du discours mais, au cours des années 1930, les représentants du ministère du Commerce américain essaieront en vain de restaurer la confiance des Canadiens, en invoquant les bénéfices communs que retirent les deux partenaires de leurs liens étroits¹¹.

L'une des grandes différences entre l'antiaméricanisme des XIX^e et XX^e siècles, rarement soulignée par les analystes du phénomène, est que ce sentiment ne se fonde plus sur une critique des institutions politiques. Personne ne semble désormais prêt à remettre en question le caractère libéral du système politique américain, ni à chercher dans ses valeurs et ses institutions la source principale de l'impérialisme américain tel qu'il est perçu au Canada. Bref, si l'on redoute l'attraction des forces socio-économiques associées au capitalisme américain, on ne nourrit plus d'appréhension vis-à-vis des valeurs et des institutions politiques que représente ce système.

Au cours de l'entre-deux-guerres, on peut encore percevoir les relents des clivages qui divisaient les partis politiques au siècle précédent, même si on peut percevoir une évolution significative. Les Conservateurs continuent de représenter les partisans du maintien de liens étroits avec l'Empire et ceux (souvent les mêmes) qui cultivent encore une méfiance face aux États-Unis. Les gouvernements conservateurs de Robert Borden (1911-1920) et de Robert Bennett (1930-1935) ont notamment en commun d'avoir été élus grâce à un discours anti-américain, dirigé en particulier contre des projets d'accords commerciaux proposés par les États-Unis aux gouvernements libéraux. Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, des

11. Peter C. KASURAK, «American "Dollar Diplomats" in Canada, 1927-1941: A Study in Bureaucratic Politics», *American Review of Canadian Studies*, vol. IX, no. 2, automne 1979, p. 61.

événements extérieurs les ont amenés à modifier leur attitude et à adopter des mesures qui, dans les faits, renforcent l'arrimage de l'économie canadienne à celle des États-Unis. Le conflit en Europe oblige le gouvernement Borden à se tourner vers le marché américain pour obtenir les capitaux et les produits manufacturés essentiels à l'effort de guerre, si bien qu'en 1918, les investissements américains au Canada dépassent, pour la première fois, ceux des Britanniques¹². Selon Granatstein, «wartime necessity showed irrefutably that the Conservative Party's anti-americanism was simply words. It would linger, but the force was gone¹³». La Crise a un effet semblable. Le gouvernement Bennett, après avoir remporté l'élection de 1930 en fustigeant les discussions entre King et Hoover et avoir tenté de raffermir les liens économiques avec l'Empire (Accord de 1932), doit se résigner, en 1934, à entamer des négociations en vue d'abaisser les tarifs douaniers, accord qui sera finalement conclu par les Libéraux l'année suivante. Comme Borden, Bennett utilise une rhétorique anti-américaine, mais comprend l'importance d'entretenir de bonnes relations avec le voisin américain¹⁴. De l'autre côté de la frontière, on admet volontiers que le discours de Bennett est d'abord destiné à un auditoire interne, comme le souligne une note du Département d'État rédigée à l'attention du Président Hoover : «For political reasons... Mr. Bennett frequently finds it advisable to criticize us despite the fact that he personally is friendly to this country¹⁵».

-
12. Au cours des années 1920, la plupart des indicateurs économiques signalent ce déplacement du centre de gravité de l'économie canadienne de l'Angleterre vers les États-Unis. Voir Richard ARTEAU, «Libre-échange et continentalisme : récapitulations» dans Christian DEBLOCK et Richard ARTEAU (dir.), *La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme*, Montréal, GRÉTSÉ - ACFAS, 1988, p. 169-195; Gregory A. JOHNSON et David A. LENARCIC, «The Decade of Transition: The North Atlantic Triangle during the 1920s» dans B. J. C. MCKERCHER et Lawrence ARONSEN (dir.), *The North Atlantic Triangle in a Changing World. Anglo-American-Canadian Relations, 1902-1956*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 98-99; C. P. STACEY, *Canada and the Age of Conflict. A History of Canadian External Policies (vol. I: 1867-1921)*, Toronto, MacMillan Canada, 1977, annexe A et vol. II (1921-1948, *The Mackenzie King Era*), 1981, annexe B.
13. J. L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1996), p. 72.
14. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 132 et 144-145;
15. Cité par John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 132.

Les Libéraux représentent, au contraire, une faction mieux disposée à l'égard des États-Unis. Dirigé par William Lyon Mackenzie King, le parti forme le gouvernement de 1921 à 1930, sauf trois mois en 1926, et de 1935 à 1957 (King prend sa retraite en 1948). Ayant étudié à Chicago et ayant agi comme conseiller en matière de relations de travail auprès de la famille Rockefeller, King dispose d'une meilleure connaissance des États-Unis que la plupart de ses prédécesseurs. Contrairement aux Conservateurs, les Libéraux (et King en particulier) ne sont pas de fervents partisans du maintien d'un lien avec l'Empire. Le thème dominant de la politique extérieure menée par les Libéraux au cours des années 1920 et 1930 est certainement la recherche d'une plus grande autonomie face à l'Angleterre, une attitude qui remonte à la fin du XIX^e siècle. Tout au long de sa carrière, King n'hésitera pas à bloquer les initiatives de Londres visant à coordonner les politiques des dominions, entre autres sur le plan de la défense. Tout ce qui évoque un rapport de domination ou de centralisation de l'Empire est systématiquement repoussé, en grande partie parce que King craint de voir le Canada aspiré dans des conflits outre-mer dangereux pour l'unité nationale (l'expérience de 1917 a laissé de profondes cicatrices), mais aussi parce que le gouvernement libéral cherche à établir des rapports égaux, tant avec Londres qu'avec Washington. Tout compte fait, Mackenzie King et Oscar D. Skelton, son sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, se méfient plus des Britanniques que des Américains, à tel point que les seconds sont parfois perçus comme un contrepoids à l'influence des premiers!¹⁶

Ce commentaire peut aussi s'appliquer à la gauche progressiste canadienne. Pour les membres du CCF, les États-Unis représentent, surtout après 1934, un modèle à suivre en fait de politique socio-économique, alors que l'Angleterre apparaît plutôt comme une société conservatrice et rétrograde. Les mesures sociales et les politiques

16. Kenneth MCNAUGHT, «From Colony to Satellite», dans Stephen CLARKSON (dir.), *An Independent Foreign Policy for Canada*, Toronto, McClelland - Stewart, 1968, p. 174; voir aussi David G. HAGLUND, *The North Atlantic Triangle Revisited: (Geo) Political Metaphor and the Evolution of Canadian Foreign Policy*, Communication présentée à la 14^e Conférence biennale de l'ACSUS, Minneapolis, novembre 1997, p. 4, 14-15; Gregory A. JOHNSON et David A. LENARCIC, *op. cit.*

interventionnistes du New Deal constituant, aux yeux de la gauche, une alternative à la fois au communisme et au capitalisme sauvage. Les États-Unis représentent également un modèle en politique étrangère, dans la mesure où l'isolationnisme pratiqué par Washington offre un moyen d'échapper aux liens avec l'Empire et aux risques de guerre européenne¹⁷.

L'émancipation à l'égard de l'Empire constitue une «tendance lourde» dans la dynamique de la politique extérieure canadienne de l'époque, tendance à laquelle participent, chacun à leur façon, les gouvernements qui se succèdent à Ottawa. Toutefois, parce que cet objectif est plus affirmé chez les Libéraux, parce que ceux-ci craignent moins les conséquences négatives de l'interdépendance économique avec les États-Unis¹⁸ et parce qu'ils forment plus longtemps le gouvernement, c'est à eux que l'historiographie attribue l'affaiblissement du lien impérial. De tout ceci reste aujourd'hui une querelle qui déchire les historiens canadiens-anglais, alors que plusieurs auteurs «conservateurs» accusent King d'avoir précipité le Canada dans le giron américain¹⁹.

Les relations avec Londres et Washington constituent, de loin, les deux principaux axes autour desquels s'articule la politique étrangère canadienne de l'entre-deux-guerres²⁰. La façon dont les Canadiens perçoivent leur rôle et leur position entre ces deux pôles est intéressante, et il convient de l'examiner sous deux angles : les relations au sein du triangle nord-atlantique et les relations bilatérales canado-américaines.

17. L'auteur doit ces précisions à Greg DONAGHY du service historique du ministère des Affaires étrangères.

18. Chandler BRAGDON, «Reactions to the Canadian-American Rapprochement of 1935-1939: A Summary» dans *Reflections from the Past. Perspectives on Canada and on the Canada-U.S. Relationship*, Plattsburgh, Center for the Study of Canada - State University of New York, 1991 (réédition de 1967), p. 64-69.

19. Parmi ces auteurs dits conservateurs, mentionnons George Grant, Donald Creighton et W. L. Morton. Le grand pourfendeur de cette idée est certainement Jack L. Granatstein.

20. Ceci est évident à la lecture des analyses de l'époque. Par exemple, Escott REID, «Canada and the Threat of War» (1937) repris dans Jack L. GRANATSTEIN (dir.), *Canadian Foreign Policy. Historical Reading*, Toronto, Copp Clark Pitman Ltd, 1986, p. 118-124; R. (anonyme), «Neighbors: A Canadian View», *Foreign Affairs*, vol. 10, no. 3, avril 1932, p. 417-430.

1.2 *Le Triangle nord-atlantique*

Au cours de l'entre-deux-guerres, l'idée d'une alliance entre les États libéraux circule de plus en plus parmi les analystes et les commentateurs. Même si ceux qui font le lien entre alliance et démocratie sont rares, il s'agit des premières versions contemporaines du projet de «fédération des républiques» imaginé par Kant à la fin du XVIII^e siècle. C'est en Angleterre — où l'on est peut-être plus conscient des menaces que posent l'Allemagne et le Japon — que l'on retrouve les plus fervents avocats de la cause de l'unité des démocraties. Ainsi, au cours des années 1920 et 1930, Sir Alfred Zimmern publie plusieurs articles dans lesquels il entrevoit la formation d'une communauté des États occidentaux²¹. Il est suivi, en 1939, de Clarence K. Streit, qui est l'un des premiers à noter, dans un ouvrage intitulé *Union Now* ²², que les États démocratiques vivent en paix les uns avec les autres depuis plus d'un siècle. Aiguillonné par l'agressivité manifeste du «Triangle autocratique» (Allemagne, Italie, Japon), l'auteur recommande la création d'une «Fédération des démocraties». Les compétences de cette Fédération engloberaient la citoyenneté, la défense, les échanges économiques, la monnaie et les communications. Contrairement à d'autres projets de «gouvernement mondial», Streit laisse aux États membres leurs institutions et leur souveraineté, leur confiant le soin de gérer les questions d'intérêt national ou local. Toutefois, il s'agit d'un véritable projet d'intégration politique, dans la mesure où l'Union n'est pas un «gouvernement des gouvernements», mais bien un pouvoir qui entretient des liens directs avec les citoyens. L'auteur reprend la logique kantienne lorsqu'il estime qu'une telle Union serait inévitablement appelée à grandir grâce au processus de démocratisation des États qui vivent encore sous des régimes totalitaires et, à terme, à former un véritable gouvernement universel. Il estime également que ce projet permettra non seulement aux États

21. Voir les références citées par Roger EPP, «On Justifying the Alliance: Canada, NATO and World Order», dans Michael K. HAWES et Joel J. SOKOLSKY (dir.), *North American Perspectives on European Security*, New York, Edwin Mellen, 1990, p. 96-98.

22. Clarence K. STREIT, *Union Now. A Proposal for a Federal Union of the Democracies of the North Atlantic*, New York, Harper Brothers, 1939.

membres d'acquérir une telle puissance que leur sécurité sera définitivement assurée, mais aussi qu'il entraînera une réduction des dépenses militaires et de la bureaucratie, ainsi qu'un accroissement des échanges et de la prospérité.

Les plans comme celui-ci entraînent des bouleversements tels qu'on perçoit mal comment ils auraient effectivement pu servir de fondement aux politiques des États concernés. Le projet sera cependant bien reçu par certains contemporains de Streit, qui le jugeaient plus réalisable que les entreprises à caractère mondial ou européen²³. Plus encore, il prend véritablement un sens lorsqu'on le situe dans le contexte de l'époque, dans la mesure où il semble n'être, finalement, que l'aboutissement logique des grands courants politiques du moment.

Au cours de la période 1919-1945, deux facteurs sociopolitiques contribuent à attirer l'attention des dirigeants et des analystes sur le rapport entre les valeurs démocratiques et les problèmes de sécurité et de défense. En premier lieu, le système international est, pour la première fois depuis la Révolution française, véritablement hétérogène. Les républiques et les monarchies parlementaires doivent désormais côtoyer des régimes totalitaires (communistes, fascistes ou militaristes). Cette hétérogénéité, mise en relief par les excès du nazisme et du stalinisme, contribue à renforcer le sentiment d'identité commune entre les États qui partagent des valeurs libérales. Le conflit qui se dessine dans les années 1930 prend donc un sens différent des précédents, puisqu'il ne s'agit pas seulement de se défendre contre une agression militaire, mais aussi de protéger des valeurs, une façon de vivre, sinon une «civilisation».

En second lieu, l'insertion des valeurs sociopolitiques et économiques libérales dans la conduite des affaires de sécurité est aussi la conséquence de l'évolution de la nature de la guerre, en particulier de l'émergence de la guerre dite «totale». Contrairement aux États totalitaires, les démocraties ne peuvent utiliser des moyens de coercition

23. William P. MADDOX, «The Political Basis of Federation», *American Political Science Review*, vol. XXXV, no. 6, décembre 1941, p. 1124-1126.

pour mobiliser les forces vives de la nation et mener des luttes de l'ampleur de celles de 1914-1918. Après la Grande Guerre et la Dépression des années 1920, la plupart des gouvernements libéraux reconnaissent qu'il est nécessaire de repenser le «contrat social» entre l'État et le citoyen : il faut améliorer la vie du «Monsieur Tout-le-monde» pour convaincre celui-ci de la nécessité de se battre pour défendre la démocratie. Ce ne sont donc pas uniquement des conditions économiques qui expliquent l'émergence de l'État-providence et des politiques sociales (en matière d'emploi, de pension, de logement, de conditions de travail, etc.) qui apparaissent dans les années précédant (et suivant) la Deuxième Guerre mondiale.

Cette mouvance intellectuelle et socio-économique est perceptible au Canada. L'un des premiers à avancer l'idée d'une alliance entre les démocraties est James MacDonald, dont les réflexions ont été évoquées plus haut. Toutefois, le concept réellement marquant formulé par les commentateurs de l'époque est celui de «Triangle nord-atlantique», popularisé surtout par les travaux de Bartlet Brebner²⁴. Cette notion désigne la relation privilégiée qu'entretenaient le Royaume-Uni, le Canada et les États-Unis, fondée sur une langue et une culture communes, ainsi que sur l'attachement des trois États aux valeurs politiques et économiques libérales²⁵. Si l'ouvrage de Brebner paraît en 1945, l'idée existe déjà depuis les années 1920, sinon depuis la fin du XVIII^e siècle²⁶.

Les dirigeants canadiens se perçoivent, dans cette relation triangulaire, comme la cheville ouvrière du rapprochement anglo-américain. Cette image «d'interprète», de «médiateur» ou «d'honnête courtier», qui concilie l'ancien et le nouveau monde, allait faire du

-
24. J. Bartlet BREBNER, *North Atlantic Triangle: The Interplay of Canada, the United States and Great Britain*, Toronto, McClelland & Stewart, 1966 (1945); J. Bartlet BREBNER, «A Changing North Atlantic Triangle», *International Journal*, vol. 3, no. 4, automne 1948, p. 309-319.
25. B. J. C. MCKERCHER et Lawrence ARONSEN (dir.), «Introduction», *The North Atlantic Triangle in a Changing World. Anglo-American-Canadian Relations, 1902-1956*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 3.
26. David G. HAGLUND fait état des différentes études consacrées à ce concept et de la périodisation retenue par les auteurs. *op. cit.* (novembre 1997), p. 8-10.

chemin puisque, reprise par les diplomates représentant le Canada à l'OTAN, elle allait perdurer jusque dans les années 1980. Le premier à l'évoquer est sans doute Borden, au cours de la Première Guerre mondiale²⁷. Avec la disparition de l'esprit de l'alliance de 1917-1918, le malaise ressenti aux États-Unis par la perspective du renouvellement du pacte anglo-japonais en 1921 et la course aux armements navals dans les années 1920, un fossé de plus en plus large sépare Londres et Washington. Les pressions du Canada, lors de la conférence impériale de 1921, ont probablement incité les Britanniques à revoir leur politique en Extrême-Orient et, ainsi, contribué à assainir le climat entre l'Angleterre et les États-Unis²⁸. L'adoption de ce rôle semble d'abord découler des considérations stratégiques, puisque l'état des relations entre les États-Unis et l'Angleterre concerne directement la sécurité du Canada. Un conflit entre Américains et Britanniques (perçu comme possible si les premiers étaient contraints de faire la guerre à un Japon toujours allié aux seconds) constituait, pour des raisons évidentes, le «pire des cas» pour le Canada²⁹. Ce calcul a indiscutablement déterminé l'attitude du Canada dans ses relations avec les deux États. Malgré le caractère boiteux et peut-être surestimé de la «relation privilégiée», il n'en demeure pas moins que l'idée s'installe bel et bien dans l'esprit des dirigeants, à tout le moins au Canada. Par exemple, «King clung tenaciously to the dream of Ottawa's special role as a "linchpin" between Washington and London to build "an alliance of the three great democratic groups in the interest of world peace"³⁰». En novembre 1940, King déclarera encore avec fierté que le Canada «a un rôle à jouer dans le resserrement des liens d'amitié anglo-américains» et que «cette opinion est partagée dans les trois pays par ceux

27. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 92.

28. Gregory A. JOHNSON et David A. LENARCIC, *op. cit.*, p. 93-94 et 100-102.

29. Un historien américain considère d'ailleurs que c'est en raison de cette situation précaire que les dirigeants canadiens ont, de tout temps, cherché (avec succès selon lui) à jouer ce rôle de pacificateur entre Londres et Washington. Samuel Flagg BEMIS, *op. cit.*, p. 794-795.

30. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 146.

qui se sont fait les apôtres de relations plus étroites entre les peuples de langue anglaise³¹».

Toutefois, dans l'ensemble, la fonction de médiateur est demeurée plus un désir qu'une réalité et les relations au sein du triangle n'ont jamais été aussi cordiales que le souhaitaient les trois gouvernements, tant les intérêts nationaux divergeaient³². Ces divergences trouvent leur expression dans la formulation de politiques isolationnistes aux États-Unis et au Canada, alors que l'Angleterre perçoit l'émergence de menaces en Europe et en Extrême-Orient. David Haglund a probablement raison de souligner que la convergence des valeurs politiques entre les trois États n'a pas constitué un facteur suffisant pour engendrer la formation d'une alliance, processus qui aurait exigé la perception d'une menace de façon identique : «Despite everything they had in common, the United States, Canada, and Britain still required the great fear generated by powerful adversaries to convince them of the wisdom and necessity of pooling their defences multilaterally.³³» Si la dynamique au sein du Triangle nord-atlantique est un exemple de «paix démocratique», il n'est pas possible, à ce moment, de parler de «coopération entre démocraties». On doit également noter que les rapports au sein du Triangle ne correspondent pas à ceux que Ruggie attache à la notion de multilatéralisme, dans la mesure où il n'y a ni réciprocité, ni indivisibilité de la sécurité. Au contraire, les acteurs s'en tiennent à des politiques unilatérales.

Le réalisme qui domine la réflexion contemporaine sur la notion de triangle nord-atlantique — et qui met l'accent sur ces divergences d'intérêts — ne doit cependant pas faire totalement oublier la dimension idéaliste que portait ce concept³⁴. Le décalage entre l'idéal d'une forme

-
31. W. L. MACKENZIE KING, *Débats de la Chambre des Communes*, 12 novembre 1940, vol. IV, p. 61.
 32. R. (anonyme), «Neighbors...», *op. cit.*, p. 419; B. J. C. MCKERCHER et Lawrence ARONSEN (dir.), «Introduction», *op. cit.*
 33. David G. HAGLUND, *Did The North Atlantic Triangle Spawn the "Democratic Alliance" (or Has the Snark Really Been Confuted)?*, Texte manuscrit, mars 1998, p. 9.
 34. Curieusement, certains auteurs réalistes tendent à conclure leur argumentation par des considérations portant sur l'impact des idées. Voir les différents textes et la conclusion

d'union entre les démocraties et la réalité des politiques isolationnistes, tout comme la différence entre le Triangle atlantique des années 1930 et l'Alliance atlantique de 1949, tend certainement à étayer l'hypothèse réaliste de l'équilibre de la menace employée pour expliquer la formation des alliances. Il est fort possible qu'un saut qualitatif aussi important que le passage d'une situation de résolution pacifique des conflits à celle de défense commune ne soit possible que sous la pression d'une menace externe. Cette observation ne remet cependant pas en question le lien entre formation des alliances et démocraties établi par plusieurs auteurs. Haglund laisse entendre que le modèle élaboré par Thomas Risse-Kappen sur la communauté nord-atlantique prévoit que les démocraties forment *nécessairement* des alliances, parce que l'identité collective des acteurs (conséquence de la convergence des valeurs politiques) les amène à définir les menaces de façon semblable. À notre connaissance, les auteurs libéraux (y compris Kant, dans son exposé sur l'article II du projet de paix perpétuelle, et Risse-Kappen) ne vont pas jusque-là. Tout au plus avancent-ils que les démocraties sont *plus susceptibles* de s'allier entre elles et, lorsqu'elles le font, ces pactes tendent à être plus solides³⁵. Par ailleurs, il n'existe pas d'équivalent, dans un système politique libéral interne, d'une norme incitant les acteurs à se prêter mutuellement assistance, alors qu'il en existe une les incitant à résoudre pacifiquement leurs conflits. Il est donc plus juste d'affirmer que la théorie constructiviste libérale suggère que la formation d'une identité collective *facilite* ou *encourage* la définition des intérêts de façon similaire et prédit que, lorsqu'il y a entente d'assistance mutuelle, les modalités de la relation reflètent les normes libérales. En d'autres termes, *lorsqu'elles* s'allient, les démocraties forment des alliances démocratiques.

qui figurent dans l'ouvrage de B. J. C. MCKERCHER et Lawrence ARONSEN (dir.), *op. cit.*; également, David G. HAGLUND, *op. cit.* (novembre 1997), p. 2 et 30.

35. Sur la relation entre alliance et démocratie, voir Kurt Taylor GAUBATZ, «Democratic States and Commitment in International Relations», *International Organization*, vol. 50, no. 1, hiver 1996, p. 31-63; Randolph M. SIVERSON et Julian EMMONS, «Birds of a Feather: Democratic Political Systems and Alliance Choices in the Twentieth Century», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 35, 1991, p. 285-306.

L'identification des raisons pour lesquelles la communauté de sécurité nord-atlantique ne s'est pas transformée en un système de défense collective dépasse le cadre de cette recherche. Par contre, l'évolution qui, au cours des années 1920 et 1930, mène à un tel engagement entre le Canada et les États-Unis, est plus révélatrice.

1.3 *L'émergence de la coopération bilatérale canado-américaine*

La déclaration de guerre envoyée par le gouvernement King à l'Allemagne, le 10 septembre 1939, présente un double paradoxe. D'une part, elle apparaît comme un soutien inconditionnel à l'Empire, alors que ce même gouvernement libéral s'est acharné, au cours des 18 années précédentes, à rejeter toutes les propositions britanniques de système impérial de défense collective. D'autre part, il le fait alors que le gouvernement américain, avec qui Ottawa est en train d'établir un lien qui a de plus en plus l'air d'un accord d'assistance mutuelle, proclame son intention de rester neutre face au conflit qui embrase l'Europe.

Le refus obstiné de King d'entériner les projets de Commonwealth de défense lors des conférences impériales de 1923 et de 1926 (tout comme il le fera encore en 1946) et son attitude isolationniste face aux différentes crises qui secouent l'Empire (de la crise anglo-turque de 1922 à celle de l'Éthiopie en 1935) ne traduisent pas un rejet de tout lien impérial en matière de politique étrangère et de défense. Au contraire, ce lien reste fort, même s'il demeure non institutionnel : seule l'existence d'un sentiment d'attachement au Royaume-Uni peut expliquer l'entrée en guerre du Canada, une semaine après l'Angleterre, alors qu'il n'y a pas plus de menace immédiate à sa sécurité physique qu'il n'y en avait quelques années plus tôt³⁶. En fait, ce que redoute le gouvernement canadien au cours des années 1920-1930, c'est non seulement d'avoir à honorer des engagements militaires destinés à défendre l'Empire, mais

36. David G. HAGLUND, *op. cit.* (mars 1998), p. 39; John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 149.

aussi de perdre le contrôle de l'orientation de ses politiques étrangères et de défense. Malgré la déclaration Balfour de 1926, les projets de défense impériale sont toujours perçus comme l'incarnation d'un lien de domination de Londres sur les dominions. En d'autres mots, ce lien ne représente pas, aux yeux des Canadiens, un rapport égalitaire. Il en va différemment au niveau des relations bilatérales avec les États-Unis.

La dynamique de la relation qui se crée sur le segment canado-américain du Triangle nord-atlantique est largement influencée par celle des deux autres segments, mais elle révèle aussi une dynamique qui lui est propre. Le phénomène le plus remarquable des premières décennies du XX^e siècle entre le Canada et les États-Unis est celui de l'instauration de relations strictement bilatérales et la croissance de la coopération, définie comme un processus d'ajustement de politiques conflictuelles³⁷. La coopération n'est pas un phénomène nouveau — nous l'avons vu au chapitre précédent —, mais elle prend une allure différente. De façon générale, on note un élargissement des domaines où s'appliquent des mesures d'ajustement de politiques et un approfondissement de celles qui existent depuis le siècle précédent. Sur le plan de la sécurité en particulier, les premiers signes d'une transition de la gestion des conflits vers la défense commune commencent à se manifester. De ce point de vue, il y a à la fois des éléments de rupture et de continuité dans la relation canado-américaine, éléments tout aussi significatifs les uns que les autres. D'une part, on peut percevoir l'effet des normes héritées du siècle précédent. D'autre part, dans bon nombre de domaines nouveaux, et la défense commune en est un, les normes existantes ne suffisent plus à gérer efficacement la relation, si bien qu'il faut les adapter, sinon en créer de nouvelles. Ce processus d'ajustement et de création se révèle quelque peu difficile, dans la mesure où l'absence de normes préexistantes permet la formulation de politiques strictement orientées vers la défense de l'intérêt individuel des acteurs. Paradoxalement, ces politiques «égoïstes»

37. Robert O. KEOHANE, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 52.

présentent un intérêt, dans la mesure où l'on peut observer leur *disparition* là où la pratique permet l'émergence de normes.

La recherche d'une plus grande autonomie face à l'Angleterre se traduit, entre autres, par l'approfondissement des liens bilatéraux avec les États-Unis. Depuis la signature du Traité sur les eaux limitrophes de 1909, les Britanniques ne jouent plus qu'un rôle protocolaire entre Washington et Ottawa. Mais même cette fonction disparaît en 1923, lorsque le Canada et les États-Unis signent une entente sur les pêcheries sans que le représentant de Londres paraphe le document. Une autre étape est franchie en janvier 1927, lorsque, malgré les réticences du président Coolidge, des Britanniques et de certains députés conservateurs canadiens, Skelton obtient l'ouverture d'une légation canadienne à Washington puis, en juin, d'une ambassade américaine à Ottawa.

Malgré la présence, à Ottawa, d'un gouvernement bien disposé à l'égard des États-Unis, l'ère de la coopération bilatérale avec le voisin américain commence plutôt mal. Bien que convaincu des avantages d'une réduction des barrières douanières, King doit s'engager à deux reprises, en 1922 et en 1930, dans des guerres tarifaires déclenchées par des initiatives américaines. Celle de 1930 survient après l'échec des pourparlers dans lesquels le président Hoover cherchait à établir un lien entre la réduction des tarifs et l'ouverture d'une voie navigable entre le St-Laurent et les Grands Lacs, lien que repousse King pour ne pas s'aliéner la fraction québécoise de son électorat. D'autres conflits surgissent, dont les éternelles querelles sur les droits de pêche et celles qui découlent des activités des *bootleggers* et des *rumrunners*, bien décidés à profiter de la manne que constitue la contrebande d'alcool menée à partir du territoire canadien pour étancher la soif des buveurs américains sevrés par la Prohibition. Dans l'ensemble, ces conflits illustrent la faiblesse structurelle du Canada dans ses rapports avec les États-Unis. Selon Keohane et Nye, la dynamique des relations de coopération entre les deux pays, au cours de la période 1920-1939, correspond à ce que prévoit le modèle réaliste : le résultat des

négociations favorise les États-Unis dans six des neuf cas étudiés³⁸. Les auteurs attribuent la différence entre ces résultats et ceux de leurs observations pour la période 1950-1969 à la formation, après la Seconde Guerre mondiale, d'un régime interdisant d'établir des liens entre la résolution des différents conflits (*issues linkage*). Cette évolution illustre bien le caractère évolutif de la formation de normes et de leur intégration par les acteurs.

King ne cède pas facilement lorsque surviennent ces conflits. Dans ses relations avec Washington, le gouvernement canadien est cohérent avec lui-même, dans la mesure où il considère que l'amélioration des rapports avec les États-Unis ne doit pas se faire au détriment de ce qu'il perçoit comme l'intérêt national du Canada. L'établissement de liens harmonieux avec les États-Unis n'est pas un objectif en soi, mais un but subordonné au processus d'affirmation nationale du Canada. King va donc chercher le moyen de garantir le caractère égalitaire de ses rapports avec Washington, même si le rapport de force le défavorise nettement.

L'élection de Franklin Roosevelt à la présidence, ainsi que la nomination de Cordell Hull comme secrétaire d'État (1932), permet une amélioration notable des rapports économiques entre les deux États. Outre le fait que le nouveau Président est, personnellement, bien disposé à l'égard du Canada, les Démocrates prônent des politiques qui permettent plus facilement des ajustements avec celles du gouvernement canadien. Ainsi, contrairement aux Républicains, les nouveaux occupants de la Maison-Blanche sont plus favorables aux mesures de réduction des tarifs douaniers³⁹.

En novembre 1935, King, récemment reporté au pouvoir après cinq ans passés dans l'opposition, mène à terme les négociations entamées par Bennett et conclut un accord avec Hull en vue de réduire les tarifs douaniers⁴⁰. Et c'est également avec l'accession de Roosevelt au pouvoir

38. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977, p. 180-181 (tableau 7.6) et 193, 209 et 211.

39. Chandler BRAGDON, *op. cit.*, p. 64.

40. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 144-145.

que se pose explicitement, pour la première fois, la question de la défense commune. Jusqu'au milieu des années 1930, personne, en Amérique du Nord, n'avait évoqué la possibilité de voir les deux États s'allier contre une éventuelle menace extérieure. Cette situation semble conforter les dirigeants et les diplomates, comme le notera plus tard l'un d'eux :

Our relations with the United States after the Washington Conference were perhaps the most satisfactory of all. Our Pacific front was as secure as our Atlantic front; the United States was unconcerned about our strategic situation, or the state of our defences. There were indeed no indications that we had any obligations, legal or moral, to co-operate in the defence of the continent.⁴¹

Cette évaluation n'est pas sans rappeler l'image employée par Raoul Dandurand en 1924. Il est vrai qu'en termes de sécurité, le Canada jouit d'une position plutôt extraordinaire. Non seulement le pays ne fait face à aucune menace, mais il peut, en outre, évoquer son appartenance à l'Empire britannique ou — plus discrètement — la doctrine Monroe pour obtenir de l'aide si nécessaire. Et, par-dessus le marché, il peut se permettre de faire valoir son indépendance avec toute l'énergie d'un État qui vient à peine d'accéder à ce statut. En 1932, un observateur utilisera une formule plus imagée : «Canada is one of the few states that can have its cake and eat it.⁴²» Plus cynique, Norman Davis, un diplomate américain dira plutôt, en novembre 1937, que le Canada «wished to get all the benefit out of the protection afforded to her by geography, by membership in the British Empire, and by friendship with United States without assuming any responsibilities⁴³». Justement, le processus naissant d'ajustement des politiques avec les États-Unis allait obliger le Canada à «prendre ses responsabilités».

Les premiers signes de la transformation des relations de sécurité entre les deux États — le passage de la résolution pacifique des conflits à la

41. R. A. MACKAY, «Canada and the Balance of World Order», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 7, no. 2, mai 1941, p. 229-243.

42. R. (anonyme), «Neighbors...», *op. cit.*, p. 418.

43. Cité dans Galen Roger PERRAS, *Franklin Roosevelt and the Origins of the Canadian-American Security Alliance, 1933-1945*, Westport (Conn.), Praeger, 1998, p. 38; Également dans Gregory A. JOHNSON et David A. LENARCIC, *op. cit.*, p. 95.

défense commune — se manifestent au cours des années 1930. C'est la croissance de la Marine impériale japonaise et la lente, mais bien nette, dégradation des relations entre Tokyo et Washington qui donnent l'impulsion. La conviction exprimée par Laurier au début du siècle, selon laquelle le Canada bénéficie implicitement de la protection des États-Unis, reste présente dans l'esprit des analystes comme l'affirme un observateur en 1932 : «It appears to be a fact that United States would not allow a foreign invader to set foot on the shores of her northern neighbor.⁴⁴»

Il faut attendre 1936 pour que cette idée soit explicitement formulée par les dirigeants américains. En visite à Québec, en juillet, Roosevelt utilise la rhétorique du «bon voisin», jusque-là réservée aux États latino-américains. Canadiens et Américains, selon le Président, ne se perçoivent plus comme des étrangers. Et parmi les facteurs qui renforcent ce bon voisinage, il remarque que «the United States and Canada, and, indeed, all parts of the British Empire, share a democratic form of government which comes to us from common sources. We have adapted these institutions to our own needs and our special conditions, but fundamentally they are the same⁴⁵». Dans les discussions privées qui suivent, Roosevelt donne un sens plus inquiétant à cette notion de bon voisinage, en faisant allusion à une intervention en Colombie-Britannique, si celle-ci était menacée par les forces japonaises, et à l'importance de mettre en chantier une route reliant l'Alaska.

Deux semaines plus tard, le 14 août, Roosevelt évoque publiquement cette volonté de protéger le Canada dans un discours prononcé à Chautauqua (État de New York) :

De toutes les nations du monde, [les États-Unis sont] aujourd'hui singulièrement favorisés sur bien des points. Nous avons de bons voisins à nos frontières. Si d'autres nations, plus lointaines, nous veulent du mal plutôt que du bien, elles connaissent notre force; elles savent que nous sommes en état de nous défendre, que nous nous défendrons et que nous défendrons notre voisinage. [...] Nous avons foi dans la démocratie; nous avons foi dans la liberté; nous

44. R. (anonyme), «Neighbors...», *op. cit.*, p. 420.

45. Franklin D. ROOSEVELT, Québec, 31 juillet 1936, dans Roger Frank SWANSON, *Canadian-American Summit Diplomacy, 1923-1973*, Toronto, McClelland & Stewart, 1975, p. 51.

avons foi dans la paix. Nous offrons à toutes les nations du monde les privilèges du bon voisin.⁴⁶

La garantie de protection est encore plus explicite dans le discours que Roosevelt prononce à Kingston, en août 1938 :

The Dominion of Canada is part of the sisterhood of the British Empire. I give to you assurance that the people of the United States will not stand idly by if domination of Canadian soil is threatened by any other Empire.

We as good neighbors are true friends because we maintain our own rights with frankness, because we settle our disputes by consultation and because we discuss our problems in the spirit of the common good. We seek to be scrupulously fair and helpful, not only in our relations with each other, but each of us at home in our relations with our own people.⁴⁷

Les éléments centraux de ces passages des trois discours de Roosevelt ont été abondamment cités et commentés par les analystes et historiens. Nous nous en tiendrons à deux observations rarement évoquées dans la documentation, mais essentielles du point de vue de cette recherche. En premier lieu, ces passages étant souvent cités hors contexte, on tend à négliger les phrases qui précèdent ou suivent les engagements du Président. Or, il est frappant de constater que ceux-ci sont, explicitement et dans les trois cas, associés à la démocratie, à l'ordre intérieur et à l'application de principes libéraux à l'échelle internationale. On peut, cyniquement, y voir un simple enrobage destiné à masquer le fait que Roosevelt défend, en réalité, des intérêts strictement américains. Mais on peut aussi considérer ces associations systématiques — sans que cela soit contradictoire avec la première interprétation — comme des indications sur la façon dont le Président conçoit le cadre général des relations canado-américaines. En poussant la logique, on peut dire que l'alliance qui est en train de naître est placée, dès sa conception, sous le signe de la démocratie libérale.

46. Franklin D. ROOSEVELT, cité par Ernest LAPOINTE, *Débats de la Chambre des Communes*, 4 février 1937, p. 561-562. Voir aussi James EAYRS, *In Defence of Canada*. (t. II *Appeasement and Rearmament*), Toronto, University of Toronto Press, 1967, p. 177.

47. Franklin D. ROOSEVELT, Kingston, 18 août 1936, dans Roger Frank SWANSON, *op. cit.* (1975), p. 53.

La seconde observation a trait aux réactions qu'entraînent ces déclarations. Aux États-Unis, l'idée d'une alliance avec le Canada commence à se frayer un chemin. Dans les années 1920, une étude de l'Armée américaine note que, d'un point de vue militaire, la neutralité du Canada n'est pas souhaitable en cas de conflit : «Our interest would demand that we compel her to come out squarely or as an ally.⁴⁸». En avril 1938 (donc avant le discours de Kingston), plusieurs journaux américains soulignent la pertinence d'un engagement d'assistance mutuelle. Les réactions au discours même sont cependant plus partagées, mais ces commentaires font plus référence aux conséquences globales d'un engagement à l'égard du Canada qu'aux relations canado-américaines proprement dites : certains y voient un signal de fermeté du gouvernement américain servi aux États agressifs, d'autres le risque qu'une alliance avec un membre du Commonwealth n'entraîne les États-Unis dans une guerre impériale britannique⁴⁹.

Au Canada, la réaction aux différents exposés de Roosevelt semble unanimement positive. Toutefois, en dehors des instants d'euphorie déclenchée par les mots du Président, l'idée selon laquelle le Canada peut (ou doit) s'appuyer autant, sinon plus, sur les États-Unis que sur l'Empire pour assurer sa sécurité fait réapparaître de vieux clivages. Parmi ceux qui semblent plus réceptifs à cette nouvelle réalité, on trouve surtout des Libéraux, des membres du CCF et des nationalistes québécois comme Henri Bourassa⁵⁰. Mackenzie King et son entourage ne vont cependant pas jusqu'à endosser l'analyse de bon nombre de commentateurs selon qui la doctrine Monroe s'appliquerait désormais au Canada⁵¹. Selon King, «no self-respecting Government could countenance any such view⁵²». On

48. Richard A. PRESTON, *The Defence of the undefended Border. Planning for War in North America 1867-1939*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977, p. 223.

49. Chandler BRAGDON, *op. cit.*, p. 64.

50. Chandler BRAGDON, *op. cit.*; Galen Roger PERRAS, *op. cit.*, p. 44.

51. La prudence des dirigeants canadiens se reflète dans un mémorandum rédigé dans les jours qui suivent le discours de Kingston : «Points to be Considered Re President Roosevelt's Kingston Speech», 19 août 1938, dans John A. MUNRO (dir.), *Documents relatifs aux Relations extérieures du Canada*, (ci-après DRREC), vol. 6 (1936-1939) Ottawa, Ministère des Affaires extérieures, 1972, p. 606-607.

52. Cité dans Galen Roger PERRAS, *op. cit.*, p. 44.

préfère considérer simplement que les États-Unis servent les intérêts du Canada en servant leurs propres intérêts, ce que l'on appellera plus tard la «garantie involontaire». Ceux qui s'opposent à cette tendance proviennent surtout du Parti conservateur et des rangs des impérialistes. Outre le fait que ce glissement vers les États-Unis apparaît comme un abandon de la mère patrie qui fait pourtant face à des dangers croissants, ils s'opposent au resserrement des liens militaires pour les mêmes raisons qui motivent leur opposition aux accords économiques : le Canada y perdra son identité et son indépendance⁵³.

Mais l'alternative — la neutralité — est aussi porteuse de problèmes et éveille, chez certains, la vieille méfiance à la base du principe de la «défense contre l'assistance». S'il est possible de considérer les paroles de Roosevelt comme bienveillantes, elles peuvent aussi être interprétées comme une menace voilée⁵⁴. Que le Canada reçoive l'aide des États-Unis est certainement une bonne chose, dans la mesure où il la sollicite effectivement. Dès 1933, le général A. G. L. McNaughton, alors chef d'état-major, prévient que les États-Unis pourraient devenir un voisin bien incommode si, en temps de crise, le Canada s'avérait incapable d'empêcher un ennemi des États-Unis d'utiliser son territoire comme tremplin vers le sud. À toutes fins pratiques, le territoire canadien pourrait bien se retrouver occupé par les troupes américaines chargées de le défendre, réduisant d'autant la souveraineté du Canada. Cette considération revient régulièrement hanter les réflexions des politiciens, militaires et diplomates canadiens au cours des années 1930⁵⁵.

Concrètement, ces premiers pas timides vers la défense commune ne se passent pas trop mal, et c'est sur la côte Ouest qu'ils ont lieu. Dans l'éventualité d'une confrontation armée dans le Pacifique, l'Alaska apparaît comme le talon d'Achille du système de défense des États-Unis. À partir de 1933-1934, les militaires et aviateurs américains cherchent à

53. Chandler BRAGDON, *op. cit.*

54. Claude BEAUREGARD, «La coopération militaire et les relations canado-américaines vues par un groupe d'éminents Canadiens en 1940», *Revue canadienne de défense*, vol. 21, no. 6, été 1992, p. 34.

55. Galen Roger PERRAS, *op. cit.*, p. 8-9, 15, 20-21 et 35.

assurer la sécurité de leurs lignes de communication, lesquelles passent inévitablement par le territoire canadien. De 1933 jusqu'à 1940, trois thèmes reviennent fréquemment dans les échanges entre King et Roosevelt.

Le premier concerne la navigation aérienne entre l'Alaska et l'État de Washington, donc au-dessus du territoire canadien. Dès mai 1932, le gouvernement américain propose un accord autorisant l'*Air Corps* à emprunter des routes qui survolent le Canada. Ottawa accepte, moyennant l'obtention d'une autorisation similaire dans la région du Maine qui sépare le Québec du Nouveau-Brunswick. Un échange de notes en ce sens a lieu en septembre et l'accord est renouvelé jusqu'en 1937⁵⁶.

Le second porte sur le renforcement des défenses canadiennes sur la côte Ouest. Au fur et à mesure que se précise la menace japonaise dans le Pacifique, les militaires américains se préoccupent non seulement de l'Alaska, mais aussi de la Colombie-Britannique, autant, sinon plus, vulnérable en raison de l'état lamentable des défenses. Roosevelt est d'ailleurs à même de le constater personnellement lors d'une escale à Victoria en septembre 1937, visite qui attire son attention de façon durable sur ce problème⁵⁷. McNaughton est bien conscient de ce fait et craint que ce vide ne pousse les États-Unis à agir unilatéralement, comme l'avait laissé entendre Roosevelt lors de sa visite à Québec, l'année précédente. La solution est de prendre les moyens nécessaires pour défendre le territoire national, de sorte que le voisin n'ait pas à le faire. Quelques jours après le discours de Chautauqua, King propose au Cabinet un plan de réarmement des Forces canadiennes (dont le budget a atteint le fond du baril avec un misérable 13 millions \$ en 1933-1934) dont bénéficient surtout l'aviation, la marine et les défenses côtières⁵⁸. Cette logique teinte la réponse de Mackenzie King au discours de Kingston en août 1938 :

56. Voir Alex I. INGLIS (dir.), *DRREC/5* (1931-1935), Ottawa, Ministère des Affaires extérieures, 1970, p. 243-245, 261-266; *DRREC/6*, p. 612-613.

57. «Le ministre aux États-Unis au Premier ministre», 16 octobre 1940, dans David R. MURRAY (dir.), *DRREC/7* (1939-1941, t. I), Ottawa, 1974, p. 941-942.

58. James EAYRS, *op. cit.* (1967), p. 134-153.

Nous avons, nous aussi, des obligations à titre de bons voisins, et l'une d'elles consiste à veiller, de notre propre initiative, à ce que notre pays soit, aussi efficacement possible, mis à l'abri de toute attaque ou invasion et que, l'occasion survenant, nulle force ennemie ne puisse attaquer les États-Unis par terre, par mer ou par air, en passant par le territoire canadien⁵⁹.

Mais le sujet qui retient le plus l'attention du Président des États-Unis est certainement la construction d'un lien terrestre entre l'État de Washington et l'Alaska. Ce sujet réapparaît régulièrement dans l'agenda bilatéral depuis 1929, date à laquelle le gouvernement de Colombie-Britannique avait évoqué l'aide des États-Unis pour mettre en chantier une route traversant la province du nord au sud. Malgré un enrobage d'arguments économiques, l'utilité militaire du projet n'échappe pas à Ottawa, qui manifeste aussitôt des réticences et tergiverse si bien que ce n'est qu'au lendemain de Pearl Harbor que débiteront les travaux⁶⁰. Ni l'offre américaine de payer une grande partie de la note (offre qui suscite encore plus la méfiance du Canada), ni les demandes répétées de Roosevelt (il le mentionne notamment à King dans les discussions qui suivent son discours à Québec, en juillet 1936) ne viendront à bout de l'inertie de King et Skelton. Cette attitude s'explique, pour l'essentiel, par la crainte d'être aspiré contre son gré dans un conflit entre le Japon et les États-Unis⁶¹. Compte tenu de l'intérêt qu'y attache Roosevelt, la capacité de résistance du gouvernement canadien est remarquable, au point où Keohane et Nye comptent cet épisode comme une des rares «victoires» du Canada dans ses négociations avec les États-Unis, au cours des années 1920-1930⁶².

Il n'y a pas que sur ce point que King adopte une attitude attentiste. En 1937, Escott Reid, alors président de l'Institut canadien des affaires internationales (ICAI), publie un article qui connaît un grand retentissement et qui souligne, entre autres, la nécessité de clarifier les conséquences du rapprochement canado-américain en cas de guerre, tant

59. MACKENZIE KING, citant ses propres paroles, *Débats de la Chambre des Communes*, 30 mars 1939 (1939, vol. III), p. 2459.

60. Galen Roger PERRAS, *op. cit.*, chapitres I et II.

61. *DRREC/5*, p. 264-267.

62. Robert O. KEOHANE et Joseph NYE, *op. cit.*, p. 181.

en Europe qu'en Asie⁶³. Les contacts exploratoires se poursuivent néanmoins. En janvier 1938, King et Roosevelt autorisent le début de consultations secrètes entre le chef d'état-major américain et celui du Canada, rencontres qui n'aboutissent à rien de concret. D'autres réunions, auxquelles assistent des officiers et diplomates de divers échelons, ont lieu jusqu'à l'été 1940, mais elles se limitent à des échanges de renseignements⁶⁴. Elles seront rendues publiques par King, du bout des lèvres, en février 1939, mais ce n'est qu'en novembre 1940 que la Chambre des Communes pourra prendre connaissance des détails⁶⁵.

À ce stade préliminaire, on peut tirer quelques observations de portée générale, mais sans plus. En premier lieu, il semble désormais acquis que les deux États répondent bien aux critères objectifs de ce qu'est une démocratie et, surtout, que les deux gouvernements se perçoivent mutuellement comme tels. Les variables indépendantes ne semblent donc plus appelées à se modifier. En termes d'effets sur les variables dépendantes (interprétation des intentions et contenu des pratiques et des institutions), les résultats sont moins clairs, parce que trop fragmentaires. Les multiples références à la démocratie et aux valeurs libérales indiquent que celles-ci sont présentes à l'esprit des dirigeants, mais leur impact reste difficile à cerner. Quelques indices méritent néanmoins d'être soulignés.

De façon générale, la grande majorité des Canadiens ne nourrissent pas une méfiance *immédiate* à l'endroit des États-Unis, à tout le moins en ce qui a trait aux questions de sécurité. Ceux qui cultivent encore une méfiance face aux intentions américaines associent leurs craintes à un éventuel état de crise, dans un avenir indéterminé. La prochaine crise sera donc un test déterminant.

63. Escott REID, «Canada and the Threat of War» (1937), *op. cit.*, p. 118-124 (voir p. 123). Voir aussi *Radical Mandarin. The Memoirs of Escott Reid*, Toronto, Toronto University Press, 1989, p. 107-112; Galen Roger PERRAS, *op. cit.*, p. 39.

64. James EAYRS, *op. cit.*, (1967), p. 180-183; Galen Roger PERRAS, *op. cit.*, p. 39-40. Voir aussi le compte rendu d'une conversation entre Roosevelt et Loring C. Christie, 16 octobre 1940, dans David R. MURRAY (dir.), *DRREC*, vol. 8 (1939-1941, t. II), Ottawa, 1976, p. 150-152.

65. W. L. MACKENZIE KING, *Débats de la Chambre des Communes*, 2 février 1939, p. 556-557; 12 novembre 1940, vol. IV, p. 58-66.

Au cours des années 1930, la relation bilatérale ne correspond certainement pas à la définition que propose Ruggie du multilatéralisme, mais elle ne relève pas non plus de celle qu'il associe au bilatéralisme. D'une part, il n'y a pas de réciprocité, les engagements verbaux du Président Roosevelt ne créent pas d'engagements similaires de la part du Canada. King est explicite sur ce point⁶⁶. Dans les faits cependant, la façon dont le Canada a négocié le seul accord à caractère militaire (le droit de survol du territoire canadien par des appareils militaires américains) reflète une volonté d'insérer une dimension de réciprocité.

Certains auteurs ont cru distinguer l'émergence d'une communauté d'intérêts entre les deux États⁶⁷, il est certainement prématuré de parler d'un intérêt commun en matière de sécurité. Toutefois, le fait que les deux États soient fondés sur des systèmes politiques et des valeurs semblables contribue certainement à les mener à la même conclusion, soit que les gouvernements qui ne partagent pas ces valeurs (fascistes et communistes) peuvent, à terme, constituer une menace. Il ne s'agit pas tant d'une lecture découlant d'une hypothétique identité collective, mais plutôt de deux processus individuels orientés par des contraintes semblables. Il en va de même pour la formulation des politiques isolationnistes, qui, bien que fondées sur des considérations comparables, résultent de processus distincts⁶⁸.

L'absence de crise présentant un danger immédiat permet au gouvernement King de laisser en suspens un certain nombre de questions dans ses rapports avec les États-Unis. La conflagration qui se déclenche en 1939 et qui s'intensifie en 1940 l'oblige à y répondre. Ce n'est pas tant le

-
66. DRREC/6, 19 août 1938, p. 606-607; MACKENZIE KING, *op. cit.*, 2 février 1939. William T. R. FOX déduit cependant, à partir de la réponse de King au discours de Kingston de 1938, que «*the mutuality of commitment meant that something like a North American security union was in the making*». *A Continent Apart. The United States and Canada in World Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 13. Les italiques ont été ajoutés.
67. Carl C. BERGER rapporte que, selon certains historiens de l'époque, «*the development of self-government enabled Canadians to see that their interests were similar to those of their neighbors and it gave them a measure of self-confidence which in turn undermined their traditional suspicions of the United States*», *op. cit.*, (1972), p. 48.
68. David G. HAGLUND, *op. cit.* (mars 1998).

«pourquoi» d'une alliance avec Washington que le «comment» qui devient l'enjeu.

2. Le traumatisme de 1941-1944 : la «coopération improvisée»

2.1 *La naissance de la coopération institutionnalisée*

Le déferlement des panzers à travers la Belgique et la France au printemps 1940 modifie considérablement les données de la sécurité du Canada. Il démontre clairement l'obsolescence de l'idée selon laquelle l'isolement géographique met le pays à l'abri des conflits internationaux. Même s'il ne redoutait pas d'invasion directe par les forces de l'Axe, le gouvernement canadien craignait toutefois que celles-ci, qui bénéficient désormais de ports sur l'Atlantique, n'entreprennent des opérations de bombardement naval et aérien ou des raids contre des ports ou d'autres objectifs militaires⁶⁹. Plus graves étaient les conséquences directes et indirectes de l'invasion, imminente en juin-juillet 1940, de l'archipel britannique. Elle aurait entraîné la destruction de l'essentiel des maigres ressources militaires — hâtivement envoyées outre-mer — dont disposait le Canada à cette date. En outre, elle aurait permis à la *Kriegsmarine* de capturer ou de détruire la *Royal Navy*, ce qui aurait accru la vulnérabilité du Canada face aux incursions allemandes, mis en danger l'ensemble des colonies britanniques et françaises, et peut-être contribué la victoire de l'Axe⁷⁰. Par ailleurs, Ottawa redoutait les conséquences économiques de la chute de l'Angleterre, qui aurait considérablement perturbé les réseaux commerciaux et financiers du Canada⁷¹. Que l'on considère,

69. «Telegram 36», 2 mars 1941, *DRREC/7*, p. 941-942.

70. H. L. KEENLEYSIDE, «Report of a Discussion of Possible Eventualities», 26 mai 1940, *DRREC/8*, p. 67-71. Cette crainte de voir la *Royal Navy* passer aux mains des Allemands préoccupait tant le président Roosevelt qu'il demandera au Premier ministre canadien Mackenzie King d'intercéder auprès de Churchill pour que la flotte soit dispersée dans les ports des Dominions en cas de capitulation britannique. Le Canada fut d'ailleurs au cœur d'une série d'échanges entre Washington et Londres sur ce sujet. Voir la correspondance échangée à ce propos, en mai et juin 1940, *DRREC/8*, p. 87-100.

71. Robert D. CUFF et Jack L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1975), p. 98-99.

rétrospectivement, ces menaces comme purement théorique importe peu. Elles ont un impact direct sur les calculs des dirigeants, entre autres en balayant les dernières réticences de King et de son entourage quant à l'instauration de relations de coopération formelles en matière de sécurité avec les États-Unis.

Le 16 juin, le Comité de guerre du Cabinet suggère de sonder Washington sur la possibilité de convoquer une conférence pour discuter de questions relatives à la défense continentale⁷². Au même moment, H. L. Keenleyside, alors conseiller de Mackenzie King, jugeant que le Canada serait, de toute façon, appelé à assister les États-Unis pour la défense de l'Amérique du Nord, recommande la négociation d'une «alliance défense-offensive spécifique⁷³».

Un pas décisif en ce sens est franchi les 17 et 18 août, à Ogdensburg (NY), lorsque le Premier ministre Mackenzie King et le Président Roosevelt décident, de façon très spontanée⁷⁴, de créer la Commission permanente canado-américaine de défense (CPCAD ou *Permanent Joint Board on Defence - PJBD*). Le mandat de la nouvelle institution est «[d'entreprendre] immédiatement des études sur les problèmes maritimes, terrestres et aériens, y compris le personnel et le matériel, et [d'examiner] la question globale de la défense de la moitié nord de l'hémisphère⁷⁵». Composée de représentants civils et militaires des deux

72. «Telegram 111, Secretary of State for External Affairs to Chargé d'affaires in United States», 16 juin 1940. Voir l'échange de correspondance sur cette question les 17 juin, 27 juin, 1^{er} juillet, 10 juillet et 12 août 1940, DRREC/8, p. 105-110, 117 et 153-156.

73. Archives du ministère des Affaires extérieures, vol. 781, file 394, «An Outline Synopsis for a Reconsideration of Canadian External Policy with Particular Reference to the United States», 17 juin 1940, cité par Robert D. CUFF et Jack L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1975), p. 100-101 et Galen Roger PERRAS, *op. cit.*, p. 74.

74. Les circonstances très informelles de cette rencontre sont racontées par William R. WILLOUGHBY, *The Joint Organizations of Canada and the United States*, Toronto, Toronto University Press, 1979, p. 106-107.

75. La 200^e réunion de la Commission permanente mixte canado-américaine de Défense, Vancouver, CPCAD, octobre 1997. Dans un discours devant la Chambre des Communes, le 12 novembre 1940, Mackenzie King lit le texte de la déclaration. La traduction qu'en fait le *Journal des débats* est quelque peu différente de celle utilisée ici, dans la mesure où le verbe «examiner» est remplacé par «s'occuper» (p. 57), puis par «étudier» (p. 59).

pays, la Commission est un organe de consultation et de négociation, dont la tâche est de soumettre des «recommandations» aux deux gouvernements. Si la Déclaration d'Ogdensburg n'est pas une alliance au sens traditionnel du terme, elle apparaît comme une étape vers l'intégration de la défense du continent nord-américain. Avec cet accord, le Canada tisse non seulement des liens qui lui permettent d'accroître sa propre sécurité, mais il contribue aussi à rapprocher les États-Unis de la cause des alliés. Cet accord est complété, le 20 avril 1941, par la Déclaration de Hyde Park, qui marque le début de la coopération en matière de production de défense et, par le fait même, de l'intégration économique des deux États. Cinq comités provisoires seront d'ailleurs créés pour mettre en oeuvre cette entente⁷⁶.

Bien des choses ont été écrites sur la Déclaration d'Ogdensburg et le fonctionnement de la CPCAD. Les premiers bilans, tracés au cours des années 1950, sont plutôt positifs et soulignent la bonne performance de la nouvelle institution. D'autres études, publiées dans les années 1960, dépeignent plutôt la Commission comme un autre instrument de domination du Canada par les États-Unis, reflétant en cela les idées dominantes du moment⁷⁷. Rétrospectivement, les accords d'Ogdensburg et de Hyde Park paraissent marquer le passage d'une situation de «dominion» à celle de «protectorat»⁷⁸. Le Canada semble avoir

-
76. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 170-171; Donald BARRY, «The Politics of "Exceptionalism": Canada and the United States as a Distinctive International Relationship», *Dalhousie Review*, vol. 60, no. 10, printemps 1980, p. 117.
77. C. P. STACEY, *Armes, hommes et gouvernements. Les politiques de guerre du Canada, 1939-1945*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1970; Stanley W. DZIUBAN, *op. cit.* Parmi les auteurs adoptant un point de vue nettement critique, mentionnons John W. WARNOCK, *Partner to Behemoth: The Military Policy of a Satellite*, Toronto, New Press, 1970. De façon plus générale, pour un aperçu de l'éventail des opinions sur la CPCAD, voir William R. WILLOUGHBY, *op. cit.* (1979), p. 117-118 et 124; Christopher CONLIFFE, «The Permanent Joint Board on Defense, 1940-1988», dans David G. HAGLUND et Joel J. SOKOLSKY (dir.) *The U.S.-Canada Security Relationship. The Politics, Strategy and Technology of Defence*, Boulder, Westview, 1989, p. 146-149.
78. Robert D. CUFF et Jack L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1975), p. 101; J. L. GRANATSTEIN, «Mackenzie King and Canada at Ogdensburg, August 1940» dans Joel J. SOKOLSKY et Joseph T. JOCKEL (dir.) *Fifty Years of Canada-United States Defense Cooperation*, Lewiston, Edwin Mellen Press, 1993, p. 10.

volontairement quitté le giron britannique pour se «jeter dans les bras» de son puissant voisin. Certains indices démontrent, toutefois, que les décideurs étaient conscients des risques inhérents de cette relation et qu'ils ont tenté de les gérer. Sans chercher à s'enfoncer dans le débat sur les avantages et les inconvénients d'une telle association, nous nous contenterons de relever quelques éléments qui permettent d'associer la création et le fonctionnement de la Commission à l'existence d'un ordre libéral en Amérique du Nord.

La Déclaration d'Ogdensburg n'est pas une alliance, dans la mesure où elle ne comporte aucun engagement d'assistance militaire, mais l'esprit y est, puisqu'elle s'inscrit dans le prolongement des engagements verbaux pris par Roosevelt en 1936 et 1938. Cette curieuse formule permet à un État neutre de coopérer à la défense d'un État belligérant tout en conciliant les impératifs stratégiques de la défense de l'Amérique du Nord et les sentiments isolationnistes d'une bonne partie de la population et de la classe politique américaines. À bien des égards, la Déclaration pave la voie à un processus d'intégration de la défense, soit une forme d'association beaucoup plus complexe et plus difficile à dénouer — et donc peut-être aussi plus dangereuse — qu'une alliance proprement dite⁷⁹.

Au cours de la guerre, la CPCAD fera trente-trois recommandations, dont une grande partie est consacrée à l'élaboration des plans de défense conjoints⁸⁰. De nombreux projets à caractère militaire seront mis en place en territoire canadien (routes, bases, aérodromes, défense antiaérienne, etc.) pour faciliter la gestion de la défense du continent. Enfin, après l'entrée en guerre des États-Unis, les forces des deux pays seront, à plusieurs occasions, appelées à agir en étroite collaboration sur le champ de bataille, que ce soit en Alaska, dans l'Atlantique ou en Europe.

79. Une dynamique clairement perçue par les observateurs de l'époque. Voir, par exemple, R. A. MACKAY, *op. cit.* (1941), p. 235.

80. La liste des recommandations figure dans l'ouvrage de Stanley W. DZIUBAN, *op. cit.*, annexe A, p. 347-365. Elles sont aussi résumées dans C. P. STACEY, *op. cit.*, (1970), p. 382-384.

Le fait que l'accord entre King et Roosevelt ait été négocié de façon informelle, sans véritable préliminaire, et le peu de traces écrites laissées par la rencontre d'août 1940 limite la réflexion sur la source d'inspiration des créateurs de la CPCAD à des spéculations. Toutefois, la composition et la tâche confiée à ceux qui seront appelés à y siéger présentent des similitudes suffisamment marquées avec la Commission mixte sur les eaux limitrophes et la Commission mixte sur les pêcheries pour pouvoir établir un lien entre ces institutions⁸¹. Comme la Commission sur les eaux limitrophes, le mandat de la CPCAD vise, en dernière analyse, à aplanir les difficultés et à initier un processus d'ajustement des politiques conflictuelles. Les deux institutions sont composées d'un nombre égal de représentants de chacune des parties, représentants qui agissent tant à titre de spécialistes préoccupés par les aspects techniques des problèmes qui leur sont soumis que de représentants de leur gouvernement. «Theoretically, members are free agents, able to take whatever position they wish on a particular question. In reality, they are basically spokesmen for their respective governments.⁸²» De ce point de vue, le fonctionnement de la CPCAD semble plus influencé par les considérations politiques que la Commission sur les eaux limitrophes — ce qui n'est pas étonnant compte tenu de la nature plus délicate des questions abordées. Au cours de la guerre, cependant, les interactions entre les membres de la CPCAD reflètent plus des clivages entre spécialistes qu'entre ardents défenseurs d'intérêts nationaux. À l'exception d'une seule (la 22^e, datée du 10 novembre 1941⁸³), toutes les recommandations produites au cours de la guerre ont fait l'objet d'un consensus parmi les membres. Plus important encore, si la formulation de ces recommandations a donné lieu à des discussions parfois âpres, il ne semble n'y avoir qu'un seul cas où le clivage entre les membres ait reflété leur origine nationale. De façon générale, les divisions correspondaient

81. Plusieurs auteurs tracent ce parallèle. Voir John W. HOLMES, *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order 1943-1957* (tome I), Toronto, University of Toronto Press, 1979, p. 160 et 164; C. P. STACEY, *op. cit.* (1970), p. 380; William R. WILLOUGHBY, *op. cit.* (1979), p. 108.

82. William R. WILLOUGHBY, *op. cit.* (1979), p. 115.

83. Stanley W. DZIUBAN, *op. cit.*, p. 41.

plutôt aux dimensions fonctionnelles : diplomates contre militaires, aviateurs contre marins, etc.⁸⁴ Les liens établis au sein de la CPCAD, comme au sein des autres organisations à vocation économique, constituent peut-être les premiers exemples de coalitions transgouvernementales entre les deux États dans le domaine de la défense⁸⁵.

Bien que ce soit difficile à démontrer, l'approche visant à régler les problèmes par des commissions telles que la CPCAD n'est pas sans rappeler les méthodes employées entre les composantes d'un État libéral fédéré, comme le sont les États-Unis et le Canada. Ainsi, dans son bilan des relations canado-américaines de la Seconde Guerre mondiale, Shelagh Grant fait la réflexion suivante :

In addition to the PJBD, a number of civilian co-ordinating institutions also survived into peacetime, with many retaining the basic infrastructure set down in 1909 with the creation of the International Joint Commission. In essence, the precedent for negotiated agreement was already in place; World War II simply accelerated and expanded the process by which the two countries were quickly moving towards an executive confederated-styled relationship.⁸⁶

Le fonctionnement de la CPCAD ne correspond pas à celui de la plupart des autres institutions internationales de l'époque. Outre des règles de procédure informelles, des réunions tenues à intervalles irréguliers et des lieux de rencontre variables, les membres n'ont aucun contact avec les agences gouvernementales autres que celles auxquelles ils appartiennent, afin de «garantir l'indépendance de l'organisation⁸⁷». Ceci n'empêche cependant pas la Commission d'exercer une grande influence sur les relations de coopération entre les deux États, puisque trente des trente-trois recommandations émises au cours de la guerre seront effectivement mises en oeuvre. Bien qu'il s'agisse d'un indice plutôt

84. H. L. KEENLEYSIDE, «The Canada-United States Permanent Joint Board of Defence, 1940-1945», *International Journal*, vol. XVI, no. 1, hiver 1960-1961, p. 55.

85. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 170.

86. Shelagh D. GRANT, *Sovereignty or Security. Government Policy in the Canadian North (1936-1950)*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1988, p. 241. Les italiques ont été ajoutés.

87. William R. WILLOUGHBY, *op. cit.* (1979), p. 113.

vague, on voit mal comment un tel organisme aurait pu être mis sur pied et jouer le rôle qui fut le sien en dehors du contexte d'un ordre libéral. C'est un point de vue qu'exprime implicitement William Willoughby dans son analyse de l'usage du terme anglais «Joint»⁸⁸ :

The use of the word "Joint" was, no doubt, intended to emphasize the reciprocity of the defence interests and obligations that had been avowed and accepted by the two leaders. What was being established, they wanted to affirm, was not a selfish, one-sided arrangement, but rather a mutually advantageous, cooperative enterprise, freely entered into by true partners striving towards common objectives. Although the population of the United States was approximately ten times that of Canada, each country was to have the same number of representatives, and the board was to operate *on the democratic principle of the legal equality of the participating countries*.⁸⁹

Un des éléments qui peut contribuer à évaluer la portée de ce caractère égalitaire réside dans l'interprétation que l'on peut faire de la nature réciproque (ou non) des engagements des deux partenaires. Selon John Holmes, il s'agit d'une réciprocité toute relative :

The provision had to do with the defence of the northern part of North America but not even all of the United States. In practice it involved the United States in the defence of Canada, but it did not involve Canada in the whole of United States strategy. While this might appear as an asymmetry dictated by the larger power, Canadians had no more desire to get mixed up in United States commitments in the Carribean, for instance, than the Americans had to share their policies.⁹⁰

Le libellé de la Déclaration d'Ogdensburg laisse pourtant entendre qu'une telle réciprocité est, théoriquement, possible. Que l'éventualité d'une défense du territoire américain par des forces canadiennes soit improbable relève plus d'une réalité stratégique que d'une interdiction formelle ou implicite. On peut, à cet égard, tracer un parallèle avec le contenu du Traité de l'Atlantique Nord (1949) qui, pour des raisons

88. Curieusement, la désignation officielle en français (employée dans les documents du ministère des Affaires extérieures) ne fait pas référence à ce terme. On utilise le terme «Commission permanente canado-américaine de défense». Un document produit par la Commission elle-même utilise cependant le terme «mixte» en fait de traduction du mot «joint». *La 200e réunion de la Commission ... op. cit. (1997).*

89. William R. WILLOUGHBY, *op. cit.* (1979), p. 108. Les italiques ont été ajoutées.

90. John W. HOLMES, *op. cit.*, (1979), p. 164-165.

politiques et, en grande partie, à la demande des Canadiens⁹¹, est un engagement d'assistance *mutuelle* plutôt qu'une garantie unilatérale des États-Unis à l'égard des États européens. Ceci ne signifie pas pour autant que l'on envisageait sérieusement que des appareils belges ou norvégiens soient, un jour, appelés à patrouiller le ciel de l'Oregon ou du Maine.

En 1940, Mackenzie King s'engage plus loin sur cette voie qu'il ne le faisait deux ans plus tôt, en reconnaissant qu'une évolution s'est produite :

La conviction, tant au Canada qu'aux États-Unis, que chaque nation doit contribuer à la défense de l'autre parce que c'est assurer son meilleur moyen de défense, s'est raffermie au cours des deux années écoulées entre les déclarations de Kingston et de Woodbrige [c'es-à-dire la réponse de King au discours de Roosevelt] et l'accord d'Ogdensburg.⁹²

Le degré de réciprocité de la coopération canado-américaine au cours de la guerre est, bien entendu, conditionné par la réalité des forces en présence. Compte tenu des ressources dont ils disposent, les États-Unis n'ont aucun besoin des troupes canadiennes pour assurer la défense de San Diego ou de Porto Rico, alors que le gouvernement canadien n'a ni les hommes, ni les armes nécessaires pour surveiller et protéger adéquatement l'immense zone que représentent les côtes Est et Ouest. Et l'on peut même ajouter, avec un clin d'oeil, qu'en l'unique endroit où leurs forces étaient jugées insuffisantes pour défendre le territoire national, les Américains n'ont pas hésité à faire appel aux troupes canadiennes : la poignée de militaires canadiens stationnés en Alaska a, en effet, eu le curieux privilège d'être, pour reprendre les termes de Cordell Hull, les «premiers nationaux étrangers depuis Lafayette à s'allier aux États-Unis pour la défense du sol américain⁹³». Plus sérieusement, on peut remarquer, à l'examen des trente-trois recommandations émises par la CPCAD au cours de la guerre, que les sujets abordés sont loin de refléter

-
91. Escott REID, «The Creation of the North Atlantic Alliance» dans Jack L. GRANATSTEIN, *Canadian Foreign Policy. Historical Reading*, Toronto, Coop Clark Pitman Ltd, 1986, p. 163-166.
92. W. L. MACKENZIE KING, *Débats de la Chambre des Communes*, 12 novembre 1940, vol. IV, p. 61.
93. Cité par C. P. STACEY, *op. cit.* (1973), p. 16.

uniquement un engagement des États-Unis à défendre le Canada. Bon nombre d'entre elles touchent à la sécurité de l'Alaska, de Terre-Neuve (qui n'est pas encore une province canadienne) et des zones frontalières (comme la région de Sault-Ste-Marie). Ces éléments indiquent que les activités de la Commission ne sont pas l'expression du flux à sens unique que certains ont cru discerner. De tout ceci, on peut avancer qu'il existe une forme de réciprocité, non seulement dans l'esprit de l'entente de 1940, comme dans celle de 1949, mais aussi dans les faits.

La plupart des analystes estiment que le travail de la Commission a certainement permis d'accroître la sécurité militaire de l'Amérique du Nord, même si les menaces appréhendées ne se sont jamais matérialisées. Toutefois, le gouvernement canadien ne semble pas en avoir retiré les bénéfices diplomatiques qu'il en escomptait. Plusieurs auteurs ont souligné la volonté des dirigeants et diplomates d'établir, grâce à ces rapports de coopération bilatéraux, une «relation privilégiée» avec Washington, et ainsi acquérir une plus grande influence sur leur puissant voisin⁹⁴. Dans l'année qui suit la création de la CPCAD, Ottawa tente de faire accréditer une mission militaire à Washington⁹⁵. Mackenzie King caresse toujours l'espoir de s'imposer comme l'intermédiaire entre les États-Unis et la Grande-Bretagne. Toutes ces manoeuvres n'ont qu'un succès limité. Non seulement les États-Unis refusent-ils, jusqu'en 1942, de recevoir la mission militaire canadienne⁹⁶, mais le rôle d'intermédiaire s'avère particulièrement pénible, puisque King est surtout chargé de relayer les propositions les plus explosives, comme celle de Roosevelt qui, en juillet 1940, souhaite que la *Royal Navy* se replie dans des ports américains. Après décembre 1941, la fenêtre d'opportunité se referme

94. Christopher CONLIFFE, *op. cit.*, p. 147; Robert D. CUFF et Jack L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1975); Joseph T. JOCKEL, *No Boundaries Upstairs. Canada, the United States, and the Origins of North American Air Defence 1945-1958*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1987.

95. H. L. KEENLEYSIDE, 19 juin 1941, *DRREC/8*, p. 230-233.

96. Le gouvernement américain jugeait que la CPCAD était suffisante. «Minister in United States to Secretary of States for External Affairs», 25 juillet 1941, *DRREC/8*, p. 247.

définitivement, si tant il y en eut une⁹⁷. En fait, le Canada se trouve coincé entre l'arbre et l'écorce, quand il n'est pas simplement écarté des discussions, et ceci restera vrai tout au long de la guerre. Ces frustrations ne sont cependant rien si on les compare au malaise que la coopération militaire allait susciter à Ottawa au lendemain de Pearl Harbor.

2.2 Dans l'enceinte de la «Festung Amerika»

En 1940, alors que le rapprochement avec les États-Unis se concrétise, les dirigeants canadiens sont bien conscients des dangers inhérents au «flirt» avec une grande puissance. L'analyse qu'ils font de la nature du danger, de même que les solutions proposées, varient cependant d'un groupe à l'autre.

Les premiers à attacher le grelot sont, bien entendu, les membres du Parti conservateur, qui dénonçaient déjà, en 1936, l'attitude jugée trop pro-américaine du gouvernement libéral. Le plus virulent critique est probablement le chef de l'Opposition au Parlement, Richard B. Hanson, ainsi que le sénateur et ancien premier ministre Arthur Meighen, lequel affirme avoir avalé son petit déjeuner de travers lorsqu'il prit connaissance de la Déclaration d'Ogdensburg. Les raisons de cette méfiance demeurent les mêmes que celles exprimées quelques années plus tôt : pour les Conservateurs, le renforcement des liens avec les États-Unis ne peut se réaliser qu'au détriment des rapports avec l'Empire⁹⁸.

Les analystes plus proches des Libéraux et du gouvernement font un calcul différent. La formation d'une alliance avec les États-Unis leur semble souhaitable et nécessaire en raison de la menace que représentent les forces de l'Axe, qui remportent, en 1940, victoire sur victoire.

97. Robert D. CUFF et Jack L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1975), p. 94; John Alan ENGLISH, «Not an Equilateral Triangle: Canada's Strategic Relationship with the United States and Britain, 1939-1945», dans B. J. C. MCKERCHER et Lawrence ARONSEN (dir.), *op. cit.*, p. 147-183; Galen Roger PERRAS, *op. cit.*, p. 115 et 119-120.

98. Jack L. GRANATSTEIN, «The Conservative Party and the Ogdensburg Agreement», *International Journal*, vol. XXII, no. 1, hiver 1966-1967, p. 73-76.

Renforcer les liens de sécurité avec Washington ne présente pas, en soi, de danger, dans la mesure où le processus est amorcé avant qu'une menace directe plane sur les intérêts de sécurité vitaux des États-Unis et que la population et l'élite américaines soient aux abois — ce qui n'est pas le cas à l'été 1940. À l'inverse, il aurait été désavantageux pour le Canada d'attendre que l'ennemi se présente sous les remparts de la «forteresse Amérique» et que les États-Unis, poussés par la nécessité, déterminent unilatéralement les règles de la coopération avec ses voisins. Le 27 juin, H. L. Keenleyside, jugeant que le Canada devait désormais reconnaître le rôle prépondérant des États-Unis dans la défense de l'hémisphère occidental et la nécessité de coopérer à cette tâche, recommandait que Londres et Ottawa permettent aux États-Unis d'avoir accès aux infrastructures de défense dans les Caraïbes et en Colombie-Britannique.

An offer of these facilities at the present time would be accepted as a free and generous offer. It would be in line with suggestions that have been made by certain Americans and other officials and publicists. It would dampen the ardor of the anti-British elements in the United States who have been advocating the seizure of British bases in the Caribbean. If steps of this nature are postponed until they are forced by rapidly changing circumstances or by United States pressure they will lose their good-will value.⁹⁹

Cette idée est reprise dans un rapport intitulé *Program for Immediate Canadian Action* préparé à la suite d'une rencontre organisée les 17 et 18 juillet par l'ICAI, à laquelle assistaient plusieurs députés libéraux (Paul Martin, Brooke Claxton) et hauts fonctionnaires (dont Keenleyside, Skelton et J. W. Pickersgill du Cabinet du Premier ministre). Selon ce document, «[i]f Canada allows this opportunity to go by default and the United States is consequently [later] obliged to require us to cooperate, we might as a result be unable to maintain our independent identity¹⁰⁰». Il semblait donc raisonnable que le gouvernement canadien

99. H. L. KEENLEYSIDE, «The United States, the War, and the Defence of North America», 27 juin 1940, DRREC/8, p. 155-156.

100. «Program for Immediate Canadian Action», cité par W. A. B. DOUGLAS, «Democratic Spirit and Purpose: Problems in Canadian-American Relations, 1939-1945» dans Joel J. SOKOLSKY et Joseph T. JOCKEL (dir.) *Fifty Years of Canada-United States Defense Cooperation*, Lewiston, Edwin Mellen Press, 1993, p. 33. Sur cette rencontre, voir Claude BEAUREGARD, *op. cit.*, p. 33-36; Shelagh D. GRANT, *op. cit.*, p. 58 et Galen Roger PERRAS, *op. cit.*, p. 74.

saisisse l'occasion de négocier un accord équitable avec son voisin avant que les conditions ne se révèlent trop défavorables. Il s'agit, selon Mackenzie King, d'un argument dont s'est servi Roosevelt pour tenter de convaincre l'ambassadeur anglais de donner accès, aux forces américaines, à certaines bases britanniques des Antilles : «That as a matter of fact, if war developed with Germany and [Roosevelt] felt it necessary to seize [the bases] to protect the United States, he would do that in any event. That it was much better to have a friendly agreement in advance.¹⁰¹»

La conviction que les Américains allaient être appelés à prendre la direction de la défense des deux Amériques est largement répandue à l'époque, non seulement au Canada, mais aussi aux États-Unis¹⁰². Dans cette perspective, certains voient plus loin qu'une simple «entente amicale». Escott Reid, alors deuxième secrétaire de la légation canadienne à Washington, pousse le raisonnement plus loin. En mars 1941, prévoyant que la guerre allait pousser les États-Unis à réorganiser les relations politiques et économiques dans les deux Amériques, il écrit à Lorne Christie :

Canada's best chance of maintaining a fair degree of real autonomy after the war is to push as hard as possible for a federalization of matters which are of joint concern to Canada and the United States [...] The more joint organs for the administration of common interests, the better are our chance of having some influence over United States policies which affect us.¹⁰³

Cohérent avec lui même, Reid recommandait, en juillet de la même année, que le Canada adhère à l'Union panaméricaine¹⁰⁴, ce que n'a jamais tenté sérieusement de faire le gouvernement canadien avant 1990. L'idée ne trouve cependant son expression que huit ans plus tard, avec la formation d'une institution transatlantique, dont Reid sera l'un des plus fervents avocats.

101. Cité dans J. L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1993), p. 21.

102. R. A. MACKAY, *op. cit.* (1941), p. 236; Escott REID, *op. cit.* (1989), p. 138 et 150; J. L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1993), p. 17.

103. Escott REID, *op. cit.* (1989), p. 140.

104. *Ibid.*, p. 157-158.

Derrière la crainte qu'inspirent les mesures que pourraient être tentées de prendre des États-Unis pour repousser une agression en Amérique, se profile une autre préoccupation beaucoup moins connue. Soumis à une menace directe des forces de l'Axe et contraint de puiser dans ses ultimes ressources, le gouvernement américain pourrait se voir forcé d'adopter un système politique autoritaire semblable à celui de ses adversaires. Certains diplomates canadiens, dont H. L. Keenleyside et Escott Reid, tirent cette conclusion de leurs conversations avec les dirigeants américains¹⁰⁵. Il est regrettable que ces diplomates n'aient pas élaboré davantage sur ce thème et précisé en quoi exactement une telle évolution affecterait les relations entre Ottawa et Washington. Dans la mesure où ces commentaires sont généralement mis en rapport avec la possibilité que les États-Unis adoptent une attitude plus autoritaire avec ses voisins du nord et du sud, on peut en déduire que les diplomates établissaient un lien entre le type de système politique en place aux États-Unis et l'attitude de Washington à l'égard de ses partenaires.

De ce point de vue, il est peut-être heureux, pour les Canadiens, que Roosevelt n'ait pas attendu davantage avant de proposer la création de la CPCAD. Entre août 1940 et le 7 décembre 1941 — date à laquelle les États-Unis sont précipités dans une situation de crise —, la Commission aura le temps d'émettre 21 recommandations. Tout au long de cette période, la coopération canado-américaine en matière de défense sera efficace et les relations entre les deux États resteront bonnes, sinon cordiales. Selon H. L. Keenleyside, les accords conclus dans le cadre de la CPCAD avant Pearl Harbor semblent avoir permis au Canada de mieux résister que «certains autres États» au «néo-impérialisme» et à la «psychose du temps de guerre» qui, après l'attaque japonaise, poussent les États-Unis à agir parfois de façon cavalière : «[T]he United States Government [...] have

105. DRREC/8, p. 69 et 71 (26 mai 1940), 86 (27 mai 1940). Selon Escott REID, «The fear at the time that the United States would cease to be a democracy if it had to face a Germany which had been victorious in Europe was common», *op. cit.* (1989), p. 137. Cette possibilité semble avoir effleuré l'esprit d'Adolf Berle, secrétaire d'État adjoint, dès 1939; Galen Roger PERRAS, *op. cit.*, p. 53.

recently shown a tendency in dealing with foreign countries to act first and seek approval afterward - if at all.¹⁰⁶»

Toutefois, toute nécessaire, amicale et efficace qu'elle fût, la coopération avec les États-Unis n'a pas été sans faire apparaître des problèmes. Les risques que cette relation inégale comporte pour la souveraineté canadienne sont, en effet, devenus évidents au cours du conflit. Trois formes d'«empiétement» ont particulièrement inquiété Ottawa, soit les prétentions américaines à contrôler les forces canadiennes stationnées au pays, la présence militaire américaine massive au Canada et les problèmes que pouvait engendrer cette présence pour l'intégrité du territoire canadien dans l'Arctique. Ces problèmes ont été exposés, en long et en large, dans de nombreux ouvrages¹⁰⁷. Ils ne sont évoqués ici que pour en exposer la teneur et, surtout, pour observer la nature des solutions qui y sont apportées.

Le caractère inégal de la relation canado-américaine se reflète dans les plans de défense dressés lors des premières rencontres de la CPCAD, dont les recommandations confèrent aux États-Unis la «direction stratégique» des forces canadiennes, «si l'Angleterre venait à être envahie» (*Basic Plan 1*)¹⁰⁸. Toutefois, craignant de donner trop de pouvoir à leurs partenaires et considérant que «les États-Unis réclament plus de soumission que l'Angleterre n'en avait jamais demandé»¹⁰⁹, les Canadiens refusent d'étendre cette mesure au «*Basic Plan 2* » (ou *Plan ABC-22*), qui doit s'appliquer «si les États-Unis entrent en guerre aux côtés des alliés». Après des négociations parfois difficiles, les parties s'entendent pour que leurs relations s'établissent sur une base de «coopération mutuelle» :

Coordination of the military effort of the United States and Canada shall be effected by mutual co-operation and by assignment to the forces of each nation

106. H. L. KEENLEYSIDE, 14 avril 1942, dans John F. HILLIKER (dir.), *DRREC/9*, Ottawa, Ministère des Affaires extérieures, 1980, p. 1136.

107. Par exemple, C. P. STACEY, *op. cit.* (1970 et 1981); Galen Roger PERRAS, *op. cit.*; Robert D. CUFF et Jack L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1975).

108. A. D. P. HEENEY, 27 mai 1941, *DRREC/8*, p. 215.

109. O. M. BIGGAR, 3 mai 1941, *DRREC/8*, p. 205.

of tasks for which they shall be primarily responsible. [...] Each nation shall retain the strategic direction and command of its own forces, except as hereinunder provided¹¹⁰.

Jack Granatstein considère que le terme «coopération mutuelle» ne signifie pour ainsi dire rien et tire de cet épisode de conclusion que la vie avec une grande puissance n'est pas chose facile¹¹¹. Pourtant, le «contrôle canadien des forces canadiennes stationnées au pays» deviendra un principe cardinal de la politique de défense canadienne. Le gouvernement américain sera à même de constater le sérieux de cette position lorsqu'il se verra refuser, un mois après Pearl Harbor, l'inclusion des forces canadiennes basées en Colombie-Britannique dans le système de défense américain de la côte Ouest¹¹². On peut, à l'inverse de Granatstein, considérer que les Canadiens ont su faire preuve d'une capacité de résistance étonnante, surtout lorsqu'on tient compte de l'état de choc dans lequel tant les militaires que l'opinion publique américaine étaient plongés aux lendemains du bombardement japonais.

La question de la présence militaire américaine en sol canadien constitue la seconde pomme de discorde entre les deux gouvernements. Dès 1940, lorsque les États-Unis commencent à lorgner les bases britanniques (dans les Antilles et à Terre-Neuve) et canadiennes (en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique), les dirigeants et diplomates canadiens se donnent comme ligne directrice de ne pas accorder aux Américains de permission susceptible de se transformer en concession territoriale à long terme¹¹³. Ils n'y dérogeront jamais, mais devront se battre pour faire respecter ce principe.

110. Maurice POPE, 5 juin 1941, *DRREC/8*, p. 222; Percy NELLES, H. D. G. CRERAR et L. S. BREADNER, 22 avril 1941, *DRREC/8*, p. 192-196.

111. J. L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1993), p. 21.

112. F.H. LAGUARDIA, 2 janvier 1942; Maurice POPE, «Southern British-Columbia-Puget Sound U.S. Request for Institution of Unity of Command», 16 janvier 1942; «PJBD Meeting, Montreal, 20 jan 42», 21 janvier 1942, *DRREC/9*, p. 1149-1150, 1155-1158 et 1159-1162.

113. H. L. KEENLEYSIDE, 17 août 1940, *DRREC/8*, p. 132-133; J. L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1993), p. 21; C. P. STACEY, *op. cit.* (1970), p. 386.

Avant même l'entrée en guerre des États-Unis, les diplomates canadiens éprouvent certains malaises à l'égard de la présence américaine au Canada :

[A] growing American tendency to take action affecting Canadian interests, and even in some cases involving the use of Canadian soil without prior notification to the Canadian Government, we are justified in feeling that our relations with the United States have entered an unsatisfactory phase, and one which should be ended just as quickly as possible.¹¹⁴

Ce que déplore l'auteur de cette note est, en fait, l'absence de normes encadrant les activités militaires américaines au Canada.

Les choses évoluent très rapidement après Pearl Harbor. Un nouveau sentiment d'urgence pousse Washington à renforcer les infrastructures de défense du continent sur les côtes Est et Ouest, alors que les militaires et analystes américains reconnaissent l'importance du territoire canadien :

The Dominion of Canada, with which we have a common land frontier three thousand miles long, is in the geographic center of [the region which the United States must defend]. The only land highway to Alaska pass through Canada. All the short airways to Europe and Asia pass over Canada. To fly to the United Kingdom and to Iceland, to Scandinavia, to Berlin and Moscow, to Siberia, Japan and China, the shortest airways are over Canada. Thus the geography of airpower links the leading dominion in the British Commonwealth of Nations inseparably with the United States.¹¹⁵

Malgré le garde-fou que constitue la Commission permanente, la marge de manoeuvre du Canada demeure bien mince. Les dirigeants sont, en effet, conscients de l'importance que revêt le territoire canadien pour la sécurité des États-Unis, ce qui contribue à nourrir le spectre évoqué par McNaughton dès 1923. Incapable d'assurer seul sa défense, le Canada doit obtenir l'aide des États-Unis pour éviter que ceux-ci ne soient tentés de prendre unilatéralement des mesures pour défendre le nord du continent, ce qui correspond, à toutes fins pratiques, à une occupation militaire. En avril 1942, Hume Wrong, sous-secrétaire d'État adjoint,

114. DRREC/9, 13 avril 1942, p. 909. Également cité dans Escott REID, *op. cit.* (1989), p. 157-158.

115. Walter LIPPMANN, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, Little Brown, 1943, p. 119-120.

reprend le thème de la «vie dans la forteresse Amérique» si une éventuelle victoire germano-nippone obligeait Washington à imposer un «impérialisme hémisphérique» face auquel l'indépendance de ses voisins aurait peu de poids :

For protection, according to this concept, the United States must control the approaches to her territory. For them the position of Canada is altered from a good neighbour with a lauded undefended frontier to a menace to American security whose territory must be protected by the United States in her own interest. Some of the former isolationists now seem to look on Canada almost as an undeclared colony of the United States. The logic of this imperialism is, if Canada will not freely let her destinies be controlled from Washington, she must be made to do so; failure to meet any demands from the United States becomes a sort of rebellion.¹¹⁶

En 1945, lorsque les membres du «Comité consultatif sur les problèmes de l'après-guerre» feront le bilan de la coopération canado-américaine, ils rappelleront cette crainte :

It is possible that if Canada had not been able to carry out the defence measures required on Canadian territory the United States would have done so, even though the United States was not then at war. This attitude of the United States became more apparent after the entry of that country into the war. If Canada had refused or failed to undertake projects which formed part of United States plans [...], or measures in Canadian territory for the special protection of the United States [...], the United States was willing and even anxious to proceed alone.¹¹⁷

C'est un fait que le rythme et la désinvolture avec lesquels les Américains entreprennent les travaux de renforcement de la défense continentale après Pearl Harbor inquiètent les Canadiens. Plusieurs projets de défense conjoints menés en sol canadien sont, en effet, entrepris par Washington avant que les formalités entre les deux pays soient réglées, comme s'il s'agissait d'un territoire américain¹¹⁸ :

The American authorities tend to consider us not as a foreign national at all, but as one of themselves [...]. They make sudden demands on us, for some concession or co-operation which they consider to be required by the war

116. Hume WRONG, cité par Shelagh D. GRANT, *op. cit.* (1988), p. 72.

117. «Final Report of Advisory Committee on Post-Hostilities Problems - Summary», Janvier/février 1945, dans John F. HILLIKER (dir.), *DRREC*, vol. 11 (1944-45 tome II), Ottawa, 1990, p. 1570.

118. *Ibid.* Voir également le mémorandum de H. L. KEENLEYSIDE, «Recent Trends in United States-Canada Relations», 27 décembre 1941, *DRREC/9*, p. 1131-1136.

emergency, and they do not understand why we should not respond, as a Governor of a State would.¹¹⁹

À partir de la fin 1941, le gouvernement américain a encore moins de temps à accorder au Canada et agit comme s'il considérait l'appui de celui-ci «comme acquis»¹²⁰. Ces inquiétudes s'aggravent au cours des années qui suivent lorsque le gouvernement prend conscience, après une série de rapports du haut-commissaire britannique Malcom MacDonald¹²¹, de l'ampleur de la présence militaire américaine en territoire canadien. En juin 1943, on dénombre, dans le Nord canadien, 33 000 Américains (civils et militaires) qui construisent, gardent ou exploitent un ensemble d'installations (oléoducs, stations météorologiques, aérodromes, routes, etc.)¹²², et qui se nomment eux-mêmes «armée d'occupation»¹²³. Le problème, du point de vue d'Ottawa, réside dans les risques que comportent ces précédents pour la souveraineté canadienne dans le Nord après la guerre, les Américains pouvant éventuellement invoquer des «droits acquis» pour rester sur place et utiliser les installations et le territoire selon leurs intérêts, civils comme militaires. Rien n'indique cependant que telle ait été l'intention du gouvernement américain¹²⁴.

-
119. «Certain Developments in Canada-United States Relations», 18 mars 1943, *DRREC/9*, p. 1138.
120. H. D. G. CRERAR, 3 avril 1941, *DRREC/8*, p. 189; N. A. R. ROBERTSON, 22 décembre 1941, *DRREC/9*, p. 1125-1131. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 165. Avoir l'impression, au Canada, que les Américains considèrent le Canada comme une extension des États-Unis ne semble cependant pas un fait nouveau. Voir R. (anonyme), «Neighbors...», *op. cit.*, p. 420-421.
121. Des extraits des notes et des rapports de Malcom MACDONALD sont publiés dans *DRREC/9*, p. 1567-1573; Shelagh D. GRANT, *op. cit.*, p. 257-285 (appendice D).
122. James EAYRS, *In Defence of Canada. (t. III Peacemaking and Deterrence)*, Toronto, University of Toronto Press, 1972, p. 349.
123. Malcom MACDONALD, «Note on Developments in North-Western Canada», 6 avril 1943, *DRREC/9*, p. 1570; Shelagh D. GRANT, *op. cit.*, p. 123.
124. «On the U.S. side, no responsible official had envisaged a position of special privilege for the United States in Canada as a result of the wartime operations there.» Stanley W. DZIUBAN, *op. cit.*, p. 322. Selon Steven Ruvinsky, les Américains étaient même pressés de quitter la région, compte tenu des coûts associés au fonctionnement de ces installations. Cité par John W. HOLMES, *The Shaping of Peace...*, *op. cit.* (t. II), 1982, p. 77, note 2. Joseph JOCKEL aborde d'ailleurs le sujet de la défense aérienne du continent après la guerre comme un élément qui renaît en 1946-1947, non comme la poursuite des activités de 1942-1945. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987). Les réflexions d'Adolf Berle, rapportées par Galen Roger PERRAS sur

Dès 1943, le niveau d'activité américaine en territoire canadien se met à décliner, au fur et à mesure que la menace diminue et que les projets entamés (dont la construction de l'autoroute de l'Alaska) sont terminés. Le gouvernement tente néanmoins de trouver des formules qui permettent la mise en place d'installations américaines en territoire canadien pour la période de la guerre, tout en permettant au Canada de conserver intégralement ses droits après le conflit. C'est d'abord dans le cadre de la Commission permanente que l'on cherche des solutions. Ainsi, la 28^e recommandation propose une série de règles devant encadrer le transfert des installations américaines aux autorités canadiennes après la guerre. Émise le 13 janvier 1943, elle est approuvée par les deux gouvernements quatorze jours plus tard¹²⁵. L'une des solutions avancées consiste à rembourser les dépenses encourues par les États-Unis pour les installations permanentes (notamment les aéroports), ce qui coûtera au Canada la bagatelle de 93 millions \$, pour des installations dont le coût original est évalué à 211 millions \$¹²⁶. Un autre volet de la stratégie établie par le gouvernement canadien, en décembre 1943, est de ne plus autoriser les États-Unis à mener des activités ou à construire des installations, sauf si le Canada participe à leur financement et à leur fonctionnement, ce qui permet à Ottawa de conserver un certain contrôle sur celles-ci. D'autres mesures seront également adoptées, tel que le refus de négocier un accord sur l'utilisation militaire de l'autoroute de l'Alaska pour l'après-guerre¹²⁷, la nomination d'un commissaire spécial au projet de défense dans le Nord-Ouest, le renforcement des procédures régissant la mise en oeuvre des activités américaines, etc.¹²⁸. En 1943-1944, une série de négociations bilatérales permettent de régler certains des dossiers problématiques, en prévoyant

l'appropriation permanente des aéroports construits par les Américains, semblent constituer une exception, *op. cit.*, p. 116.

125. Stanley W. DZIUBAN, *op. cit.*, p. 358-359; William R. WILLOUGHBY, *op. cit.* (1979), p. 122.

126. Stanley W. DZIUBAN, *op. cit.*, p. 333-334.

127. «Memorandum from Department of External Affairs to Cabinet War Committee. Alaska Highway - Use of Connecting Roads», 20 février 1943, DRREC/9, p. 1195-1196.

128. Shelagh D. GRANT, *op. cit.*, p. 114-115, 117; John W. HOLMES, *op. cit.* (1979), p. 174-175.

notamment que les installations américaines seraient placées sous contrôle des gouvernements fédéral ou provinciaux à la fin des hostilités¹²⁹. Dans l'ensemble, et compte tenu des craintes exprimées par les dirigeants et les diplomates, le Canada ne s'en tire pas si mal.

2.3 Guerre et démocratie

L'épisode de la Seconde Guerre mondiale a certainement constitué un traumatisme pour les dirigeants et l'élite du Canada. Rien d'étonnant à ce que plusieurs historiens et analystes mettent l'accent sur les limites que les rapports avec les États-Unis imposent au Canada. Il est certainement vrai que la «relation privilégiée» tant espérée par King relève largement du mythe et que les liens établis à partir de 1940 ne confèrent, finalement, que peu d'influence au Canada sur la politique de sécurité américaine (en particulier la conduite de la guerre).

On peut cependant considérer les choses autrement. Le seul fait, pour le Canada, d'être parvenu à résister avec succès, et en dépit de l'état de crise que génère Pearl Harbor, est un élément à souligner. La Commission mixte a joué un rôle égalisateur en freinant les politiques américaines qui pouvaient porter préjudice au Canada. Elle a probablement contribué à atténuer une grande partie des pressions américaines, telles que celles exercées dans les négociations sur le *Basic Plan 2* ou à propos de la construction de l'autoroute de l'Alaska¹³⁰. Cette opinion, très répandue, est exprimée de diverses manières.

Ainsi, en 1945, le rapport du Comité consultatif sur les problèmes de l'après-guerre recommande le maintien de la CPCAD, en affirmant que «through the Board, representatives of two countries (the one great and the other relatively weak) meet together on an equal footing¹³¹». Au

129. *Ibid.*, p.129-137. Voir les documents s'y rapportant dans *DRREC/11*, 1944, p. 1412-1449.

130. Shelagh D. GRANT, *op. cit.* (1988), p. 61.

131. «Final Report of Advisory Committee on Post-Hostilities Problems - Summary», *op. cit.*, p. 1571.

cours de leurs travaux, les membres du Comité de travail sur les problèmes d'après-guerre (une version élargie du précédent) estiment qu'en cas d'échec de l'organisation mondiale de sécurité en train de naître à ce moment (l'ONU), «the Permanent Joint Board of Defence offers the best possibilities. It provides an opportunity to discuss difficult problems frankly and openly in an arena where a tradition of equality has been established [...] The PJBD is a practical working model of a regional defence system where weight of counsel is dependent on function rather than on net power.¹³²»

Les opinions émises par William Willoughby et par John Holmes mettent également l'accent sur l'effet égalisateur de la Commission permanente. Selon le premier, «there can be no doubt that the Ogdensburg agreement and the board have contributed significantly to the creation of the new balance of power that numerous Canadians since 1940 have found disturbing¹³³». Pour Holmes, «[the PJBD] had been useful in planning for common purposes and protecting the interest of the minor partner. Furthermore, as it was based roughly on the same principle as the IJC, it did not challenge Canadian sovereignty»¹³⁴. Toutefois, celui qui l'exprime le mieux est peut-être Galen R. Perras :

Given the realization that Roosevelt would have organized continental defense with or without Canadian approval, King gained Canada at least a voice, and possibly an important one, in the formulation of hemispheric defense, no small achievement for a nation only one-tenth as large as its neighbor [...] As the unhappy argument over West Coast unity-of-command demonstrated, Canada could hold its own sometimes against the United States when viewpoints did not converge, although one might conclude that the story might have been very different had LaGuardia been able to convince Roosevelt to intervene more forcefully, or had more vital American interests been at stake. Fortunately for Canadians, the Americans have possessed for some time "a strong conscience that restrains them from forcing their will on us". Many other people bordering great power — the Finns, the Poles, or the Latin Americans for example — have not been so fortunate.¹³⁵

132. Groupe de travail du Comité des problèmes d'après-guerre, 27 mai 1945, cité par James EAYRS, *op. cit.* (1972), p. 325.

133. William R. WILLOUGHBY, *op. cit.* (1979), p. 124.

134. John W. HOLMES, *op. cit.* (1979), p. 160.

135. Galen Roger PERRAS, *op. cit.*, p. 121. La citation est de John Holmes.

On peut cependant se demander si les Canadiens ont simplement «eu de la chance»? Au-delà de ces évaluations positives, il y a lieu de s'interroger sur les causes de ce résultat. Des explications fondées sur la personnalité des principaux acteurs¹³⁶ — au premier chef, Roosevelt et King — ou encore sur l'existence d'une menace qui contribue à créer un sentiment de solidarité parviennent probablement à saisir une part de la réalité. Mais on peut aussi évoquer l'existence, en filigrane, d'un «ordre libéral en Amérique du Nord» pour rendre compte des aspects égalitaires de la relation canado-américaine au temps de la guerre.

Le lien de causalité est, à cet égard, difficile à établir. Il n'y a pas, dans le bassin des valeurs et des idées libérales, de normes déjà toute prêtes qui pourraient «naturellement» structurer le comportement coopératif d'acteurs confrontés à une menace posée par une tierce partie, ceci à l'inverse d'autres catégories de problèmes, comme la résolution des conflits. Les acteurs peuvent, tout au plus, s'inspirer des mécanismes employés pour résoudre ces autres types de problèmes. Le saut qualitatif dans la nature des relations de sécurité — le passage de la solution pacifique des différends à la défense commune — n'est pas une évolution vers laquelle tendent spontanément les acteurs fonctionnant dans un système libéral. En d'autres termes, il n'y a pas de normes libérales de défense commune.

En 1940, les normes et les institutions devant encadrer l'effort de défense commun restaient encore à inventer. Cette lacune a été comblée sous la pression des événements. L'institution la plus importante, la Commission permanente, présente — nous l'avons vu plus haut — certains traits qui permettent de faire des liens avec un ordre libéral nord-américain. De façon plus générale, on peut ajouter que les rapports canado-américains en matière de défense continentale¹³⁷ ont donné lieu à d'intenses et de continuelles consultations, ce qui, de l'avis de Thomas

136. Comme les études de Galen Roger PERRAS, *op. cit.*; Lawrence MARTIN, *op. cit.*, p. 113-146; dans une moindre mesure, Christopher CONLIFFE, *op. cit.*

137. Cette remarque ne s'applique pas aux opérations militaires menées en Europe, ni au règlement du conflit, alors que le Canada n'a à peu près jamais été consulté.

Risse-Kappen, est un indice de l'existence d'un tel ordre libéral. Dans la même optique, on doit remarquer que les irritants majeurs qui ont pu affecter les relations des deux gouvernements ont effectivement été résolus grâce à des compromis et des négociations. Les gestes unilatéraux et les solutions imposées par les États-Unis — que l'on pourrait inférer d'une approche fondée exclusivement sur les rapports de puissance — demeurent l'exception plutôt que la règle. Enfin, les relations bilatérales entre les deux pays ont aussi été conditionnées par des facteurs auxquels les démocraties sont particulièrement sensibles, en particulier l'opinion publique¹³⁸.

Il n'est évidemment pas question ici de présenter la période de la Seconde Guerre mondiale comme une époque de «triomphe du libéralisme» en Amérique du Nord. Les dérogations, dans les relations entre les deux États, par rapport à ce que l'on peut considérer comme l'équivalent international des normes et valeurs démocratiques sont, au cours de cette période, suffisamment nombreuses pour instiller un doute. Comment concilier ces accrocs avec l'existence d'un ordre libéral? Pour y parvenir, on peut établir un parallèle entre ce qui se produit au sein d'une société libérale engagée dans un conflit avec un adversaire externe, et ce qui se passe entre deux États libéraux alliés dans un conflit les opposant à un État non libéral. Les citoyens vivant dans un État libéral tendent, lorsque ce dernier est agressé, à tolérer beaucoup plus facilement les restrictions ou les écarts par rapport aux normes démocratiques. Les mesures de sécurité qui restreignent les déplacements ou les communications et qui donnent aux forces de l'ordre des pouvoirs extraordinaires, la suppression de l'économie de marché par des politiques de rationnement et de contrôle des prix, la suspension des droits individuels et la conscription, ou encore la censure et le contrôle de l'information, sont autant de politiques qui vont directement à l'encontre

138. «The Board helped to modify, to some degree, the demands of the American armed forces. Through the Board, Ottawa was able to exercise a degree of political influence on the United States government, and thereby make Washington pay more respect to public opinion in Canada than would have been the case without the PJBD». Christopher CONLIFFE (commentant les travaux de David Beatty), *op. cit.*, p. 147.

des normes qui découlent du «noyau dur» des valeurs libérales. La loi canadienne sur les mesures de guerre, rédigée en 1914 (et conservée jusqu'en 1988), est un bon exemple de ce type d'écarts. Les citoyens seront d'autant plus prêts à accepter de telles restrictions de leurs libertés que la cause leur paraît légitime. Cette tolérance est toutefois conditionnelle; ils doivent être convaincus qu'il ne s'agit que de mesures temporaires et que les accroc aux règles démocratiques ne donnent pas lieu à des abus. Bref, ce n'est pas parce qu'une menace externe entraîne une restriction dans l'exercice des droits et libertés associés à l'ordre libéral qu'une société cesse nécessairement d'être une démocratie (encore qu'il s'agisse d'une éventualité).

À partir de cette réflexion, on peut considérer que l'ordre libéral nord-américain a subi, à partir de 1940 et, surtout, de 1942, une telle série de restrictions, expliquant ainsi les accroc observés. L'une des façons de vérifier cette sous-hypothèse est de porter une grande attention au processus de «retour à la normale». Si la guerre a effectivement généré quelque chose qui s'apparente à des normes de défense commune, celles-ci devraient pouvoir être observées tant et aussi longtemps que se poursuit l'effort de défense collective. De même, on peut s'attendre à ce que des problèmes semblables appellent des solutions semblables. La guerre froide apparaît, de ce point de vue, comme un test important.

Chapitre V
«Business as usual» :
la défense conjointe de l'Amérique du Nord (1945-1958)

Ces [institutions canado-américaines] permettent de protéger les intérêts canadiens, au sein d'un continent déséquilibré. Le continentalisme est une force de la nature qui exige que l'on impose ensuite la discipline des institutions et des règlements.

John W. HOLMES, témoignage devant le Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale

Les historiens canadiens, tant conservateurs que libéraux, tendent à tracer un bilan plutôt sombre des relations canado-américaines instaurées à la faveur de la Seconde Guerre mondiale. Les dirigeants — poussés par la nécessité selon les uns, par inconscience selon les autres — auraient jeté le Canada dans «les bras des États-Unis». Cette interprétation semble conforter l'hypothèse de l'équilibre des puissances, dans la mesure où la disparition du contrepoids britannique aurait permis l'expression d'une relation fondamentalement inégale. Les inconvénients subis par le Canada en 1942-1944 peuvent, de prime abord, étayer ce point de vue.

Deux remarques, exposées au chapitre précédent, peuvent servir de base à une contre-argumentation. D'une part, la situation est loin d'avoir été aussi catastrophique que ne le prétendent certains : le gouvernement canadien a su démontrer une capacité de résistance étonnante et tous les problèmes ont finalement été réglés à la satisfaction des deux parties. D'autre part, cet épisode peut être inséré dans une séquence évolutive. Le type de relation qui s'est établie entre les deux États reflète ce qui existait avant la guerre. Ainsi, les institutions créées au cours du conflit semblent découler en droite ligne de la Commission mixte internationale et les solutions apportées aux problèmes survenus entre 1942 et 1944 relèvent de la même approche. En ce sens, les institutions du temps de guerre

participent aussi d'un ordre libéral nord-américain. Et comme le récit qui figure dans les pages suivantes tend à le démontrer, les problèmes apparus à cette époque ne se sont à peu près jamais réellement posés par la suite, même aux heures les plus sombres de la guerre froide, alors que la menace était encore plus aiguë qu'elle ne l'était au lendemain de Pearl Harbor. Et lorsqu'ils sont réapparus sous d'autres formes, ils ont pu être gérés efficacement, tout comme ce fut le cas au cours de la guerre. Ces problèmes peuvent également être considérés comme une conséquence inévitable de la croissance exponentielle de la coopération au cours de cette période. Il est donc possible de les associer à une « crise de croissance » plus qu'à une cause structurelle.

Holmes soulève une question intéressante à propos de la poursuite de la coopération après la guerre. En 1945, «[the fact] the Canadians and Americans were bound to get more mixed up together in their various activities was taken for granted. Why then was more thought not given to the creation of structures to cope with the inevitable?¹». L'existence d'un contrepoids européen explique, selon lui, pourquoi le gouvernement canadien n'a pas cherché à établir une alliance formelle avec Washington. Pourtant, les relations qui s'établissent après 1945 sont de plus en plus institutionnalisées : en 1946, les représentants militaires siégeant à la CPCAD se constituent en un Comité de coopération militaire (*Canadian - United States Military Cooperation Committee* ou MCC); en 1947, la « Déclaration publique sur la défense conjointe canado-américaine » consacre la poursuite de la coopération entre les deux États dans l'après-guerre; en 1953, la création du *Canadian-US Joint Military Study Group* (MSG) permet aux militaires des deux États d'examiner conjointement la faisabilité des projets conjoints et de faciliter l'échange d'information à caractère technique; en 1958, l'accord sur le NORAD met en place un commandement aérien conjoint en Amérique du Nord; toujours en 1958, les deux gouvernements créent le Comité ministériel conjoint canado-américain de défense destiné à faciliter le processus de consultation de

1. John W. HOLMES, *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order 1943-1957* (tome I), Toronto, University of Toronto Press, 1979, p. 160.

haut niveau. À cet ensemble d'institutions consacré à la défense continentale se greffe un réseau de comités dont les attributions concernent l'économie de défense, notamment le Comité conjoint de planification de la mobilisation industrielle (*Joint industrial Mobilization Planning Committee* - JIMPC) formé en 1949. Enfin, ces canaux bilatéraux sont complétés par les liens tissés au niveau multilatéral, à l'ONU et à l'OTAN, en particulier au sein du Groupe de planification régionale Canada-États-Unis (CUSRPG) de l'Alliance atlantique. La coopération bilatérale canado-américaine pour la défense de l'Amérique du Nord s'étend à une variété de domaines, qui vont de la défense maritime et aérienne conjointe à la production d'armements et à la standardisation des équipements. Ces accords ont permis la poursuite de la coopération entamée au cours de la guerre (élaboration de plans de défense conjoints et construction d'infrastructures nécessaires à leur réalisation) et la formulation des lignes directrices devant guider les opérations conjointes de défense. Il est donc faux de prétendre qu'il n'y a pas eu de processus d'institutionnalisation.

Mais la question de Holmes demeure pertinente dans la mesure où ces institutions n'ont jamais donné lieu à la conclusion d'un traité d'alliance formel. On ne trouve pas, dans cette suite d'ententes, d'engagement d'assistance mutuelle proprement dit, comme c'est le cas, au niveau multilatéral, dans le Traité de Washington (art. V). C'est un fait que les dirigeants canadiens ont toujours accueilli avec méfiance les propositions qui ressemblaient trop à une alliance formelle. D'une part, ils voulaient éviter que des liens trop étroits avec les États-Unis ne les empêchent de conclure des accords avec d'autres États, notamment avec les membres du Commonwealth, ou encore ne les entraînent dans l'imbroglio des rapports États-Unis - Amérique latine². D'autre part, les incidents survenus au cours de la guerre ayant éveillé certaines craintes quant au respect de la souveraineté canadienne, les décideurs étaient désireux de ne pas conclure d'engagements à long terme avec les États-

2. John W. HOLMES, *The Shaping of Peace...*, op. cit. (tome II), 1982, p. 81 et 290; Hume WRONG, 2 mai 1946, dans Donald M. PAGE (dir.), *Documents sur les relations extérieures du Canada*, vol. 12 (1946), Ottawa, 1977 (ci-après DRREC/12), p. 1611.

Unis et tenaient à pouvoir évaluer les propositions d'entente sur une base individuelle. Ce faisant, ils pouvaient écarter les propositions jugées trop contraignantes, sans remettre en question l'ensemble du processus de coopération. Ceci explique pourquoi les dirigeants canadiens refusent de d'établir ce que John Holmes appelle un «lien constitutionnel³» avec les États-Unis.

Les théories réalistes fournissent certaines propositions susceptibles d'expliquer la dynamique des relations canado-américaines d'après-guerre. Les tenants de la théorie de la stabilité hégémonique diront que les États-Unis ont su forcer la coopération du Canada, notamment en assumant le plus gros du fardeau de la défense du continent. De ce point de vue, la «garantie involontaire» dont bénéficie le Canada prend des allures de *free-riding*. Une autre hypothèse, généralement formulée par les diplomates, consiste à affirmer que le Canada s'est trouvé, grâce à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), un nouveau contrepoids en Europe. Ce serait donc au niveau multilatéral que le Canada aurait découvert la solution à son problème bilatéral. Quant à la forme et au contenu des institutions canado-américaines bilatérales, ils peuvent être interprétés comme le résultat de la dynamique d'une relation entre une grande puissance cherchant à forcer la coopération de son voisin plus faible et une petite puissance désireuse de sauvegarder au maximum son indépendance, sans froisser son puissant protecteur.

Cette interprétation n'est pas contradictoire avec celle que pourrait offrir une analyse institutionnaliste. John Holmes est le premier à admettre que «le continentalisme est une force de la nature qui exige que l'on impose ensuite la discipline des institutions et des règlements⁴». En ce sens, les institutions constituent un facteur égalisateur dans une relation entre deux États de puissance inégale. La multitude d'accords a permis de mettre en place un ensemble de règles et de mécanismes de prise de décision qui fixent le cadre, le contenu et le fonctionnement d'un

3. John W. HOLMES, *op. cit.* (1979), p. 160.

4. John W. HOLMES, témoignage devant le Comité de la Chambre des Communes sur les Affaires extérieures et la Défense nationale, 10 octobre 1985.

processus de coopération par ailleurs jugé nécessaire pour des raisons de sécurité.

Une autre explication en vogue consiste à attribuer les résultats des discussions canado-américaines portant sur la défense du continent au jeu des acteurs qui participent au processus de prise de décision (chefs d'État et de gouvernement, Cabinet, différents services des forces armées, ministères, etc.)⁵. Dans le même ordre d'idées, d'autres études mettent l'accent sur le rôle des individus et la personnalité des décideurs⁶. Ces deux dernières approches, bureaucratique et individualiste, peuvent être raffinées si elles sont insérées dans une perspective transnationaliste. Les pratiques et les institutions canado-américaines deviennent alors le produit du jeu des coalitions transgouvernementales, en particulier de celles formées entre les militaires des deux pays⁷. Dans cette perspective, institutions et rapports transgouvernementaux se renforcent mutuellement, puisque c'est le fonctionnement des premières qui engendre la constitution des seconds. Ceux-ci, à leur tour, acquièrent des

-
5. Par exemple, Joseph T. JOCKEL, «The Canada-United States Military Co-Operation Committee and Continental Air Defence, 1946», *Canadian Historical Review*, no. 64, vol. 3, 1983, p. 352-377; «The Military Establishments and the Creation of NORAD», *American Review of Canadian Studies*, vol. 12, no. 3, automne 1982, p. 1-16; dans une moindre mesure, *No Boundaries Upstairs. Canada, the United States, and the Origins of North American Air Defence, 1945-1958*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1987.
 6. Par exemple, Christopher CONLIFFE, «The Permanent Joint Board on Defense, 1940-1988», dans David G. HAGLUND et Joel J. SOKOLSKY (dir.), *The U.S.-Canada Security Relationship. The Politics, Strategy and Technology of Defence*, Boulder, Westview, 1989, p. 145-165.
 7. Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977; Roger Frank SWANSON, «An Analytical Assessment of the United States-Canadian Defense Issue Area» dans Annette BAKER FOX, Alfred HERO et Joseph NYE, *Canada and the United States: Transnational and Transgovernmental Relations*, New York, Columbia University Press, 1976, p. 188-209. L'approche transgouvernementaliste est aussi utilisée par Ann Denholm CROSBY, «A Middle-Power Military in Alliance: Canada and NORAD», *Journal of Peace Research*, vol. 34, no. 1, février 1997, p. 37-52. Elle est implicite chez David COX, «Canada and NORAD 1958-1978: A Cautionary Retrospective», *Aurora Papers*, no. 1, CCACD, 1985; et chez Jack L. GRANATSTEIN, «The American Influence on the Canadian Military, 1939-1963», dans B. D. HUNT et R. G. HAYCOCK (dir.), *Canada's Defence. Perspective on Policy in the Twentieth Century*, Toronto, Copp, Clark Pitman, 1993, p. 129-139.

intérêts communs, dont celui de maintenir et de développer ces institutions⁸.

Ces approches n'épuisent cependant pas toute la question, entre autres parce qu'elles n'expliquent pourquoi les institutions ont été créées ainsi, c'est-à-dire de sorte à permettre l'instauration de relations égalitaires. Pour affiner la compréhension de cet aspect des relations canado-américaines, il convient de s'attarder sur le contexte sociopolitique et historique dans lequel s'inscrit la création des institutions d'après-guerre. Au niveau sociopolitique, l'élément placé au centre de l'analyse est, ici, le caractère démocratique libéral des deux États. D'une part, il y a lieu de s'attendre à ce que ces institutions reflètent les règles et les normes utilisées, par chacun des deux États, pour apporter des solutions aux problèmes internes. D'autre part, on peut poser que la formation des coalitions transgouvernementales — auxquelles plusieurs attribuent une place si importante — a été rendue possible, en grande partie, du fait que les deux gouvernements fonctionnent sur une base politique semblable. Sur le plan historique, il s'agit de déterminer comment les pratiques et les institutions créées après la guerre apparaissent comme les héritières de celles mises en place depuis le début du siècle et qui ont participé à la cristallisation d'un ordre libéral en Amérique du Nord.

Le risque qui guette cette étude de la période qui couvre le début de la guerre froide est de s'arrêter au discours «pro-démocratique» qui domine la rhétorique des gouvernements libéraux confrontés à ce qu'ils perçoivent comme un «défi militaire et idéologique» lancé par l'Union soviétique. Face à un État qui, malgré son régime totalitaire, bénéficie d'une grande crédibilité auprès d'une bonne fraction de l'opinion publique occidentale — tant en raison de sa contribution à la victoire sur le nazisme que grâce aux solutions que l'idéologie communiste propose aux problèmes immédiats de l'après-guerre —, les dirigeants occidentaux

8. Sur cette dynamique, voir John S. DUFFIELD, «International Regimes and Alliance Behavior: Explaining NATO Conventional Force Levels», *International Organization*, vol. 46, no. 4, automne 1992, p. 839 et 845.

sont portés à tenir un discours qui met en exergue les vertus de la démocratie libérale. Parce que cette rhétorique peut fort bien répondre à des considérations strictement tactiques, il n'est pas possible de l'évoquer comme une preuve que la coopération canado-américaine relève bel et bien d'un ordre libéral.

Il est cependant intéressant de noter que la nouvelle donne idéologique engendrée par la guerre froide s'accompagne d'un glissement dans les opinions politiques. Au Canada, la méfiance à l'égard des États-Unis, jusque-là surtout florissante chez les Conservateurs, devient un élément central de la rhétorique des partis de gauche et d'extrême-gauche⁹. Les Conservateurs gardent leur attitude critique, mais enrobent leurs sentiments anti-américains dans un discours nationaliste. Les Libéraux, en particulier St-Laurent et Pearson (Mackenzie King devient, après la guerre, plus circonspect), représentent encore la fraction de l'élite la plus encline à donner le bénéfice du doute à Washington. Il faut attendre la fin des années 1960 et les années 1970 pour voir un renversement des positions entre Libéraux et Conservateurs.

L'examen des pratiques et du contenu des institutions semble plus révélateur que l'étude du discours proprement dite. Il s'agit cependant d'un exercice beaucoup plus difficile, dans la mesure où l'évolution des relations canado-américaines d'après-guerre est singulièrement dépourvue de «grandes déclarations de principes» comparables à celles qui ont marqué la formation et l'évolution d'institutions comme l'OTAN ou la Communauté européenne. Au contraire, les acteurs s'en tiennent à des échanges qui portent sur les aspects purement techniques de la coopération. L'ordre libéral nord-américain n'est, à ce moment, plus fondé sur un discours, mais plutôt sur des faits.

L'aspect le plus révélateur de l'existence de cet ordre *libéral* est probablement la souplesse des institutions canado-américaines créées durant et après la guerre, aspect rarement souligné par les chercheurs qui

9. J. L. GRANATSTEIN, *Yankee Go Home? Canadian and Anti-Americanism*, Toronto, Harper Collins, 1996, chapitres 4 et 5.

se sont penchés sur cette question. Ces institutions apparaissent comme un compromis, acceptable pour les deux parties, entre les impératifs de sécurité du continent et le respect de la souveraineté du Canada. Comme le souligne Shelagh Grant, «[i]n the postwar years, the impossibility of solving "sovereignty or security" question on a permanent basis became readily apparent. The key was to build upon agreements and institutions which offered the optimum of flexibility.¹⁰» De ce point de vue, les accords bilatéraux, pour contraignants qu'ils semblent aux yeux des nationalistes canadiens, tranchent avec le type d'institutions créées entre l'Union soviétique et ses satellites, ou encore entre les États-Unis et les États autoritaires d'Amérique latine. Ils sont, par contre, plus semblables aux liens tissés au sein de l'OTAN — qui constitue une autre «alliance démocratique» — même si, comme nous le verrons, une cloison étanche sépare les institutions atlantiques des institutions nord-américaines.

1. La poursuite de la coopération en temps de paix (1945-1948)

1.1 *Internationalisme et défense continentale*

La politique de sécurité canadienne qui se dessine après 1945 n'a plus grand-chose à voir avec celle de l'entre-deux-guerres. L'isolationnisme disparaît presque complètement au profit d'une approche résolument internationaliste centrée d'abord sur l'ONU. De façon plus générale, les principes fondés sur une conception étroite de l'intérêt national qui avaient guidé la politique étrangère de King au cours des années 1930¹¹ semblent avoir été remplacés par un corpus d'idéaux plus vagues, mais qui reflètent mieux les préoccupations des dirigeants à l'égard de la stabilité du système international. Ainsi, la politique extérieure :

10. Shelagh D. GRANT, *Sovereignty or Security. Government Policy in the Canadian North (1936-1950)*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1988, p. 242.

11. Ces principes sont énoncés dans Escott REID, «Canada and the Threat of War» (1937), texte repris dans Jack L. GRANATSTEIN *Canadian Foreign Policy. Historical Reading*, Toronto, Coop Clark Pitman Ltd, 1986, p. 118-124. King passe pour avoir reconnu, dans cet article, la meilleure synthèse de sa politique. Escott REID, *Radical Mandarin. The Memoirs of Escott Reid*, Toronto, Toronto University Press, 1989, p. 107.

- a) ne doit pas détruire l'unité canadienne;
- b) doit reposer sur la croyance du Canada en la liberté politique;
- c) doit refléter le respect de la suprématie de la loi;
- d) doit être fondée sur une certaine conception des valeurs humaines;
- e) doit reposer sur le désir d'accepter des responsabilités internationales.¹²

De ces cinq principes, trois (b, c, et d) tendent à projeter, au niveau international, les principes libéraux qui encadrent la vie politique des démocraties. Comme le rappelle St-Laurent, en 1947, «a policy of world affairs, to be truly effective, must have its foundations laid upon general principles which have been tested in the life of the nation and which have secured the broad support of large groups of the population¹³». On remarque une mouvance intellectuelle semblable aux États-Unis, où les grandes orientations sur la mise en place d'un ordre économique et politique international semblent également s'inspirer des idées libérales¹⁴. Cette convergence d'idéaux entre les approches canadienne et américaine a rarement été soulignée par les chercheurs canadiens, qui mettent plutôt l'accent sur les divergences.

Ces convergences sont observables sur plusieurs plans. En premier lieu, l'attitude des deux États nord-américains à l'égard de l'ONU est relativement semblable, non seulement lorsqu'on la compare aux positions défendues par les démocraties d'Europe occidentale, y compris l'Angleterre. L'internationalisme wilsonnien, qui teinte la politique étrangère américaine en 1945-1947, et l'internationalisme de puissance moyenne, qui guide celle du Canada, sont, au niveau des idéaux, somme toute très proches. Ces convergences sont surtout perceptibles dans les

12. Louis ST-LAURENT, «The Foundation of Canadian Policy in World Affairs (Gray Foundation Lectureship)», Toronto, 13 janvier 1947, *Statements and Speeches*, no. 47/2; Donald M. PAGE, «Introduction», *DRREC/12*, Ottawa, Ministère des Affaires extérieures, 1977, p. xxxii.

13. Louis ST-LAURENT, *op. cit.*, 13 janvier 1947, p. 3.

14. Anne-Marie BURLEY, «Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the New Deal Regulatory State» dans John G. RUGGIE (dir.), *Multilateralism Matters*, Columbia University Press, New York, 1993, p. 125-156; Lawrence ARONSEN, «From World War to Cold War: Cooperation and Competition in the North Atlantic Triangle, 1945-1949», dans B.J.C. MCKERCHER et Lawrence ARONSEN (dir.), *The North Atlantic Triangle in a Changing World. Anglo-American-Canadian Relations, 1902-1956*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 184-185.

comités de l'ONU dont les travaux portent sur des questions économiques ou sociales, puisque les deux gouvernements établissent un lien entre paix et prospérité¹⁵. Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau, dans la mesure où, au cours des années 1920 et 1930, les représentants canadiens à la SDN défendaient des positions proches de celles exprimées, ailleurs, par les États-Unis :

It is probably correct to say that on nearly every important political question that has come before the League, Canada has adopted a point of view which may be described as North American, one that would probably have been adopted by the United States herself if she had become a member of the Geneva organization.¹⁶

La convergence d'idées se manifeste aussi au niveau de la perception de la menace, en particulier en ce qui a trait aux intentions des dirigeants soviétiques. Il s'agit, ici aussi, d'un domaine où les chercheurs se sont surtout plu à souligner les divergences entre les deux gouvernements, divergences dictées par la différence de statuts entre les deux États (c'est-à-dire une grande puissance et une puissance moyenne)¹⁷. Ces divergences sont certainement très nettes entre les dirigeants politiques canadiens et les militaires américains, mais elles sont moins criantes lorsqu'on s'en tient à une comparaison des positions des élites politiques des deux pays. Dans bon nombre de cas, au cours des premières années de la guerre froide, l'analyse que font les dirigeants canadiens rejoint, par-delà les considérations tactiques, celle que font leurs collègues américains. «Although Canada was less inclined to confront the USSR, preferring negotiation and accommodation, Canadian and American officials shared fundamental assumptions about the Soviet Union and the threat it posed to the West and acted accordingly in the establishment of a military alliance.¹⁸» Le mémorandum que Pearson adresse au Premier ministre à

15. Lawrence ARONSEN, *op. cit.*, p. 188-189, 192 et 194.

16. R. (anonyme), «Neighbors: A Canadian View», *Foreign Affairs*, vol. 10, no. 3, avril 1932, p. 423.

17. Par exemple, John W. HOLMES, *op. cit.* (1982), p. 80; C. P. STACEY, *Canada and the Age of Conflict. A History of Canadian External Policies (vol. II: 1921-1948 The Mackenzie King Era)*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, p. 406.

18. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 180.

son retour de mission à titre d'ambassadeur à Washington en 1946 est un bon exemple de cette convergence de vues¹⁹. La découverte, en septembre 1945, d'un réseau d'espionnage soviétique opérant en territoire canadien («l'Affaire Gouzenko») contribue également à renforcer cette tendance, même chez les plus pusillanimes comme Mackenzie King²⁰. Cette attitude découle non seulement d'une dépendance vis-à-vis des sources de renseignements externes (britanniques et américaines — nous y reviendrons), mais elle traduit également une méfiance commune à l'endroit de l'Union soviétique. De façon plus générale, Louis St-Laurent attribue la réaction semblable du Canada et des États-Unis, face à la menace, à la convergence d'idées et de valeurs :

Nous reconnaissons tous que dans un monde angoissé et dangereux, notre amitié et notre solidarité constituent un fondement solide à l'existence commune du Canada et des États-Unis et à la conduite des relations entre nos deux pays. A l'égard des questions importantes, nous pensons et avons tendance à agir de la même façon, parce que nos deux peuples ont les mêmes idées, le même mode de vie. Nous nous redressons de la même façon quand ce mode d'existence est menacé. Sans tenir compte des autres éléments qui nous attirent l'un vers l'autre, cet élément suffirait à assurer entre nous une collaboration amicale.²¹

L'ONU, qui constitue la pierre angulaire de la politique de sécurité canadienne en 1945-1947, est appelée, dans l'esprit des dirigeants et des diplomates, à jouer un rôle dans la gestion des relations avec les États-Unis. Plus l'organisation universelle se verra attribuer de fonctions, mieux elle sera en mesure de contrer et de limiter l'influence des grandes puissances. Plus encore, en renforçant les attributions des Nations Unies en matière de la gestion des questions de sécurité, les Canadiens espèrent éviter un ressac isolationniste aux États-Unis²². Cette approche de sécurité «globale» ne permet cependant pas au gouvernement canadien de faire l'économie d'engagements militaires régionaux, en particulier en Amérique du Nord. Comme le note John Holmes :

-
19. Lester B. PEARSON, «Defence Discussions», 12 novembre 1946, *DRREC/12*, p. 1670-1672. Voir aussi C. P. STACEY, *op. cit.*, p. 408-409. L'auteur va jusqu'à se demander «whether [Pearson] had not been pretty fully indoctrinated in Washington».
 20. James EAYRS, *In Defence of Canada. (t. III Peacemaking and Deterrence)*, Toronto, University of Toronto Press, 1972, p. 331-332.
 21. Louis St-LAURENT, *Débats de la Chambre des Communes*, 29 avril 1949, p. 3532.
 22. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 179.

In defence as in economics, it was better to have extracontinental ballast, but with or without it the continent could not be ignored. The defence of North America and the swelling volume of Canada-United States commerce and investment had to be organized and controlled whether or not world security and a world economy came to pass. It would be best, essential perhaps, that they be fitted into wider schemes, but they had to be coped with in any case.²³

Ainsi, la fin de la Seconde Guerre mondiale ne remet pas en question les rapports établis entre le Canada et les États-Unis en matière de défense continentale. Même si la coopération entre les deux États a causé certains malaises du côté canadien, Ottawa décide, sur la recommandation de deux comités formés pour étudier les problèmes d'après-guerre²⁴, de maintenir les engagements en vigueur depuis 1940. Plusieurs facteurs stratégiques expliquent cette décision. En premier lieu, les routes aériennes tracées au cours de la guerre, puis l'apparition des bombardiers à long rayon d'action et des armes nucléaires, rendent désormais l'Amérique du Nord vulnérable à une attaque directe²⁵. La conviction selon laquelle l'Union soviétique pourrait bien être le prochain adversaire, si une nouvelle guerre devait se déclarer en Europe, contribue à accroître l'importance stratégique du territoire canadien — situé sur la route transpolaire entre l'URSS et les États-Unis — et à favoriser la poursuite de la coopération canado-américaine. En second lieu, les dirigeants reconnaissent que la sécurité du Canada et celle des États-Unis sont désormais intimement liées. Ainsi, dès 1943, un fonctionnaire écrit : «It is improbable that future events might occur which would see the U.S. at war and Canada strictly neutral.²⁶» Cette seconde considération signifie clairement qu'un retour en arrière est

23. John W. HOLMES, *The Shaping of Peace...*, *op. cit.* (tome II), 1982, p. 76-77.

24. Le Comité consultatif de préparation pour l'après-guerre et le Comité de travail sur les problèmes d'après-guerre. Voir John HILLIKER, *Le ministère des Affaires extérieures du Canada* (vol. I), Québec, Presses de l'Université Laval - Institut d'administration publique du Canada, 1990, p. 355; C. P. STACEY, *op. cit.* p. 377.

25. «Final Report of Advisory Committee on Post-Hostilities Problems», janvier-février 1945, dans John F. HILLIKER (dir.), *DRREC*, vol. 11 (1944-45 tome II), Ottawa, 1990, p. 1567-1573. L'importance de la «géopolitique des routes aériennes» était devenue évidente aux yeux de plusieurs analystes au cours de la guerre. Voir Walter LIPPMANN, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, Little Brown, 1943, p. 119-120.

26. J. H. JENKINS, 16 mars 1943, *DRREC/9*, p. 1197.

désormais exclu. Ainsi, entre 1944 et 1946, le gouvernement britannique tente de mettre sur pied une alliance réunissant les membres de l'Empire britannique. Tous les appels de Londres en ce sens ont été repoussés par Mackenzie King, non seulement parce qu'une telle proposition contient certains relents d'un impérialisme que le Premier ministre abhorre, mais aussi parce qu'elle risque d'interférer avec la coopération canado-américaine²⁷. Pour assurer la sécurité de son territoire, le Canada tranche, malgré les liens historiques et politiques avec l'Angleterre, en faveur d'une défense continentale plutôt qu'impériale. Cette orientation indique que le processus de réalignement stratégique du Canada, entamé à la fin des années 1930, était bel et bien terminé.

L'atmosphère, dans les deux capitales, est cependant quelque peu différente. Rien n'indique que l'attitude des dirigeants politiques américains et du Département d'État n'ait été empreinte de condescendance ou de mépris à l'égard du Canada, de sa souveraineté ou de ses intérêts. En avril 1945, un mémorandum du Département d'État destiné au nouveau Président trace un portrait positif et respectueux du Canada, de ses diplomates et de son rôle international²⁸. En 1949, le même ton teinte une note visant à convaincre les membres du Congrès d'adopter des mesures visant à faciliter les échanges entre les deux pays. On y fait notamment valoir que «by helping Canada, the United States was demonstrating to the rest of the world "the ability of democratic freedomloving nations to live, work, and progress together towards lasting peace and prosperity"²⁹». Les militaires américains tendent à adopter une approche moins délicate que celle des politiciens et des diplomates. Préoccupés avant tout par des considérations d'efficacité — et aiguillonnés par les rivalités interarmes —, ils sont plus enclins à

-
27. Sur la réaction canadienne aux propositions britanniques en faveur d'un système de défense impérial, voir la correspondance échangée entre mai 1944 et août 1945 dans *DRREC/11*, p. 1240-1267 et les débats sur une «organisation de défense collective» au sein du Commonwealth dans *DRREC/12*, p. 1330-1340. Voir, tout particulièrement, le télégramme de Mackenzie King du 3 octobre 1946, p. 1334-1335.
28. Des extraits sont cités dans Lawrence MARTIN, *The Presidents and the Prime Ministers*, Toronto, Doubleday, 1982, p. 147-148.
29. Cité dans Lawrence ARONSEN, *op. cit.*, p. 206.

emprunter une approche directe propre à heurter les susceptibilités du Canada en matière de souveraineté.

À Ottawa, par contre, le climat est moins cordial. King garde un mauvais souvenir de «l'armée d'occupation» et la disparition de Roosevelt, avec qui le Premier ministre avait noué des liens personnels étroits, le prive d'un élément de confiance. À bien des égards, les demandes formulées par les États-Unis provoquent chez lui des réactions semblables à celles que faisaient naître, avant la guerre, les propositions britanniques de création d'un système de défense impérial. Après la guerre, le Premier ministre vieillissant semble devenir plus imprévisible et plus méfiant, au point de donner parfois l'impression à ses collaborateurs de renouer avec les politiques isolationnistes d'avant-guerre³⁰. Par contre, les étoiles montantes de la diplomatie canadienne, dont Louis St-Laurent, Lester Pearson et Hume Wrong, peut-être plus conscients des nouvelles données géostratégiques d'après-guerre et moins marqués par les incidents de 1942-1943, manifestent moins de méfiance à l'endroit des États-Unis³¹. Pearson, en particulier, témoigne une profonde confiance en la capacité des États démocratiques de tirer profit de leurs erreurs et de coopérer de façon constructive, entre autres en créant des institutions «qui restent dans les moeurs comme sources de vie et d'évolution³²». En fait, Pearson fait écho à une opinion largement répandue au Canada. Ainsi, en 1950, un commentateur écrivait :

[The] military dispositions fencing us in on both east and west are acceptable on two assumptions: the continuing political sanity of the United States, a postulate to which Canada is inescapably committed, and the uncertain strategic behaviour of the U.S.S.R. Our existence depends on the first even more intimately perhaps than it does on the second. A viable, adaptive and humane democracy in the United States, whose expansive internationalism is kept compatible with the prejudices as well as the needs of others will not forfeit the confidence of her allies.³³

30. C. P. STACEY, *op. cit.* (1981), p. 414.

31. Lawrence ARONSEN, *op. cit.*, p. 188.

32. Lester B. PEARSON, *Politique mondiale et démocratie*, Paris, La colombe, 1958, p. 147.

33. W. Eric C. HARRISON, «Canadian-American Defence», *International Journal*, vol. 5, no. 1, 1950, p. 190-191.

C'est dans ce contexte que s'engagent, fin 1945, les discussions entre représentants civils et militaires des deux gouvernements.

1.2 La Déclaration conjointe de 1947

La fin de la guerre contribue à peine à atténuer les pressions américaines en faveur d'un renforcement des liens de coopération pour la défense conjointe du continent. La question est évoquée lors des rencontres entre King et le président Truman, bien que le sujet ne semble pas avoir dominé leurs entretiens³⁴. Les discussions portent surtout sur l'utilisation de la base de Goose Bay (Labrador) qui, comme le fait remarquer King, n'est pas (encore) située en territoire canadien. Le Premier ministre saisit cependant l'occasion pour rappeler au Président combien les Canadiens sont pointilleux en matière de souveraineté³⁵. En novembre 1945, la délégation américaine de la CPCAD propose d'ouvrir des discussions en ce sens, ce que le gouvernement canadien accepte en janvier 1946.

Si les Canadiens acceptent de poursuivre la coopération, leur attitude n'en demeure pas moins teintée de prudence. Le rapport du Comité consultatif sur les problèmes de l'après-guerre, dont les grandes lignes serviront de base aux politiques canadiennes³⁶, suggérait de maintenir les liens de coopération, tout en émettant la mise en garde suivante : «The possibility [...] of the United States being moved to exert undue pressure on Canada, particularly as respects matters of defence, should not be overlooked.» En conséquence, il recommandait que le gouvernement du

34. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 182. Lawrence MARTIN (*op. cit.*), dans son récit des rapports entre King et Truman, ne fait pas allusion aux questions de défense.

35. C. P. STACEY, *op. cit.* (1981), p. 408.

36. Le rapport fit l'objet de discussions au Comité de guerre du Cabinet, le 28 février 1945, et fut approuvé le 19 juillet. James EAYRS, *op. cit.* (1972), p. 331.

Canada conserve l'entière responsabilité des mesures de défense prises sur son territoire³⁷.

Les préoccupations du Canada en matière de souveraineté dans l'immédiat après-guerre sont du même ordre que celles manifestées au cours du conflit : la coopération avec les États-Unis ne doit ni remettre en question le contrôle d'Ottawa sur les forces canadiennes, ni permettre la présence de troupes ou d'installations américaines soumises exclusivement au contrôle de Washington, ni porter préjudice à l'intégrité territoriale canadienne.

Le refroidissement des relations avec l'Union soviétique fit renaître, à Ottawa, une crainte qui s'était manifestée avant Pearl Harbor : si les États-Unis devaient être impliqués dans une crise internationale et qu'ils considéraient que leur sécurité était liée à la mise en œuvre de certains projets en territoire canadien, Washington pourrait être tenté d'agir unilatéralement. Si, en 1945, le Comité consultatif sur les problèmes de l'après-guerre écartait cette possibilité³⁸, celle-ci continuait à tracasser certains dirigeants. En conséquence, il valait mieux négocier avec Washington avant l'apparition d'une telle situation de crise et tenter d'inclure, dans les accords canado-américains, des dispositions qui consacrent la souveraineté canadienne. Même si la plupart des décideurs américains paraissaient conscients des susceptibilités du Canada en matière de souveraineté, cette crainte semble trouver certains fondements dans un document de l'Armée de l'air des États-Unis (USAF) :

If the American Government had good reason to believe that invasion or occupation of the Canadian Arctic by foreign nation were imminent, it would be justified in taking suitable counter measures, *with or without Dominion consent*, on the ground that the security of the United States was directly endangered³⁹.

-
37. «Final Report of Advisory Committee on Post-Hostilities Problems», janvier-février 1945, *op. cit.*, p. 1568.
38. «Final Report of Advisory Committee on Post-Hostilities Problems», *op. cit.*, p. 1570.
39. «Problems of Canadian-United-States Cooperation in the Arctic (USAAF Study on Problems of Joint Defense in the Arctic)», Office of the PC/S Intelligence, USAAF, 29 octobre 1946, reproduit dans Shelagh D. GRANT, *op. cit.* (1988), p. 308. Les italiques ont été ajoutés.

Plusieurs initiatives américaines en 1945-1946 tendent à justifier les inquiétudes canadiennes. Le Haut-commissaire britannique au Canada, Malcom MacDonald, rapporte que des conversations préliminaires entre officiers des deux États avaient laissés certains hauts-gradés canadiens l'impression que «a plan by which the U.S. would in effect absorb Canada for purposes of defence was deliberately conceived by "very high authorities" in Washington⁴⁰». En janvier 1946, lorsque s'amorcent, dans le cadre de la CPCAD, les négociations sur la coopération d'après-guerre, le général américain Henry propose une version modifiée du plan ABC-22, appelé CA-1. Ce projet entraînerait une intégration beaucoup plus importante des deux systèmes de défense nationaux, notamment la nomination, en cas de crise, d'un chef d'état-major conjoint⁴¹. Plusieurs éléments indiquent cependant qu'Henry a outrepassé son mandat et que sa proposition ne reflétait pas l'opinion du *Joint Chiefs of Staff* (JCS), puisque celui-ci devait rejeter le plan, probablement alarmé par le fait que cette disposition puisse permettre aux Canadiens de s'ingérer dans la gestion de la défense des États-Unis⁴². La réaction canadienne devant une proposition très formelle qui ressemblait beaucoup à un traité d'alliance fut également très froide⁴³.

L'établissement des routes aériennes transpolaires et circumpolaires au cours de la guerre contribue à accroître la valeur stratégique de l'archipel arctique, qui sépare l'Union soviétique de l'Amérique du Nord, dont une grande partie est revendiquée par Ottawa comme partie intégrante du territoire canadien. Les fondements des prétentions canadiennes sont toutefois assez fragiles puisque la plupart des îles sont inhabitées et certains secteurs demeurent encore, à ce moment, inexplorés. Même si les États-Unis n'ont pas, à cette époque, sérieusement

40. Malcom MACDONALD, 2 octobre 1945, cité par Shelagh D. GRANT, *op. cit.* (1988), p. 285.

41. «Memorandum by Secretary, Canadian Section PJDB», 18 janvier 1946, DRREC/12, p. 1600-1604.

42. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987), p. 15-16; John W. HOLMES, *The Shaping of Peace...*, *op. cit.* (tome II), 1982, p. 78-79.

43. «Ambassador in United States to Secretary of State for External Affairs. Telegram WA-502», 29 janvier 1946; A. D. P. HEENEY, «Memorandum. Joint Planning with the United States», 1^{er} février 1946, DRREC/12, p. 1604-1607.

remis en question les prétentions canadiennes, leur refus de reconnaître explicitement celles-ci renforce la méfiance d'Ottawa. Conscient de ces appréhensions, Washington préfère éviter de heurter les Canadiens sur cette question pour ne pas nuire aux autres aspects de la relation bilatérale, quitte à changer d'approche, si le besoin s'en faisait sentir, en revendiquant certaines îles inoccupées⁴⁴. L'intérêt des États-Unis pour ce secteur est cependant manifeste et se traduit, au printemps 1946, par des demandes d'autorisation en vue d'y tester des systèmes de navigation aérienne, d'y installer des stations météorologiques, d'y mener des manoeuvres navales, etc. Ces demandes répétées poussent Mackenzie King à bout, qui déclare que «the long range policy of the United States is to absorb Canada. They would seek to get this hemisphere as completely as possible. They are already in one way or another building up military strength in the North of Canada. [...] It might be inevitable for us to have to submit to it⁴⁵». Pour éviter que la présence d'installations ne permette ultérieurement aux États-Unis de contester les prétentions canadiennes dans la région, certains hauts-fonctionnaires des Affaires extérieures et de la Défense suggèrent d'adopter la même attitude qu'en 1943-1944 : à défaut de pouvoir mener seul ces projets (ce qui serait le scénario idéal), le Canada doit insister pour que ceux-ci soient financés et menés sur une base conjointe, et qu'ils demeurent explicitement sous contrôle canadien⁴⁶. D'autres craignent qu'un refus de coopérer pousse les États-Unis à durcir leur attitude et à remettre effectivement en question la souveraineté canadienne dans cette région⁴⁷. Pour éviter toute méprise, Lester B. Pearson, à l'époque ambassadeur canadien à Washington,

44. Shelagh D. GRANT, *op. cit.* (1988), p. 184.

45. Cité par Shelagh D. GRANT, *op. cit.* (1988), p. 176; Lawrence MARTIN, *op. cit.*, p. 148.

46. «Memorandum from Department of National Defence to Cabinet Defence Committee; Sovereignty in the Canadian Arctic in Relation to Joint Defence Undertakings», non daté, *DRREC/12*, p. 1555-1561; «Memorandum from Department of External Affairs to Cabinet Defence Committee. United States Proposals for an Arctic Weather Station Programme», 30 mai 1946, *DRREC/12*, p. 1561-1564; Lester B. PEARSON, «Ambassador in United States to Acting Under-Secretary of States for External Affairs», 5 juin 1946, *DRREC/12*, p. 1565-1566; «Memorandum from Ambassador in United States to Prime Minister», 26 octobre 1946, *DRREC/12*, p. 1654-1658.

47. «Memorandum from Associate Under-Secretary of State for External Affairs to Secretary to the Cabinet», 24 juin 1946, *DRREC/12*, p. 1569-1570.

prendra le soin d'écrire, dans la revue *Foreign Affairs*, un article où il rappelle, très diplomatiquement :

There is no question now as to ownership and control of bases and such things, which might give rise to misunderstandings between the two countries. On the contrary, there is a clear understanding by the United States that Canada has complete responsibility for everything within her borders, while ready and anxious to cooperate with the United States to the fullest possible extent in everything that pertains to the development and security of the Arctic regions.⁴⁸

Les liens de coopération s'établissent néanmoins et bon nombre d'éléments du plan CA-1 de Henry se retrouvent dans les 34^e et 35^e recommandations de la CPCAD. La première propose «a free and comprehensive exchange of military information insofar as it affects the security of the two countries⁴⁹». Il s'agit d'un point important, qui contribue à expliquer pourquoi le Canada accepte d'entrer dans un processus d'intégration avec les États-Unis : les autorités américaines devant transmettre au gouvernement canadien les informations qui peuvent affecter la sécurité du Canada, Ottawa devrait, en théorie, être en mesure de réagir et d'exprimer son point de vue avant que Washington ne prenne une décision définitive⁵⁰. Dans les faits cependant, ce mécanisme de transmission de l'information semble avoir connu certains ratés, en partie en raison d'une divergence d'interprétation entre le Département d'État et certaines agences du Pentagone sur le sens de cette recommandation⁵¹, et en partie parce que les militaires canadiens, plus préoccupés de l'efficacité des mesures de défense que de considérations politiques, ne sont pas enclins à étudier les projets de leurs collègues américains d'un oeil critique, comme l'auraient souhaité les dirigeants politiques⁵². Comme le souligne John Holmes, «the professionals working together were bound to pursue efficiency, and

48. Lester B. PEARSON, «Canada Looks "Down North"», *Foreign Affairs*, vol. 24, no. 4, juillet 1946, p. 643. Les italiques ont été ajoutées.

49. «Thirty-Fourth Recommendation of the PJBD», 29 avril 1946, *DRREC/12*, p. 1611-1612.

50. William T. R. FOX, (sans titre), dans J. Alex MURRAY (dir.), *Canada: The Unknown Neighbour*, Windsor, University of Windsor Press, 1970, p. 21-22.

51. Shelagh D. GRANT, *op. cit.*, p. 227.

52. David COX, *op. cit.*, p. 14.

efficiency could lead to continental integration unless there was someone apart to keep an eye on the consequences⁵³».

L'adoption de la 35^e recommandation donne lieu à certains problèmes. Ce document, qui doit fixer les grandes lignes de la coopération entre les forces armées canadiennes et américaines, suscite des interrogations au Cabinet, qui attend de savoir exactement quelles sont les intentions des États-Unis. Le 23 mai 1946, le MCC approuve deux documents : «An Appreciation of the Requirements for Canadian-U.S. Security» et «Joint Canadian-United-States Basic Security Plan»⁵⁴. Le premier expose la pertinence d'un plan de défense conjoint, tandis que le second en donne les grandes lignes. Celui-ci est composé d'un ensemble ambitieux de mesures défensives, qui comprennent des systèmes de détection, des bases aériennes et des dispositifs antiaériens.

Selon J. T. Jockel, les membres américains du MCC auraient agi de leur propre chef, sans recevoir d'instructions précises du Pentagone. Cette situation aurait été favorisée par l'absence de vision stratégique globale aux États-Unis en 1945-1946. Si les dirigeants politiques américains n'avaient pas de plan précis en ce qui a trait au Canada, ils étaient néanmoins désireux de s'assurer sa collaboration («signing Canada on⁵⁵»), tout en respectant les craintes exprimées par Ottawa. Le secrétaire d'État Dean Acheson écrit, en octobre 1946 :

We understand, moreover, that some in authority in Canada think that our military sometimes proposes more extensive plans than are necessary. It will be doubly helpful, therefore, to assure Mr. King that our non-military authorities are convinced that the program is necessary and also that you and they are awatching to prevent any over-extension of military plans.⁵⁶

Cet appui politique aux propositions des militaires viendra quelques jours plus tard, lorsque Truman fait parvenir un «message verbal» à King dans lequel il encourage le gouvernement canadien à poursuivre la

53. John W. HOLMES, *op. cit.* (1982), p. 276-277.

54. DRREC/12, p. 1615-1627.

55. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987), p. 20-21.

56. Dean ACHESON, «Joint Defense Measures with Canada», 26 octobre 1946, reproduit dans Shelagh D. GRANT, *op. cit.*, annexe F, p. 290.

collaboration sur la base de la 35^e recommandation⁵⁷. Le Président note également que le processus de coopération ne nécessite pas l'établissement de mécanismes autres que ceux existant depuis la création de la CPCAD.

Même si les plans dressés par le MCC, en 1946, n'avaient qu'un rapport limité avec les besoins stratégiques (et les capacités) réels des États-Unis, son acceptation par Ottawa permettrait de garantir cette collaboration. Le gouvernement canadien n'avait aucun moyen de deviner les intentions réelles des États-Unis, ni de contester le bien-fondé de l'analyse stratégique sur laquelle reposaient ces plans. Certains membres du Cabinet — dont le ministre de la Défense, Brooke Claxton — demeuraient cependant sceptiques et persistaient à croire que l'URSS ne pouvait, au mieux, que mener des attaques de diversion en Amérique du Nord. Cette incertitude créait un malaise à Ottawa, où l'on était conscient des problèmes qui pouvaient survenir dans ce processus de coopération :

There is no doubt that, from several points of view, these developments will constitute one of the most difficult and serious problems with which the government will have to deal, within the next few years. [...] It is, I think, likely that the importance which the U.S. government attach to acceptance and implementing of joint plans will be emphasized by an approach on the highest level. In these circumstances, the government will probably have to accept the U.S. thesis in general terms, though we may be able to moderate the pace at which plans are to be implemented and to some extent the nature of the projects which are to be undertaken.⁵⁸

Les discussions entourant la planification de la défense du continent sont, à partir de novembre, transférées à un niveau diplomatique plus élevé. Ces discussions aboutissent, en décembre 1946, à un compromis basé sur une distinction subtile entre « planification » et « mise en oeuvre » : ainsi, les plans proposés n'impliquent pas nécessairement leur réalisation, celle-ci devant, au préalable, être approuvée par chaque

57. Le « message verbal » de Truman est reproduit dans Roger Frank SWANSON, *Canadian-American Summit Diplomacy, 1923-1973*, Toronto, McClelland & Stewart, 1975, p. 106-109; et dans *DRREC/12*, p. 1633-1666.

58. A. D. P. HEENEY, « Defence of North America; Canada-U.S. Joint Planning », 12 juin 1946, *DRREC/12*, p. 1628.

gouvernement⁵⁹. Ces progrès donnent lieu à une «Déclaration publique sur la défense conjointe canado-américaine», le 12 février 1947, qui apparaît comme une version modifiée de la 35^e recommandation, rédigée en des termes acceptables pour les deux gouvernements.

La Déclaration de 1947 n'est, pas plus que celle d'Ogdensburg, un traité d'alliance. Mackenzie King rappellera, à cet égard, que «nul traité, nul accord d'exécution, nulle obligation contractuelle ne lient les deux pays. Chacun reste libre de déterminer l'importance de sa collaboration pratique à l'égard des principes susmentionnés». Selon le général McNaughton, il s'agit d'un «permanent and sensible arrangement», mais pas d'une alliance⁶⁰. Conformément au compromis de décembre 1946, «no treaty, executive agreement or contractual obligation has been entered into. Each country will determine the extent of its practical collaboration in respect of each and all of the foregoing principles. Either country may at any time discontinue collaboration on any or all of them.⁶¹» La Déclaration n'entraîne pas non plus la création de nouvelles institutions ou de nouveaux mécanismes, ceux existant étant jugés suffisants. Elle est explicitement présentée comme étant conforme aux dispositions de la Charte de l'ONU et comme le résultat des discussions menées dans le cadre de la CPCAD. De ce point de vue, la Déclaration s'inscrit dans l'évolution des institutions canado-américaines entamée au tournant du siècle.

La Déclaration formalise, par contre, cinq principes qui guideront désormais la coopération canado-américaine. Ainsi, elle prévoit :

1. l'échange limité de personnel militaire;
2. l'échange d'observateurs lors d'exercices et d'essais de nouveaux systèmes;
3. la mise à disposition réciproque des installations militaires;

59. E. W. T. GILL, «Joint Canada-United States Defence; Public Statement», 4 février 1947, dans Norman HILLMER et Donald PAGE (dir.), *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, vol. 13 (1947), Ottawa, 1993, p. 1485; Joseph T. JOCKEL, *op. cit.*, (1987), p. 27-28; John W. HOLMES, *op. cit.* (1982), p. 87.

60. Cité dans John W. HOLMES, *op. cit.* (1982), p. 87.

61. C. P. STACEY, *op. cit.* (1981), p. 411.

4. la standardisation des équipements et procédures militaires;
5. que tous les projets ou activités militaires conjoints seront menés sous la supervision du pays hôte et qu'aucun pays n'obtiendra de droits permanents chez l'autre à la suite de ces activités⁶².

La formulation de ces principes apparaît comme un compromis entre les préoccupations des deux gouvernements. D'une part, les Américains obtiennent un engagement clair du Canada en faveur de la poursuite de la défense commune. En revanche, les Canadiens se voient garantir le respect de la souveraineté territoriale. De façon plus générale, le ton modéré et le caractère très peu contraignant des principes énoncés reflètent bien à la fois la prudence de King et de son Cabinet⁶³, et la volonté des États-Unis de ne céder d'aucune façon le contrôle sur la défense de leur territoire. Cet élément témoigne du caractère égalitaire de l'ordre libéral dans lequel fonctionnent les deux États. Si le gouvernement américain s'est satisfait d'un énoncé relativement vague, c'est en grande partie parce que la norme de réciprocité, bien ancrée dans les relations entre les deux États, l'aurait obligé à sacrifier une partie de son autonomie en matière de défense. La réciprocité neutralise ce qui aurait pu constituer une alternative des États-Unis, soit l'imposition d'une garantie unilatérale. Il n'est pas possible de deviner ce qui se serait passé si le gouvernement canadien (ou l'opinion publique canadienne) avait refusé toute forme de coopération. Toutefois, on peut interpréter le caractère très vague des obligations, tout comme le garde-fou que constitue le 5^e principe, comme une autre illustration de la capacité de résistance canadienne face aux États-Unis et, donc, de l'existence d'un ordre régional qui module les rapports de puissance.

La Déclaration de 1947 contient cependant des dispositions qui, à terme, vont donner lieu à un autre phénomène susceptible de court-circuiter davantage les rapports de puissance bruts, mais en ayant des

62. «Memorandum from Secretary, Cabinet Defence Committee, to Cabinet. PJDB 35th Recommendation», 21 octobre 1946, DRREC/12, p. 1650-1653.

63. John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 182; C. P. STACEY, *op. cit.* (1981), p. 412; William R. WILLOUGHBY, *The Joint Organizations of Canada and the United States*, Toronto, Toronto University Press, 1979, p. 130.

effets peut-être plus pernicious. Le document vise, entre autres, «to increase the familiarity of each country's defense establishment with that of the other⁶⁴». Les échanges de personnel, de renseignements et, surtout, le processus de standardisation des équipements et des procédures, vont avoir comme effet d'accélérer le processus, commencé au cours de la guerre, de création de liens transgouvernementaux entre militaires des deux pays. De plus, bien que le 4^e principe de la déclaration soit tout à fait dans l'air du temps (Britanniques et Américains ont également entrepris de standardiser leurs équipements à cette époque), il marque une rupture avec l'accord impérial de 1909, par lequel les dominions s'engageaient à conserver, dans tout l'Empire, une uniformité au niveau de l'équipement, de l'organisation et de l'entraînement⁶⁵.

Les accords conclus en 1946-1947 marquent la seconde étape importante dans le processus d'intégration de la défense aérienne de l'Amérique du Nord. Comme le remarquera le général Foulkes plus tard, «the decision for joint air defence was taken in 1946, not in 1958, as some of the critics claim when discussing NORAD⁶⁶».

2. Une solution multilatérale à un problème bilatéral (1947-1950) ?

En août 1947, un mémoire rédigé par Escott Reid, chef de la Deuxième Direction politique, est distribué à plus d'une trentaine de diplomates et de hauts fonctionnaires⁶⁷. Les commentaires recueillis à cette occasion permettent d'évaluer l'état d'esprit et les perceptions, au ministère des Affaires extérieures, sur la place du Canada dans un monde bipolaire, notamment eu regard à ses relations avec les États-Unis. Selon Reid, le risque de guerre est, pour les dix années à venir, plutôt faible.

64. Cité dans John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *op. cit.*, p. 182.

65. C. P. STACEY, *Canada and the Age of Conflict. A History of Canadian External Policies, vol. 1 (1867-1921)*, Toronto, Macmillan, 1977, p. 132.

66. Charles FOULKES, cité par Shelagh D. GRANT, *op. cit.*, p. 212.

67. Ce document s'inspire, en partie, du rapport du *Joint Intelligence Committee*, «Joint Intelligence Committee Strategic Appreciation», 15 mars 1947, DRREC/13, p. 346-352.

Toutefois, l'auteur propose un ensemble de mesures destinées à diminuer ce risque, parmi lesquelles figure la création d'une nouvelle organisation de sécurité régionale «in which there would be no veto and in which each state would undertake to pool all its economic and military forces with those of the other members if any power should be found to have committed aggression against any member⁶⁸». Il recommande également le renforcement du dispositif de défense en Amérique du Nord et donne son appréciation de la nature des rapports que le Canada peut chercher à établir avec les États-Unis :

Canada is being brought into still greater dependence upon the United States [...]. In the event of war we shall have no freedom of action in any matter which the United States Government considers essential [...]. In peacetime our freedom of action will be limited but it will not be non-existent. It will still be open to us to oppose the United States on certain issues in United States - Soviet relations [...].

The weight of the influence the Canadian Government can bring to bear on Washington is considerable. If we play our cards well we can exert an influence at Washington out of all proportion to the relative importance of our strength in war compared with that of the United States.⁶⁹

La plupart des diplomates donnent raison à Reid sur ce passage du document. Toutefois, certains d'entre eux apportent des nuances. Ainsi, selon R. M. MacDonnell, chargé d'affaire en Tchécoslovaquie, lorsque les États-Unis jugent opportun de mettre en oeuvre certaines mesures de défense en territoire canadien, ils ont tout intérêt à agir de façon «amicale» plutôt qu'en effectuant des pressions («by insistence»). Ceci

68. Escott REID, «The United States and the Soviet Union: A Study of the Possibility of War and Some of the Implications for Canadian Policy», 30 août 1947, *DRREC/13*, p. 367-382. Ce mémoire s'appuie sur une note envoyée par Dana WILGESS, ambassadeur canadien à Moscou : «Dispatch G.1», 25 avril 1947, *DCER/13*, p. 363-367, ainsi que sur l'article publié par George KENNAN ("X"), «The Source of Soviet Conduct», *Foreign Affairs*, vol. 23, no. 4, juillet 1947. Sur les échanges qui suivent la distribution du mémoire de Reid, voir Denis SMITH, *Diplomacy of Fear. Canada and the Cold War 1941-1948*, Toronto, University of Toronto Press, 1988, p. 198-212.

69. Escott REID, *op. cit.*, 30 août 1947, p. 380-381; Reid reprend ici une idée évoquée pour la première fois dans un mémoire rédigé en janvier 1942. Elle sera reprise publiquement, avec l'accord du ministre des Affaires extérieures, Louis St-Laurent, le 13 août 1947, lors d'une conférence. Voir, à ce sujet, Escott REID, *op. cit.* (1989), p. 158-159 et 222-223; Escott REID, *Time of Fear and Hope. The Making of the North Atlantic Treaty, 1947-1949*, Toronto, McClelland and Stewart, 1977, p. 30-31.

confère une certaine influence à Ottawa dans les négociations («bargaining power»), dans la mesure où le Canada est prêt à faire sa part⁷⁰. Maurice Pope, chef de la mission militaire auprès de la Commission alliée de contrôle en Allemagne, est plus sceptique quant à la capacité du Canada d'influencer les États-Unis :

Rather to say it would be still open to us to oppose the United States in certain issues [...], I think it would be truer to say that it would be still open to us to endeavour to restrain the United States. If I know anything of that country, it is that when they rightly, or wrongly, feel that their security is threatened or that their interests may suffer, they brook no opposition.⁷¹

Pope représente probablement la faction des diplomates les plus fatalistes et les plus cyniques à l'égard des États-Unis, qui considèrent la coopération canado-américaine comme un phénomène inévitable avec lequel il faut compter et qui craignent par-dessus tout de voir Washington prendre des initiatives unilatérales pour défendre le continent, au mépris de la souveraineté canadienne. Dès avril 1944, il avait exprimé ses vues sur le sujet : «[W]hat we have to fear is more a lack of confidence in the United States as to our security, rather than enemy action. I can put this in another way. If we do enough to assure the United States we shall have done a good deal more than a cold assessment of the risk would indicate to be necessary.⁷²»

Pour d'autres diplomates, la possibilité de voir les États-Unis prendre en charge une partie de la défense du Canada est inacceptable :

A Canada that accepted the main implications of Part VI would be going back to a new colonialism and a position not much better than that of some Latin-American States. [...] I would think that a policy that could lead to such a consequence was an unsound policy for us and for our world, and much better too costly a price to pay for protection against aggression. And I see no need to be hypnotized into such a position if we properly assert the importance of the

70. R. M. MACDONNELL, «Comments on Draft Memorandum of August 30th, 1947 "The United States and the Soviet Union"», 25 septembre 1947, DCER/13, p. 388.

71. Maurice POPE, «Comments on Escott Reid's Paper "The United States and the Soviet Union, A Study of the Possibility of War and some of the Implications for Canadian Policy"», 29 septembre 1947, DRREC/13, p. 393.

72. Cité par James EAYRS, *op. cit.* (1972), p. 321.

rest of the Western World and the real principles that should join us all together.⁷³

Certains commentateurs considèrent, par ailleurs, que Reid sous-estime le poids des autres puissances occidentales sur les relations canado-américaines. Les États européens peuvent, dans la mesure où ils se redressent économiquement et militairement, jouer le rôle de contrepoids à l'influence américaine et ainsi diminuer le degré de dépendance du Canada⁷⁴. Entre cette idée et la proposition de création d'une nouvelle institution de sécurité régionale, il n'y a qu'un pas, que Reid, St-Laurent et Pearson franchissent bientôt en s'engageant à fond dans le processus qui mène à la création de l'Alliance atlantique.

L'absence de menace immédiate contre le continent nord-américain a conduit le gouvernement canadien, au cours de la période 1944-1947, à se préoccuper plus, dans ses relations avec les États-Unis, des questions relatives à la souveraineté qu'à la mise en place de défenses imperméables. La recrudescence des tensions internationales et le début de la guerre froide contribuent à renverser cet ordre de priorités. Le coup de Prague (mars 1948) et le blocus de Berlin (juin 1948) entraînent la signature du Traité de Washington (4 avril 1949), qui donne naissance à l'Alliance atlantique. La perception de la menace soviétique constitue un facteur important dans la décision canadienne de participer activement à la création de l'Alliance, mais il n'est pas le seul. Ottawa espère, en effet, que la formation d'une «communauté atlantique» permettra au Canada de trouver, chez les alliés européens, un contrepoids à la puissance américaine et, donc, d'atténuer les effets négatifs de la relation inégale.

73. Warwick CHIPMAN, «Ambassador in Argentina to Under-Secretary of State for External Affairs», 7 novembre 1947, *DRREC/13*, p. 422. D'autres diplomates considèrent cependant que «the ability of the U.S. to undertake a great part of our defence will, in many important respects, be a very real compensation»; D. M. JOHNSON, «Suggestions for Revision of Mr. Reid's Draft Memorandum», 4 décembre 1947, *DRREC/13*, p. 436.

74. Cette idée, en filigrane chez Chipman (op. cit.), est explicite chez d'autres, tels que C. S. A. RITCHIE, «Memorandum by Counsellor, Embassy in France», 6 novembre, 1947, *DRREC/13*, p. 415.

Les normes et les règles que véhicule l'Alliance atlantique puisent à la source libérale, comme l'a démontré Thomas Risse-Kappen (voir le chapitre II). Les diplomates canadiens ont contribué de façon substantielle à façonner ce caractère démocratique, en grande partie par la formulation du libellé de l'article II et leur engagement en faveur des normes de consultation et de réciprocité⁷⁵. Plus encore, le projet avorté de Reid et de Pearson visant à transformer l'Alliance en une «Communauté atlantique» — c'est-à-dire une institution supranationale dotée de pouvoirs réels — présente des similitudes intéressantes avec l'«union républicaine» proposée par Kant 150 ans plus tôt⁷⁶.

Ainsi, que ce soit en offrant au Canada l'occasion d'établir des liens privilégiés avec d'autres États ou en devenant dépositaire de normes à caractère libéral, l'Alliance atlantique devait, dans l'esprit des diplomates canadiens, servir de contrepoids à l'influence des États-Unis. Cette idée, nous l'avons vu au chapitre I, constitue depuis lors l'une des images les mieux ancrées de l'historiographie portant sur la politique étrangère canadienne. Plusieurs commentateurs et acteurs de l'époque ont souligné cette dimension. Par exemple, selon John Holmes :

There was the important consideration of counter-weight. This was not excessively stressed in public pronouncements as it could be construed in Congress as anti-american, but politicians and officials saw in the Atlantic link a balancing of the commitment which they had just made, after heart-searching, for joint continental defence.⁷⁷

-
75. Roger EPP, «On Justifying the Alliance: Canada, NATO and World Order», dans Michael K. HAWES et Joel J. SOKOLSKY (dir.), *North American Perspectives on European Security*, New York, Edwin Mellen, 1990, p. 89-121; Robert WOLFE, «Atlanticism Without the Wall: Transatlantic Co-operation and the Transformation of Europe», *International Journal*, vol. 46, no. 1, hiver 1990-1991, p. 137-163; Robert WOLFE «Article 2 Revisited: Canada, Security, and Transatlantic Economic Cooperation», dans Michael K. HAWES et Joel J. SOKOLSKY (dir.), *op. cit.*, p. 305-335.
76. Stéphane ROUSSEL, «L'instant kantien : la contribution canadienne à la création de la "communauté nord-atlantique" (1947-1949)», dans Greg DONAGHY (dir.), *Le Canada et la guerre froide, 1943-1957*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1999, p. 119-156.
77. John W. HOLMES, *op. cit.* (1982), p. 106.

D'autres auteurs emploient un langage plus imagé pour exprimer cette logique :

The idea of an opening towards Europe as an offset to excessive American influence was a powerful factor in Canada's enthusiastic support for NATO. A Canadian statesman might have cribbed from Canning: "I have called into existence the Old World in order to restore the balance of the New". A former Minister of National Defence put it a little differently: with fifteen people in the bed you are less likely to get raped!⁷⁸

Même s'il n'allait (ou n'osait pas aller) aussi loin, Pearson reconnaît le fondement de cet argument : «In one form or another, for Canada, there was always security in numbers. We did not want to be alone with our close friend and neighbour. As a debutante on the world stage we were worried, not about rape, but seduction.⁷⁹» En ce sens, la participation à l'Alliance atlantique apparaît comme une affirmation de l'existence nationale du Canada face aux États-Unis.

L'existence supposée de ce contrepoids sert généralement d'argument décisif pour établir la supériorité du multilatéralisme transatlantique comme moyen de contenir les ambitions américaines et pour influencer Washington. Toutefois, dans la mesure où les ententes bilatérales canado-américaines sont aussi dépositaires — quoique de façon implicite — de valeurs et de normes égalitaristes, cet «avantage comparatif» de l'Alliance atlantique peut être sujet à caution. L'une des façons de tester l'hypothèse du contrepoids multilatéral est de tenter de mesurer en quoi la création de l'Alliance atlantique a eu un impact sur les relations bilatérales canado-américaines. Plus précisément, il s'agit de déterminer si la formation de l'OTAN a permis le transfert, au niveau multilatéral, de dossiers traités jusque-là sur une base bilatérale et, par conséquent, si la nouvelle institution a effectivement influencé le dialogue exclusif avec les États-Unis.

78. John SUTHERLAND, «Canada's Long Term Strategic Situation», *International Journal*, vol. XXVII, été 1962, p. 207.

79. Lester B. PEARSON, *Memoirs*, vol. II 1948-57. *The International Years*, University of Toronto Press, 1973, p. 32-33.

L'examen des documents d'archives disponibles révèle, au contraire, un cloisonnement étanche entre les activités bilatérales et multilatérales. Cette séparation répond non seulement aux désirs de Washington de ne pas permettre aux alliés européens de s'ingérer dans la gestion des systèmes de défense du territoire américain (et, plus tard, dans le contrôle de l'appareil de dissuasion nucléaire), mais aussi, plus curieusement, à la volonté des Canadiens. Il est significatif de constater que les diplomates canadiens engagés, en 1948-1949, dans les négociations devant mener à la création de l'OTAN, font rarement allusion à la défense de l'Amérique du Nord et à la coopération avec les États-Unis. Quelques idées flottent cependant dans l'air.

Ainsi, en 1948, l'une des raisons qui militaient en faveur de la création d'une nouvelle institution plutôt que de procéder à un élargissement du Traité de Bruxelles est que les obligations de celui-ci n'étaient pas compatibles avec les ententes canado-américaines⁸⁰. De façon plus spécifique, l'idée de transférer une partie des activités touchant à la défense de l'Amérique du Nord à une organisation de défense multilatérale a été évoquée par Reid comme un argument en faveur de la participation du Canada à l'Alliance :

[U]nder such a treaty the joint planning of the defence of North America would fall into place as part of a larger whole and the difficulties arising in Canada from the fear of invasion of Canadian sovereignty by the United States would be diminished. [...] An Atlantic treaty would go a long way towards lessening the political difficulties of defence planning in Canada by bringing the United Kingdom, the United States and Canada into partnership.⁸¹

Dans le même ordre d'idées, Hume Wrong écrivait à Lester Pearson :

If an Agreement on the lines that were discussed becomes reality, even though the parties might only be the United Kingdom, the United States, Canada and perhaps France and the Low Countries, it should considerably ease our problems in handling defence relations with the United States. [...] Our own political difficulties about permitting U.S. Forces to conduct certain operations or maintain certain facilities within Canadian territory ought to

80. T. A. STONE, 28 juillet 1948, *DRREC/14*, p. 546.

81. Escott REID, *Memorandum for Mr Heeney*, 1er juin 1948, Archives nationales du Canada, RG 2-18, vol. 112, dossier U-40-4, p. 5.

be substantially diminished if such activities could be seen as a fraction of a larger scheme.⁸²

Toutefois, au-delà de ces énoncés de portée générale, bien peu d'efforts concrets ont été entrepris pour s'assurer que les dossiers de défense bilatéraux soient désormais menés dans le cadre de l'OTAN.

L'occasion de traduire ce projet en mesures concrètes s'est pourtant présentée en 1949, lorsque ont été créés cinq «groupes stratégiques régionaux» chargés de dresser les plans d'opération dans les zones couvertes par les forces de l'OTAN, dont le Groupe de planification régionale Canada-États-Unis (CUSRPG). Dès le mois d'août, alors que s'engagent les discussions sur la structure militaire de l'Alliance atlantique, Pearson estime qu'il n'est pas nécessaire de créer un Comité des chefs d'état-major pour l'Amérique du Nord, à l'image de ceux créés pour les quatre autres groupes de planification régionale, en grande partie parce que les mécanismes existant (en particulier le MCC) fonctionnent bien⁸³. Toutefois, au début de 1950, les diplomates canadiens commencent à envisager le transfert des attributions de la CPCAD (et donc du MCC) au CUSRPG. Les militaires américains refusent de s'engager dans cette voie, craignant que les Européens ne s'ingèrent dans la planification et la direction de la défense continentale et, par conséquent, dans le contrôle des forces de dissuasion nucléaire stationnées sur le territoire américain. Ils redoutent également que les alliés européens ne réclament l'érection d'un système de défense aérien comparable à celui qu'ils s'apprétaient à mettre en place en Amérique du Nord. Enfin, le CUSRPG devant faire rapport au Conseil militaire de l'OTAN, les militaires américains ne sont pas très chauds à l'idée de voir des informations secrètes touchant à la défense de l'Amérique du Nord transmises aux alliés européens. Sensibles à de tels arguments, le chef d'état-major canadien, le général Foulkes, se rangera du côté américain, mettant ainsi un terme au projet et enfonçant un coin dans la plaidoirie de Pearson en faveur de

82. Hume WRONG, 7 avril 1948, *DRREC/14*, p. 485-486.

83. Lester B. PEARSON, «Telegram EX-2061», 24 août 1949, *DRREC/15*, p. 652

l'imbrication de la défense des deux continents⁸⁴. Bien que l'on ait ainsi décidé d'établir une distinction institutionnelle bien nette entre la défense de l'Europe et celle de l'Amérique du Nord, certains liens sont créés, dans la mesure où les membres du CUSRPG sont les mêmes que ceux du MCC. Dans les faits, toutefois, la seule véritable fonction du Groupe sera d'offrir un cadre institutionnel permettant aux Forces canadiennes d'obtenir du matériel militaire américain (dans le cadre du Mutual Defence Assistance Act - MDAA), sans créer de précédent pouvant être évoqué par d'autres États, en particulier par ceux d'Amérique latine⁸⁵.

Une autre occasion survient en 1952, lorsque les membres de l'Alliance décident de transformer les groupes de planification régionale en «commandements régionaux». Malgré des représentations canadiennes, le CUSRPG est le seul des cinq à ne pas être modifié. Outre l'opposition des militaires américains, la proposition ne recueille même pas l'appui des Européens, peu désireux de s'engager dans des responsabilités liées à la défense de l'Amérique du Nord⁸⁶. Rétrospectivement, certains observateurs estiment toutefois que le maintien d'une distinction bien nette entre la défense de l'Amérique du Nord a finalement servi les intérêts du Canada⁸⁷. La mise en place d'un commandement régional comparable au SACEUR (Commandant suprême des forces alliées en Europe) aurait signifié, à toutes fins pratiques, que les forces canadiennes stationnées au pays allaient être placées sous le commandement d'un général américain — comme c'est le cas en Europe, alors que le SACEUR, toujours un Américain, commande des forces européennes — contredisant ainsi un principe cardinal de la politique de défense canadienne. Plus encore, cette structure aurait pu favoriser un accroissement de la présence militaire américaine au

84. William R. WILLOUGHBY, *op. cit.*, p. 132-133; John W. HOLMES, *op. cit.* (1982), p. 278-279; Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987), p. 96-97.

85. Voir, à ce sujet, la correspondance diplomatique dans Greg DONAGHY (dir.), *DREEC/16 (1950)*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1996, p. 1342-1398.

86. William R. WILLOUGHBY, *op. cit.*, p. 133.

87. Joel J. SOKOLSKY, «A Seat at The Table: Canada and Its Alliances» dans B. D. HUNT et R. G. HAYCOCK (dir.), *op. cit.* (1993), p. 152; William R. WILLOUGHBY, *op. cit.*, p. 133.

Canada⁸⁸. Ainsi, au début des années 1950, il devient clair que, sur le terrain, la défense de l'Europe et celle de l'Amérique du Nord allaient désormais suivre des voies parallèles, mais distinctes.

Le contrepoids européen — si jamais il y en eut effectivement un — ne devait pas soulager le Canada des aléas de la coopération bilatérale avec les États-Unis. Si l'on doit en chercher l'effet, c'est plus au niveau des problèmes de sécurité européens et des relations Est-Ouest en général. Pourtant, même sur ce plan, l'impact du multilatéralisme n'est pas évident. Au cours de la guerre de Corée, par exemple, les Canadiens n'auront, somme toute, qu'une influence limitée sur les décisions américaines, décisions qui pouvaient affecter, en bout de piste, tant la sécurité de l'Europe que celle du Canada⁸⁹. Les cas où le gouvernement canadien a pu faire front commun avec ses alliés européens pour tenter d'influencer les États-Unis demeurent rares, sinon inexistantes. Au contraire, pendant les années 1950, les Canadiens semblent, sur la plupart des dossiers significatifs, avoir défendu des positions plus proches de celles des États-Unis que de celles des Européens.

Compte tenu de l'importance acquise par la notion de «contrepoids européen» dans la documentation (voir chapitre I), comment expliquer le peu d'empressement des Canadiens à pousser davantage en faveur d'un lien plus étroit entre la défense des deux continents? John Holmes, par ailleurs l'un des plus fervents opposants de la notion d'alliance à «deux piliers» (l'un nord-américain, l'autre européen) susceptible de consacrer la distinction entre la sécurité des deux continents⁹⁰, offre une piste de

88. Sur ce dernier point, le «contrepoids» formé par les alliés européens aurait difficilement pu être d'un quelconque secours au Canada, une présence militaire américaine massive n'ayant rien d'exceptionnel pour eux.

89. Martin KITCHEN, «From Korean War to Suez: Anglo-American-Canadian Relations, 1950-1956», dans B. J. C. MCKERCHER et Lawrence ARONSEN (dir.), *op. cit.*, p. 220-255. Thomas RISSE-KAPPEN estime que les alliés européens et les Canadiens ont eu une influence sur les décisions américaines au cours de la guerre de Corée. Son analyse de l'influence canadienne demeure cependant trop fragmentaire pour être réellement convaincante. Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

90. Voir, en particulier, John W. HOLMES, «The Dumbbell Won't Do», *Foreign Policy*, no. 50, printemps 1983, p. 3-22.

réflexion. Sentant la nécessité d'expliquer pourquoi les diplomates canadiens n'ont pas cherché à transférer les dossiers bilatéraux dans le cadre d'une institution multilatérale, il évoque le raisonnement suivant :

The principal reason for keeping continental relations in a separate compartment was probably Canadians' confidence in their ability to deal with the Americans. They did not entirely swallow the American assumption of being more virtuous than other countries, but there nevertheless was a belief in Canada that North American relations were conducted on a higher moral plane than those of other continents [...] Although they would never admit for a moment that Canadian-American relations were other than those between two sovereign countries, there was a tendency in Canada to think of these relations as their own private business in which outsiders, even an international organization, should not interfere.⁹¹

Bien que ce commentaire ait été formulé en référence à l'ONU, il s'applique fort bien à l'Alliance atlantique. De façon implicite, Holmes évoque — comme bien d'autres avant lui — l'existence d'un ordre international nord-américain distinct, dont le bon fonctionnement ne nécessite ni un jeu d'équilibre, ni une dynamique propre au multilatéralisme. L'examen des relations canado-américaines au cours de la seule période de l'immédiat après-guerre ne permet certainement pas de qualifier cet ordre de *libéral*. Toutefois, dans la mesure où cet ordre descend en droite ligne des pratiques et des institutions développées depuis la fin du XIX^e siècle, il peut, sans abus, être considéré comme le prolongement de l'ordre libéral existant antérieurement.

La façon dont a été écarté, au sein du gouvernement canadien, le projet consistant à transférer les fonctions de la CPCAD ou du MCC est révélatrice sur un autre plan. Cette décision ne s'explique pas tant par l'opposition des militaires américains que par l'écho favorable que leurs arguments ont trouvé chez leurs homologues canadiens. Ainsi, les *coalitions transgouvernementales* entre militaires, apparues graduellement à la faveur de la guerre et dont l'effet est déjà perceptible dans les travaux de la CPCAD à cette époque, semblent parvenues à maturité et commencent à peser de façon significative sur la prise de

91. John W. HOLMES, *op. cit.* (1982), p. 252-253.

décision. Plus que jamais, leur impact sera évident au cours des années 1950.

3. Lignes de défense, coalitions transgouvernementales et ordre régional

Au début des années 1950, les positions des différents acteurs évoluant au sein de l'appareil politique canadien sont suffisamment bien campées pour permettre d'établir certaines distinctions, à tout le moins en ce qui a trait aux relations avec les États-Unis. Les dirigeants politiques, en particulier St-Laurent, Claxton et Pearson — nous l'avons vu plus haut — abordent les rapports avec leurs voisins du Sud avec une dose de confiance, en partie parce que, contrairement à Mackenzie King ou aux partisans du maintien des liens impériaux, ils ne conçoivent pas ces relations comme l'expression d'un lien conflictuel ou de domination. Le discours qu'ils tiennent, structuré par l'expérience de la lutte contre le fascisme et par l'émergence de la guerre froide, laisse plutôt entendre que le Canada et les États-Unis font tous deux partie du «monde libre» et que leurs relations sont l'expression de l'héritage politique occidental et libéral. De plus, les dirigeants politiques semblent adhérer à l'idée que le Canada dispose de certains garde-fous capables de limiter les excès de zèle des États-Unis et de servir d'ultimes remparts pour défendre les intérêts canadiens. Les institutions internationales, en particulier l'ONU et l'OTAN, sont, dans leurs esprits, appelées à jouer un rôle de contrepoids. En ce sens, la confiance de fond envers les États-Unis n'exclut pas une certaine circonspection sur des questions ponctuelles.

L'attitude des dirigeants politiques semble très proche de celle des représentants des Affaires extérieures. Cette convergence n'est pas étonnante, dans la mesure où les membres influents du Cabinet ont établi des liens étroits avec le ministère. Ainsi, St-Laurent s'est vu confier le portefeuille des Affaires extérieures (1946-1948) avant de devenir Premier ministre (1948-1957), tandis que Pearson a fait carrière dans ce service avant d'entrer en politique active et de succéder à St-Laurent comme ministre (1948-1957), puis chef du Parti libéral (1957). Le ministère a subi

de profonds bouleversements depuis la fin des années 1930, alors qu'apparaît une nouvelle génération de diplomates⁹². La nouvelle équipe, composée notamment de Norman Robertson, Escott Reid, Hume Wrong, Dana Wilgress et John Holmes, plaide en faveur d'une politique résolument plus active, correspondant au nouveau statut de «puissance moyenne» du Canada, qui lui permette de contribuer à la réorganisation de l'ordre international. Alors que leurs prédécesseurs avaient dû concentrer leurs efforts sur la redéfinition des rapports entre le Dominion et l'Empire britannique, les diplomates de la nouvelle génération sont en meilleure position pour réfléchir sur la place du Canada dans le monde de l'après-guerre. Comme les dirigeants politiques, les diplomates abordent les relations avec les États-Unis avec un mélange de confiance et de prudence, ce qui, dans les faits, se traduit par une approche essentiellement pragmatique. Témoins privilégiés des difficultés survenues dans les relations canado-américaines au cours du conflit, ils se font les champions d'une politique étrangère indépendante et vouée aux intérêts nationaux du Canada. Pour ceux que Holmes qualifie de «réalistes», soit les Wrong (ambassadeur à Washington), Wilgress (ambassadeur à Moscou, puis membre de la CPCAD) et Robertson (haut-commissaire à Londres), le leadership américain du «monde libre» est inévitable et le Canada doit, tout au plus gérer, les difficultés que cela comporte. D'autres, tel Escott Reid, plus méfiants face aux intentions américaines⁹³ et peut-être aussi plus «idéalistes», cherchent ouvertement, dans les institutions internationales multilatérales, la solution aux problèmes de cohabitation avec les États-Unis... avec le succès que l'on sait. Quoi qu'il en soit, c'est, parmi les organismes concernés par la coopération avec les États-Unis, aux Affaires extérieures que l'on retrouve la plus grande circonspection.

92. Jack L. GRANATSTEIN, *The Ottawa Men. The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto, Oxford University Press, 1982.

93. Reid écrit, dans ses mémoires, qu'à partir de 1941 «for the rest of my life, I would search for ways by which we might influence United States policies which affect us», *op. cit.* (1989), p. 140. Mentionnons que Reid a exprimé des craintes du même ordre dans un article du *Dalhousie Review* en 1935, cité par J. L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1982), p. 241.

Cette conception de la politique étrangère canadienne se heurte, au sein de l'appareil décisionnel, à une autre approche, découlant d'expériences et de préoccupations différentes. Au cours de la guerre, les militaires canadiens chargés de la défense de l'Amérique du Nord ont appris à travailler en étroite collaboration avec leurs collègues américains. Cette tendance se renforce après la guerre, surtout après la formulation de la Déclaration conjointe de 1947, qui formalise le processus de standardisation des équipements et des procédures. Elle est particulièrement perceptible chez les aviateurs. Le personnel de l'Aviation royale du Canada (ARC) et celui de l'USAF semblent avoir découvert rapidement qu'ils partagent certains intérêts, dont celui d'accroître la part du budget qui leur est consacrée et, donc, de donner de l'importance à leurs missions. Habitué à travailler de concert, les membres des forces aériennes préfèrent les rapports informels, plus souples et plus rapides (et donc, de leur point de vue, plus efficaces) que les échanges diplomatiques ou les négociations au sein de la CPCAD. Cette situation crée une double tendance chez les aviateurs canadiens. D'une part, ils évaluent la menace selon les mêmes critères que leurs collègues américains, qui ont souvent des vues bien différentes de celles qui prévalent à Ottawa. D'autre part, ils tendent à adopter les mêmes solutions à ce qui est perçu comme une menace, solutions qui impliquent souvent le déploiement de systèmes coûteux et généralement hors de portée des capacités financières canadiennes. D'un côté comme de l'autre de la frontière, les contraintes politiques sont perçues comme des entraves à la réalisation des objectifs assignés aux forces aériennes. En conséquence, les membres de l'ARC se soucient moins de ces considérations politiques, y compris celles relatives à la souveraineté, et ne se préoccupent que des aspects purement techniques des projets qu'ils proposent⁹⁴. Les relations entre le personnel des forces aériennes forment donc un canal d'échange transgouvernemental qui tend à acquérir sa propre autonomie et qui peut, à l'occasion, court-circuiter le processus de prise de décision. Au début des années 1950, ces solidarités transgouvernementales

94. Voir, à ce sujet, Ann Denholm CROSBY, *op. cit.*; Jack L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1993), p. 55-56.

commencent à peser sur le processus décisionnel, alors que les militaires canadiens tendent de plus en plus à soutenir certaines des demandes de l'USAF dans les négociations concernant les procédures d'interception et la mise en place de réseaux radar⁹⁵. Elles joueront un rôle capital dans la dernière étape du processus d'intégration de la défense aérienne du continent, soit la création d'un commandement unifié de la défense aérienne.

3.1 Le contrôle des forces américaines en territoire canadien (1950-1956)

Dans les mois qui suivent la formulation de la Déclaration conjointe de février 1947, les craintes concernant une attaque aérienne sur l'Amérique du Nord se font plus précises. Les progrès de l'URSS dans les domaines de l'aéronautique (apparition du premier bombardier à long rayon d'action en mai 1947) et du nucléaire (explosion de la première bombe nucléaire soviétique en juillet 1949) poussent l'USAF à mettre en place, en 1948, les premières mesures de défense aérienne aux États-Unis et en Alaska. Au Canada, Claxton ne se convainc que lentement que l'Amérique du Nord puisse être la cible d'une offensive aérienne massive (plutôt que d'une simple attaque de diversion). Ce n'est qu'en décembre 1948 que les deux premières escadrilles de chasse canadiennes sont réactivées. Le ministre décide également de doter les unités canadiennes de nouveaux intercepteurs à réaction F-86 américains en attendant la livraison des CF-100 «Canuck», le premier (et le dernier) appareil de chasse entièrement conçu au Canada et utilisé en service actif⁹⁶.

Le regain de tension internationale se fait également sentir dans les régions arctiques, où les activités des forces américaines vont croissantes depuis 1946, et dont certains aspects rappellent la situation de 1942. En novembre 1947, un rapport signale au secrétaire du Cabinet, A. D. P. Heeney, que plusieurs aérodromes semblent passer sous le contrôle des

95. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987), p. 44-45 et 51.

96. *Ibid.*, p. 31-40.

forces américaines⁹⁷. Ce n'est toutefois qu'avec la création du Comité consultatif sur le développement du Nord, en 1948, que le gouvernement prend conscience du problème. Bien que les premiers rapports présentés au Comité se révéleront passablement exagérés, les participants y apprennent des faits préoccupants, notamment l'impossibilité de connaître le nombre exact de militaires américains stationnés dans cette région et le peu de respect de ces derniers pour les procédures devant entourer les activités menées en territoire canadien⁹⁸. Comme ce fut le cas en 1940-1942, les menaces militaires qui semblent peser sur le pays tendent à diminuer l'importance accordée aux questions touchant à la souveraineté, au profit des préoccupations en matière de sécurité, si bien que les débats sur «l'infiltration militaire des États-Unis» occupe une place moins significative dans les travaux du Comité, en 1949. Par ailleurs, le gouvernement ayant adopté une série de mesures pour reprendre le contrôle sur ces activités, notamment en augmentant la présence des forces canadiennes dans la région, la situation tend à devenir moins inquiétante au tournant des années 1950⁹⁹. La facilité relative avec laquelle les deux gouvernements parviennent à trouver des solutions mutuellement acceptables — malgré quelques grognements de part et d'autre — indique que l'expérience de la Seconde Guerre mondiale porte fruit. Les normes et les pratiques élaborées si péniblement pour encadrer la défense commune (et non plus la résolution des conflits) semblent avoir été suffisamment bien intégrées par les acteurs pour se maintenir au fil du temps.

À partir de 1950, les discussions canado-américaines en matière de défense continentale se concentrent sur trois questions, soit les problèmes liés à l'interception des appareils suspects approchant le continent, la

97. W.W. BEAN, «Control of Arctic Projects», 13 novembre 1947, *DRREC/13*, p. 1516-1519.

98. «Extract from Minutes of First Meeting of Advisory Committee on Northern Development», 2 février 1948 dans Hector MACKENZIE (dir.), *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, vol. 14 (1948), Ottawa, 1994, p. 1519-1521; «Extract from Minutes of Second Meeting of Advisory Committee on Northern Development», 1er juin 1948, *DRREC/14*, p. 1522-1527; «Extract from Minutes of Third Meeting of Advisory Committee on Northern Development», 23 novembre 1948, *DRREC/14*, p. 1528-1529. Voir également Shelagh D. GRANT, *op. cit.* (1988), p. 223-226.

99. Shelagh D. GRANT, *op. cit.* (1988), chap. 9, p. 211-237.

présence militaire américaine à Terre-Neuve et la couverture radar du continent. En août 1950, le gouvernement des États-Unis demande à Ottawa d'autoriser les appareils de l'USAF, contrôlés depuis le territoire américain, à intercepter des avions non identifiés au-dessus du territoire canadien. Bien que jugeant cette demande pour le moins excessive, le gouvernement du Canada accepte d'ouvrir des discussions sur le sujet. Celles-ci aboutissent, en août 1951, à la recommandation 51/4 de la CPCAD qui autorise chaque pays à envoyer des chasseurs dans l'espace aérien de son voisin pour reconnaître un appareil non identifié se dirigeant vers la frontière, si l'autre partenaire n'est pas en mesure de le faire. Les appareils d'interception doivent cependant être placés sous le contrôle opérationnel du pays hôte. Ces dispositions sont complétées par la recommandation 51/6, qui autorise, en cas d'urgence, le déploiement des forces aériennes d'un pays dans le territoire de l'autre, toujours sous le contrôle opérationnel du pays hôte.

Les responsables de l'USAF, qui sont loin d'être satisfaits par ces mesures — perçues comme autant d'entraves — réclament la poursuite des discussions. La recommandation 53/1 de la CPCAD suggère la mise en place de procédures autorisant, en temps de paix, l'interception d'un appareil ennemi au-dessus du territoire de l'autre État si ce dernier n'est pas en mesure de le faire. Elle prévoit, en outre, qu'un contrôleur peut déléguer son autorité à son homologue de l'autre pays¹⁰⁰. Proposée en janvier 1953, cette recommandation ne sera adoptée par le Canada qu'en novembre, le Cabinet hésitant devant les conséquences possibles d'un tel accord, et il faudra l'annonce de l'explosion de la première bombe à hydrogène soviétique, en août, pour balayer les dernières hésitations¹⁰¹. Sur papier, les prérogatives canadiennes semblent sauvées. Dans les faits cependant, les lacunes importantes du système de défense canadien dans les Prairies (Manitoba, Saskatchewan et Alberta) et à Terre-Neuve impliquent que, lorsque des missions d'interception devront être menées

100. «Principles Governing the Interception of Unidentified Aircraft in Peace Time», 2 novembre 1953, dans Donald BARRY (dir.), *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, vol. 19 (1953), Ottawa, 1991, p. 1022-1023.

101. David COX, *op. cit.*, p. 8.

dans ces secteurs, le contrôle opérationnel sera immédiatement confié à l'USAF. De façon plus générale, il semble que les Américains s'attendaient à ce que l'ARC délègue son autorité dès qu'un engagement risquait de se produire¹⁰².

Les dispositions concernant le «contrôle opérationnel» sont importantes du point de vue canadien. Elles sont, en effet, conformes — en théorie du moins — au principe voulant que les autorités canadiennes conservent le contrôle sur les forces armées (canadiennes ou étrangères) stationnées ou opérant sur son territoire. Ceci signifie que le gouvernement canadien n'entend pas placer ses forces stationnées sur son territoire sous un commandement étranger, ni accepter une présence militaire étrangère qui ne soit pas placée sous son contrôle¹⁰³. Ce principe sera cependant remis en question en trois étapes.

Contrairement à de nombreux alliés des États-Unis, le Canada n'a pas eu à accueillir de bases américaines sur son territoire après 1945, la base de Goose Bay (Labrador) faisant ici figure d'exception. Louée aux États-Unis par l'Angleterre en 1941 dans le cadre du troc «bases contre destroyers» alors que Terre-Neuve n'était pas encore une province canadienne, les autorités américaines de la base disposaient de vastes pouvoirs, allant de l'application du droit selon le code criminel américain à l'exemption de taxes, qui s'appliquait tant aux militaires américains qu'aux citoyens de Terre-Neuve. À partir de 1947, Goose Bay abrite des bombardiers du *Strategic Air Command* (SAC) et devient, de ce fait, une composante de l'appareil offensif des États-Unis. L'admission de Terre-Neuve au sein de la Confédération canadienne en 1949 engendre, de ce point de vue, certains problèmes, du fait que le Canada n'est pas disposé à octroyer des modalités de location aussi généreuses aux Américains. Une série de négociations s'ouvre donc, à partir de 1950, et se termine par un compromis. Les États-Unis acceptent de modifier les dispositions adoptées en 1941 concernant l'extraterritorialité, tandis que le Canada concède des

102. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.*, (1987), p. 50-58.

103. *Ibid.*, p. 3-4.

droits d'utilisation spéciaux de la base au SAC¹⁰⁴. Si cet accord permet de restaurer la souveraineté canadienne sur certains aspects du fonctionnement de la base, il n'en demeure pas moins que cette entente constitue une première exception importante au principe du contrôle des forces stationnées en territoire canadien.

La seconde brèche sera ouverte par la mise en place graduelle d'une série de systèmes d'alerte tout au long des années 1950. La crainte d'une attaque des bombardiers soviétiques par le Nord pousse, en effet, Washington à concevoir un réseau de détection et de poursuite avancées, dont une partie devait inévitablement être installée au Canada. Les considérations géographiques, l'importance des coûts associés à un tel système, ainsi que les similitudes dans les besoins exprimés par les membres des forces aériennes des deux États incitent Ottawa et Washington à entreprendre ce projet sur une base conjointe plutôt que nationale.

Dès l'été 1950, les discussions sur cette question s'engagent entre l'USAF et l'ARC, ainsi que dans le cadre de la CPCAD. Ces négociations permettent la formulation de la recommandation 51/1, qui sera approuvée, discrètement¹⁰⁵, en avril 1951. Elle prévoit la construction de 31 nouvelles stations radar — le réseau Pinetree — pour prolonger sur le territoire canadien, le long du 50^e parallèle, un ensemble existant déjà aux États-Unis et en Alaska. En 1953-1954, à la suite des succès du programme thermonucléaire soviétique et de l'adoption de la stratégie des représailles massives par les États-Unis, le gouvernement américain projette la mise en place d'un système plus ambitieux, le Distant Early Warning (Ligne

104. Sur les négociations concernant la base de Goose Bay, voir David J. BERCUSON, «SAC vs Sovereignty: The Origins of the Goose Bay Lease, 1946-52», *Canadian Historical Review*, vol. 70, no. 2, 1989, p. 206-222; Raymond B. BLAKE, «An Old Problem in a New Province: Canadian Sovereignty and the American Bases in Newfoundland 1948-1952», *American Review of Canadian Studies*, vol. 23, no. 2, été 1993, p. 183-201. Les deux auteurs interprètent cependant différemment le résultat de ces négociations; le premier estime que la location à long terme de la base répond aux intérêts du Canada, tandis que le second considère que celui-ci n'avait guère le choix.

105. Craignant une réaction négative de la population canadienne, l'accord ne sera rendu public qu'en février 1953. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987), p. 50.

DEW), dont les composantes seront réparties le long du 70^e parallèle, dans le Grand Nord. Enfin, il est également prévu que le Canada entreprendra, seul cette fois, l'érection d'un système de détection entre les deux réseaux précédents (Ligne Mid-Canada ou McGill Fence), le long du 55^e parallèle. Dans les deux cas, le Canada sera mis à contribution, non seulement en autorisant l'établissement de stations radar sur son territoire, mais aussi en participant au financement et au fonctionnement des réseaux. Il assumera ainsi le tiers des coûts de construction et d'entretien de la Ligne Pinetree (160 millions \$) et la totalité de la Ligne Mid-Canada (210 millions \$), mais les frais de la Ligne DEW seront entièrement défrayés par les États-Unis¹⁰⁶.

Cet épisode est instructif dans la mesure où il marque l'ouverture d'une seconde brèche dans le principe du contrôle des forces étrangères stationnées au Canada. Les employés chargés de construire les installations et les opérateurs des bases étant américains, le gouvernement canadien craint l'arrivée d'une nouvelle «armée d'occupation» échappant à son contrôle et pouvant contribuer à affaiblir la position canadienne dans le contentieux opposant les deux pays sur les zones arctiques. Ottawa doit pourtant se résoudre à accueillir ces nouveaux venus, puisqu'il manque désespérément de personnel qualifié. Ces préoccupations se refléteront dans les conditions rigoureuses contenues dans la recommandation 51/1 concernant la Ligne Pinetree et imposées par la partie canadienne dans l'échange de notes finalisant l'accord concernant la Ligne DEW (mai 1955). Ces accords prévoient que le gouvernement canadien conserve la propriété des stations et garantissent que leur exploitation par les États-Unis sera soumise aux lois canadiennes¹⁰⁷.

Il est cependant important de noter que cette brèche a été ouverte avec la «complicité» des autorités militaires canadiennes. En 1953, Brooke

106. *Ibid.*, p. 42-50 et 60-90; Michel FORTMANN, «La politique de défense canadienne» dans Paul PAINCHAUD (dir.), *De Mackenzie King à Pierre Trudeau. Quarante ans de diplomatie canadienne (1945-1985)*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1988, p. 479-481; James EAYRS, *op. cit.* (1972), p. 356-372.

107. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987), p. 46, 83-85 et 121.

Claxton insiste, avant d'aller de l'avant avec les discussions sur la construction de la Ligne DEW, pour que soit créé un nouvel organisme, le Groupe d'étude militaire conjoint canado-américain (*Canadian-US Joint Military Study Group* ou MSG), afin que les militaires canadiens puissent obtenir, de leurs collègues américains, toutes les informations techniques nécessaires pour évaluer le projet de façon indépendante. il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un couteau à double tranchant :

Subsequently, the Canadian side of the Military Study Group approved the Mid-Canada line, the DEW line and the establishment of an integrated air defence command. Whatever the substantive merits of these proposals, Claxton and his successors were wrong to think that Canadian Air Force officers would cast a skeptical eye on the proposals of their American conferees. The first head of the Canadian section of the Military Study Group, for example, was Air Vice-Marshal Frank Miller, one of the most aggressive advocates of Canadian-American cooperation.¹⁰⁸

Plus encore, la mesure semble s'être retournée contre les autorités politiques, puisqu'elle a finalement permis aux militaires d'exercer un contrôle étroit sur l'information à caractère technique et stratégique, et donc à façonner l'agenda en fonction de leurs propres préoccupations¹⁰⁹. Cette tendance allait s'accroître au cours des années à venir et jouer un rôle déterminant dans la formation de la dernière-née des principales institutions de sécurité canado-américaines.

3.2 *La création du NORAD (1956-1958)*

L'intérêt pour un commandement aérien intégré couvrant toute la partie septentrionale de l'Amérique du Nord n'apparaît que progressivement. Ce n'est qu'en 1954 qu'un commandement de la défense aérienne est créé aux États-Unis pour assumer des fonctions jusque-là réparties entre les trois armes. Jusqu'en 1954-1955, les autorités politiques et les états-majors des deux pays ne jugeaient ni utile, ni

108. David COX, *op. cit.*, p. 14.

109. Ann Denholm CROSBY, *op. cit.*, p. 42 et 49.

désirable de mettre en place un tel commandement binational, les mécanismes existant étant jugés suffisants.

Les membres de l'ARC et de l'USAF sont toutefois convaincus de la nécessité de créer un commandement conjoint qui, de leur point de vue, améliorerait leur capacité à remplir leurs missions. Ils vont alors entreprendre des opérations de lobbying auprès de leurs gouvernement et supérieurs respectifs. En février 1955, les représentants des forces aériennes exposent la situation aux membres du MSG, qui vont à leur tour convaincre les états-majors. Les autorités politiques et militaires, tant du côté canadien qu'américain, restent cependant prudentes et refusent de considérer l'établissement d'un commandement du type de ceux établis par l'OTAN. La proposition finale, soumise à l'approbation des gouvernements par les états-majors, évite donc toute référence au terme «commandement» pour désigner la future instance pourtant dirigée par un commandant (appelé CINADCANUS - «Commander-in-Chief, Air Defense, Canada-United States»). Elle limite également les pouvoirs du futur quartier général aux aspects purement opérationnels et prévoit que le commandant américain sera assisté par un commandant en second canadien¹¹⁰.

La conclusion de l'Accord sur le commandement unifié mène, en fait, à l'effondrement des principes défendus par le gouvernement canadien depuis le second conflit mondial. Au printemps 1957, le général Charles Foulkes, président du Comité des chefs d'état-major du Canada, ne voit pas d'obstacle à l'approbation du projet par le gouvernement canadien. Un problème survient cependant, sous la forme du déclenchement d'une élection générale qui, le 10 juin 1957, porte au pouvoir un gouvernement conservateur dirigé par John Diefenbaker. Écartés du pouvoir pendant 22 ans et donc inexpérimentés en matière de politique étrangère et de défense, les nouveaux dirigeants n'ont guère de moyens d'évaluer les conséquences de cette proposition. Sous la pression de Foulkes et de George Pearkes (le nouveau ministre de la Défense), qui

110. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987), chap. 5, p. 91-117 et (1982).

présente le projet comme s'il s'agissait d'un accord mineur, le nouveau Premier ministre donne son aval. La création du CINCADCADUS est annoncée officiellement et conjointement le 1^{er} août 1957 et fait l'objet d'un échange de notes diplomatiques en mai 1958. L'Accord, valable pour une période de dix ans, est renouvelable. Quelques semaines après l'annonce publique, le nouveau commandant en chef demande à ce que la nouvelle organisation, qui est dans les faits un commandement, soit désormais appelée *North American Air Defence Command* (NORAD).

Cette décision précipitée entraîne le gouvernement conservateur vers sa première crise politique. L'accord est, en effet, loin d'être un engagement mineur pour le Canada. Au contraire, il marque l'effondrement du principe du «contrôle par le Canada des forces canadiennes stationnées au pays». La mise en place du NORAD signifie en effet qu'une partie importante de l'ARC sera désormais placée sous les ordres d'un commandant américain. Si cette dernière étape apparaît comme la suite logique d'un processus d'intégration militaire entamé près de vingt ans plus tôt, elle n'en représente pas moins un événement extrêmement important au niveau politique. Le gouvernement conservateur se le fera d'ailleurs aigrement rappeler dans les débats qui auront lieu à ce sujet à la Chambre des Communes au cours de l'automne 1957 et de l'hiver 1958.

Le débat qui suit la conclusion de l'accord sur le commandement unifié marque également la fin de toute tentative de lier la défense aérienne du continent à l'OTAN. Le mémoire transmis par Foulkes pour convaincre les membres du nouveau gouvernement établissait en effet un lien étroit, mais abusif et tortueux, entre le NORAD et l'OTAN, et c'est ainsi que Diefenbaker, dans une tentative visant à calmer les appréhensions suscitées par l'accord, présentera les choses à la Chambre¹¹¹. Pour le Premier ministre, le NORAD n'était rien de plus que le prolongement des activités du Groupe de planification régionale Canada - États-Unis, et devait être considéré au même titre que les autres

111. *Débat de la Chambre des Communes, 1957-1958*, vol. II, p. 1111-1114; vol. III, p. 2856-2862.

commandements régionaux de l'Alliance atlantique¹¹². Ces déclarations obligeront les États-Unis, puis le secrétaire général de l'OTAN, à opposer des fins de non-recevoir catégoriques qui régleront définitivement la question¹¹³.

Quelle que soit la légèreté dont ont fait preuve Diefenbaker et Pearkes dans cette affaire, la plupart des auteurs s'entendent pour y voir d'abord l'influence des militaires. Le rôle joué par les Affaires extérieures paraît plus difficile à cerner. Bien qu'impliqués dans le processus, les représentants du ministère semblent avoir tardé à sonner l'alarme et à avertir les autorités politiques des risques que comportait cette entente, en partie parce que la chose relevait essentiellement de la sphère militaire. Un mémorandum, rédigé à l'attention du Comité de Défense du Cabinet et formulant certaines mises en garde et suggestions, a bien été produit, mais a apparemment été ignoré dans la confusion créée par le changement de gouvernement¹¹⁴. La décision finale semble, au demeurant, avoir été prise par Diefenbaker et Foulkes, le ministère des Affaires extérieures ayant été placé devant le fait accompli.

Les représentants des Affaires extérieures ont pourtant formulé une «suggestion utile, sinon présciente», pour reprendre les termes de David Cox, à savoir la nécessité de clarifier les modalités et les procédures de consultation entre les deux gouvernements en ce qui a trait au fonctionnement du nouveau système de défense aérien. L'idée n'est cependant pas enterrée et trouve son expression dans une des dispositions — insérée à la demande d'Ottawa — de la note échangée le 12 mai 1958. Celle-ci prévoit :

The two Governments consider that the establishment of integrated air defense arrangements [...] increases the importance of the fullest possible consultation between the two Governments on all matters affecting the joint defense of North America, and that defense cooperation between them can be worked out on a mutually satisfactory basis only if such consultation is regularly and consistently undertaken.

112. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987), p. 111-117; David COX, *op. cit.*, p. 17.

113. Michel FORTMANN, *op. cit.* (1988), p. 489.

114. Les détails des tribulations de cette note sont racontées dans David COX, *op. cit.*, p. 15-16.

Si elle avait été effectivement mise en oeuvre, cette suggestion aurait permis aux dirigeants canadiens d'atteindre un objectif poursuivi par leurs prédécesseurs depuis la formulation de la déclaration d'Ogdensburg dix-huit ans plus tôt. La grande majorité des auteurs reconnaissent cependant que, dans les faits, le processus de consultation n'a jamais réellement fonctionné¹¹⁵. Selon Diefenbaker, celui-ci devait fonctionner régulièrement en temps de paix et s'intensifier en période d'alerte¹¹⁶. La Crise de Cuba devait, quatre ans plus tard, démontrer l'impossibilité de suivre un processus de consultation politico-militaire en pleine crise, tout en respectant les contraintes opérationnelles. Rétrospectivement, la chose apparaît prévisible, compte tenu de la rapidité de réaction qu'exige la gestion d'une crise entre adversaires dotés de missiles et d'armes nucléaires.

Il n'en demeure pas moins que les deux gouvernements ont effectivement cherché à accroître la consultation politique en temps de paix. La tentative la plus sérieuse en ce sens reposait sur le Comité ministériel conjoint canado-américain de défense, créé en août 1958, dans la foulée de la visite du président Eisenhower à Ottawa, pour mettre en oeuvre les dispositions de l'échange de notes. Le mandat du Comité demeurait cependant vague. Selon une note canadienne, il s'agissait de :

1. To consult periodically on any matters affecting the joint defense of Canada and the United States;
2. In particular, to exchange information and views at the Ministerial level on problems that may arise, with a view to strengthening further the close and intimate cooperation between the two Governments on joint defense matters;
3. To report to the respective Governments on such discussions in order that consideration may be given to measures deemed appropriate and necessary to improve defense cooperation.¹¹⁷

115. Serge BERNIER, «La perception du NORAD par divers commentateurs du Canada», *Revue internationale d'histoire militaire*, no. 54, 1982, p. 256-257; Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987), p. 128-129; William R. WILLOUGHBY, *op. cit.*, p. 144-145.

116. Cité par William R. WILLOUGHBY, *op. cit.*, p. 144.

117. *Ibid.*, p. 190.

Le Comité devait réunir, une fois l'an, les ministres des Affaires extérieures, de la Défense et des Finances du Canada, et leurs homologues américains. Il ne survivra que l'espace de quatre rencontres (1958, 1959, 1960 et 1964), avant de sombrer dans l'oubli. Si l'animosité personnelle entre Diefenbaker et Kennedy explique en grande partie l'absence de réunions entre 1960 et 1964, la principale cause de la mise en veilleuse de ce processus de consultation de haut niveau semble surtout liée à la pénurie de sujets de discussion suffisamment importants pour justifier le déplacement de personnes à l'agenda par ailleurs bien chargé. À part la question de la dotation des forces canadiennes en armes nucléaires, le dispositif de défense de l'Amérique du Nord n'a pas suscité, au cours des années 1960, de débat nécessitant l'intervention conjointe des hautes autorités politiques. Quant à la gestion des affaires courantes, elle a pu être assurée, sans grande difficulté, par les instances existantes (CPCAD, MCC), les canaux diplomatiques ou les contacts intergouvernementaux informels. Ce n'est donc pas tant la faillite du processus de consultation de haut niveau qui est en cause, que sa raison d'être.

L'accord concernant le NORAD compte parmi ceux qui ont fait — et qui font encore — l'objet des plus virulentes critiques de la part des commentateurs et des historiens, non seulement à cause de la façon dont il a été bâclé et en raison du rôle discutabile joué par les militaires, mais aussi parce qu'il contribue, plus que tout autre engagement international, à réduire l'indépendance décisionnelle — et donc la souveraineté — du Canada. Selon Desmond Morton, «the NORAD agreement of 1958 [...] conceded to Washington a control over Canadian autonomy that Whitehall had not claimed in generations¹¹⁸». Les règles d'engagement définies depuis 1951, combinées à l'existence d'un commandement intégré dirigé par un officier américain, signifient que les forces aériennes canadiennes peuvent être lancées dans la bataille sans même qu'Ottawa n'ait un mot à dire. En d'autres termes, le Canada peut, techniquement, se

118. Desmond MORTON, «Defending the Indefensible: Some Historical Perspectives on Canadian Defence 1867-1967», *International Journal*, vol. 42, no. 4, automne 1987, p. 640.

retrouver en guerre sans qu'il ait le loisir de le décider¹¹⁹. De plus, la création du commandement intégré signifie que le Canada est désormais non seulement lié au dispositif défensif du territoire américain, mais aussi à l'appareil offensif des États-Unis. Le NORAD est, en effet, chargé de donner l'alerte qui, éventuellement, entraînera la réaction des forces nucléaires américaines. Enfin, la création du NORAD devait, au cours des années suivantes, alimenter et complexifier le débat sur l'acquisition d'armes nucléaires défensives par les forces canadiennes.

Au-delà des problèmes politiques qu'il entraîne — en grande partie causé, il faut le reconnaître, par un manque de leadership au sein du gouvernement canadien —, le NORAD apparaît comme la conclusion logique de la dynamique d'intégration militaire née en 1947, sinon en 1940. Et du point de vue strictement militaire, il demeure une réalisation valable¹²⁰, qui ne reflète pas aussi nettement le différentiel de puissance entre les deux partenaires. Comme le souligne Serge Bernier :

On pourrait croire qu'un accord comme celui du NORAD liant deux pays voisins, dont la puissance politique, économique et militaire réciproque est tellement disproportionnée, causerait de nombreuses mésententes et entraînerait de multiples prises de position, en particulier en ce qui a trait au «petit» allié. Cependant, bien peu de traces des problèmes quotidiens, qui existent certainement, comme dans toute entreprise humaine, sont parvenues jusqu'à nous : il est dans la nature de tels conglomerats internationaux, de ne pas rendre publics ces incidents, qui, de toute façon, ne tirent sans doute pas à conséquence.¹²¹

Si le principe de consultation politique en temps de crise s'est avéré impraticable et si la consultation régulière de haut niveau semble plus ou moins nécessaire — du moins dans le cadre limité de cet accord —, il n'en reste pas moins que la consultation militaire, sur une base quotidienne fonctionne relativement bien. Par ailleurs, le NORAD autorise

119. J. L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1993), p. 134-137; Desmond MORTON, *op. cit.* (1991), p. 344; William R. WILLOUGHBY, *op. cit.*, p. 143; Ann Denholm CROSBY, *op. cit.*, p. 43. Bien que techniquement valable du point de vue de la défense de la souveraineté, l'argument n'a qu'une portée limitée, puisque toute attaque dirigée contre les États-Unis, en utilisant l'espace aérien canadien, constituerait une déclaration de guerre adressée, par l'agresseur, à Ottawa.

120. William R. WILLOUGHBY, *op. cit.*, p. 143

121. Serge BERNIER, *op. cit.*, p. 249.

l'expression d'une forme de réciprocité. Les militaires canadiens, soucieux d'atténuer les critiques dont fait l'objet le commandement unifié, se font d'ailleurs fort de rappeler l'importance du fait que l'adjoint du CINCADCANUS est un Canadien. Compte tenu des fréquentes absences du commandant américain, il est possible d'affirmer que la responsabilité de la défense aérienne des États-Unis repose, en fait, souvent sur les épaules d'un Canadien!

Il n'est pas utile de se livrer, ici, à une évaluation approfondie des faiblesses politiques et des mérites militaires de l'Accord NORAD. Il semble, en effet, plus pertinent d'examiner cet accord et les étapes qui ont mené à sa conclusion, comme une phase de l'évolution de l'ordre libéral en Amérique du Nord.

4. L'ordre libéral d'Amérique du Nord et la défense continentale : bilan

On garde généralement, de la période 1947-1957, l'impression que le gouvernement canadien n'avait pas d'alternative. Les pressions américaines sont vives, alors que la guerre froide est à son apogée et que l'URSS semble faire des progrès rapides dans le développement de ses armes nucléaires et de ses forces de bombardiers. Le «bomber gap» évoqué en 1956 témoigne du climat d'insécurité qui régnait à cette époque aux États-Unis même si, rétrospectivement, il apparaît que la menace n'avait qu'un lointain rapport avec la réalité. Toutefois, les Canadiens n'avaient que peu de moyens pour procéder à leur propre évaluation et encore moins pour s'opposer aux projets américains¹²². En 1953, le ministre de la Défense estime qu'il est «very difficult indeed for the Canadian government to reject any major proposal which the United States Government presents with conviction as essential for the security of the United States¹²³». Face à une définition unilatérale de la menace et des

122. *Ibid.*, p. 257.

123. Cité par James EAYRS (sans titre) dans J. Alex MURRAY (dir.), *op. cit.* (1970), p. 6-7; également par Joel J. SOKOLSKY, «The Future of North American Defence Co-Operation», *International Journal*, vol. 46, no. 1, hiver 1990-1991, p. 30. John Herd

contre-mesures par Washington, Ottawa ne peut que tenter de réduire les dommages potentiels pour sa souveraineté. L'ampleur des contre-mesures exigées par les États-Unis ne permet plus au Canada de maintenir le principe élaboré en 1945 selon lequel le gouvernement canadien doit assumer l'entière responsabilité des activités menées sur son territoire. La mise en place d'un système purement canadien pouvant calmer les inquiétudes américaines est en effet, au début des années 1950, hors de la portée du Canada.

Les Canadiens ont bien quelques raisons de se plaindre et de s'inquiéter. Pearson, par exemple, regrette qu'Ottawa n'ait pas été consulté, en 1953, sur certaines décisions américaines concernant la défense continentale, ce qui lui vaudra une réplique cinglante d'Acheson et, plus tard, de Dulles¹²⁴. Ainsi, l'établissement de rapports étroits avec les États-Unis en matière de sécurité n'a pas permis à Ottawa de développer une «relation privilégiée» avec Washington. Contrairement à ce qu'espéraient les dirigeants canadiens, que ce soit en 1940 ou en 1957, la coopération en matière de sécurité ne semble pas se traduire par une plus grande influence auprès de leurs homologues américains. Le gouvernement n'a pas reçu de statut spécial lui permettant d'avoir accès aux arcanes de la politique de sécurité américaine, pas plus qu'il n'a obtenu le privilège d'être consulté de façon prioritaire par Washington, même lorsque les décisions du gouvernement américain devaient affecter la sécurité canadienne¹²⁵.

Cette appréciation essentiellement négative doit cependant être nuancée. De façon générale, les relations canado-américaines ont, au cours de la période 1948-1956 (soit la période Eisenhower-St-Laurent), été relativement harmonieuses, sinon cordiales. L'examen des documents officiels américains de cette époque indique que les autorités politiques aux États-Unis traitent, malgré tout, le Canada avec certains égards. Elles

THOMPSON et Stephen J. RANDALL attribuent cette citation au ministre Brooke Claxton, *op. cit.*, p. 190.

124. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987), p. 79; Lawrence MARTIN, *op. cit.*, p. 171-172.

125. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987), p. 128-129.

semblent parfaitement conscientes des sensibilités du gouvernement canadien, en particulier en ce qui a trait au respect de la souveraineté et de ses prérogatives¹²⁶. Les documents qui définissent les grandes lignes de l'approche américaine à l'égard de la défense continentale et qui soulignent la nécessité de renforcer la coopération avec le Canada (les documents du *National Security Council* NSC 139, NSC 159, NSC 159 modifié et NSC 161) utilisent un ton relativement conciliant. Par exemple, le document NSC 159 modifié (16 septembre 1953) affirme :

Canadian agreement and participation on an adequate scale is essential to any effective continental defense system... the Canadian government should at once be approached at the highest levels to establish a common appreciation of the urgency... the United States should be prepared to agree that Canada take leadership in developing parts of the system and contribute to its expense.¹²⁷

Au-delà du fatalisme de Claxton ou des impatiences de Pearson, St-Laurent est disposé à reconnaître la qualité des rapports avec les États-Unis :

We have been negotiating many times with our American neighbours. We have been agreeing to do a great many things and they have been agreeing to do a great many things. But never have we been made to feel that we were obliged to agree to something because they were bigger and stronger than we were.¹²⁸

La tension entre l'attitude des Américains — à la fois cavalière et respectueuse — et la réaction presque épidermique, mais finalement conciliante, des Canadiens, prend son sens lorsqu'on la perçoit non pas comme le résultat des dimensions conflictuelles d'une relation entre deux entités souveraines unies par l'existence d'une menace commune (ce qui correspond à une conception réaliste), mais plutôt comme le produit de rapports entre des sociétés dont les liens sont si étroits qu'ils semblent engendrer la formation d'une communauté politique. C'est en

126. «[In 1953], serious negotiations on various aspects of continental air defence had been under way between the two countries for four years, and the Americans had learned that the Canadians could be somewhat testy, if ultimately compliant.» Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987), p. 78.

127. Cité dans David COX, *op. cit.*, p. 10. Les italiques ont été ajoutés.

128. Cité dans Lawrence MARTIN, *op. cit.*, p. 164.

ce sens que le Premier ministre St-Laurent pose, très diplomatiquement, la problématique des relations canado-américaines :

Une des sources des difficultés qui peuvent se produire entre nous et nos bons voisins, tient à la tendance flatteuse de leur part, même si elle est parfois quelque peu embarrassante, à nous considérer comme un des leurs, à tel point que, animés des meilleurs intentions, ils oublient parfois que nous sommes aussi chatouilleux que toute autre nation en ce qui concerne la direction de nos affaires, si l'on peut dire aujourd'hui de n'importe quel pays qu'il dirige ses propres affaires.¹²⁹

Les institutions bilatérales, malgré la réputation discutable qu'elles ont pu acquérir auprès des nationalistes canadiens, ont probablement permis au Canada de bénéficier d'une marge de manoeuvre qui aurait pu lui être refusée autrement. Elles ont notamment permis aux dirigeants canadiens de définir les termes d'une présence militaire américaine qui, en période de crise, aurait pu leur être imposée avec des conditions beaucoup plus dures. Le gouvernement a pu ainsi conserver un contrôle minimal sur les activités se déroulant sur son territoire et, surtout, éviter que celles-ci ne constituent un prétexte pour remettre en question l'intégrité de ce territoire. John Holmes, qui dresse un bilan de l'impact des institutions bilatérales entre 1940 et 1957, fait le constat suivant :

Those few [continental] institutions that were continued or set up new, whether they were formal bodies or agreed principles, were designed to stake out and protect the Canadian interest against the uninhibited power of American Society. The protective role of the IJC and the PJBD are obvious. The 1947 Joint Statement on Defence and the 1950 Statement of Principles for Economic Co-operation enunciate guidelines to which not only the Canadian government can appeal but also the United States administration when Congress feels unrestrained. They will not always work, but they are better than no code at all. Likewise, of course, the United States can thereby expect Canadian government to play fair. NORAD, which seems a step in the continentalization of North American defence, can be regarded from another angle as a means of preserving a Canadian role and an appropriate degree of sovereignty in a situation in which, if there were no rules, the Americans would simply take over defence of the continent.¹³⁰

Par ailleurs, plus que la théorie réaliste des alliances, l'approche transnationaliste semble offrir une explication adéquate de la nature du

129. Louis ST-LAURENT, *Débats de la Chambre des Communes*, 29 avril 1948, vol. IV, p. 3532.

130. John W. HOLMES, *op. cit.* (1982), p. 291.

produit des interactions entre les deux gouvernements. Comme plusieurs auteurs ont tenté de le démontrer¹³¹, la formation de coalitions transgouvernementales de plus en plus serrées — en l'occurrence, entre aviateurs canadiens et américains — constitue probablement le facteur explicatif le plus convaincant pour rendre compte de la dynamique de la coopération militaire canado-américaine au cours des années 1950.

Selon Jack Granatstein, la responsabilité de cette situation doit, en partie, être imputée au gouvernement canadien, qui n'a jamais tenté de d'inverser cette tendance¹³². Ann Denholm Crosby, qui utilise une approche constructiviste, pousse le raisonnement plus loin en attribuant ce phénomène à la nature des relations entre les autorités civiles et militaires au Canada. L'isolement des militaires, le caractère professionnel du métier et l'absence de relations étroites entre les Affaires extérieures et la Défense ont conduit les membres des Forces armées canadiennes à formuler leur propre conception de la nature de l'intérêt national et, par conséquent, leur propre liste de priorités. Dans un contexte d'alliance avec une grande puissance, les militaires canadiens deviennent ainsi perméables à l'influence de leurs collègues américains¹³³. On peut pousser le raisonnement plus loin, en observant les relations qu'entretiennent les militaires américains entre eux et avec les dirigeants politiques. Ainsi, à l'aube de ses travaux sur le transnationalisme, Robert Keohane a cherché à démontrer comment les petites puissances peuvent parvenir à exercer une influence sur les décisions politiques des États-Unis, en particulier en formant des coalitions avec les militaires américains¹³⁴. Dans le même ordre d'idées, les rivalités interarmes au sein même de la communauté de défense américaine, très fortes au début des années 1950, peuvent avoir eu un impact sur la façon dont se sont développées les institutions canado-américaines, par exemple en incitant les membres de l'USAF à chercher

131. Voir note 7.

132. J. L. GRANATSTEIN, *op. cit.* (1993), p. 136-137.

133. Ann Denholm CROSBY, *op. cit.*, p. 40-41.

134. Robert O. KEOHANE, «The Big Influence of Small Allies», *Foreign Policy*, vol. 1, no. 2, 1971, p. 161-182.

appui auprès de leurs collègues canadiens pour faire progresser des projets qu'ils jugeaient prioritaires. La question est intéressante et mériterait d'être explorée davantage.

Toutefois, dans le cadre de cette recherche, il convient surtout de s'interroger sur les facteurs sociopolitiques qui, depuis la signature de la Déclaration d'Ogdensburg, ont permis la formation de coalitions transgouvernementales si puissantes. En articulant sa démonstration autour du concept de relations civils-militaires, Ann Crosby identifie un axe de recherche négligé par les théoriciens transnationalistes, c'est-à-dire le contexte sociopolitique dans lequel se créent ces coalitions. Rien n'interdit la formation de coalitions transgouvernementales entre militaires fonctionnant à l'intérieur de systèmes politiques différents (par exemple, entre militaires d'une démocratie et d'un État autoritaire). Toutefois, le fait d'être soumis à des contraintes politiques semblables (contrôle des budgets par le législatif, sensibilité de l'opinion publique, changement régulier du personnel politique, subordination et marginalisation des militaires dans la vie politique, missions militaires exclusivement tournées vers la confrontation de menaces externes, etc.) contribue à accroître les solidarités transgouvernementales. L'appui que se sont offert mutuellement les militaires canadiens et américains, pour convaincre leurs autorités politiques respectives d'endosser leurs propositions de système de défense à grande échelle, semble être un indice en ce sens. La réticence des deux gouvernements à accepter de tels projets se mesure à leur refus de conclure autre chose que des engagements à caractère technique et fonctionnel (sans toutefois en mesurer pleinement les conséquences politiques, comme l'a appris à ses dépens le gouvernement Diefenbaker), plutôt que de conclure des ententes formelles ou des traités fixant des grands principes politiques¹³⁵.

La création des solidarités transgouvernementales peut être associée au phénomène — de portée plus générale — d'intégration régionale, phénomène qui peut également être exploré sous l'angle de l'impact des

135. Joseph T. JOCKEL, *op. cit.* (1987), p. 120.

normes et des valeurs politiques. Qu'elles soient nées des pressions des militaires ou de la volonté des autorités civiles, les institutions bilatérales créées depuis la Seconde Guerre mondiale, y compris les institutions de sécurité, ont en commun de refléter le fonctionnement des institutions internes que l'on retrouve dans les deux États. De façon plus générale, Shelagh Grant a certainement raison de percevoir, dans les ententes bilatérales conclues depuis la guerre, un prolongement des pratiques déjà en vigueur dans les deux États :

*The procedures and tensions involved in the negotiations for the Auto Pact, the Distant Early Warning System, the Columbia River Treaty, or, more recently, the free trade agreement and attempts to resolve sovereign claims to the Northwest Passage were vaguely similar to those involved in Canada's federal-provincial relations [...] The question which should concern Canadians is whether the country is moving from de facto North American binational confederation, less formalized than the European Economic Community, towards an unofficial co-operative federal-style association.*¹³⁶

De même, le processus qui a mené à la création de NORAD n'est fondamentalement pas différent de celui qui entoure la réorganisation des structures militaires à l'intérieur du cadre national. N'eut été des circonstances entourant sa conclusion, l'entente aurait probablement, et du moins pour un temps, pu passer inaperçu. La conclusion du NORAD — comme des autres ententes l'ayant précédé depuis la fin de la guerre — n'est pas seulement le prolongement de la logique stratégique dans laquelle se sont engagés les deux États à la fin des années 1930. Elle apparaît aussi comme un prolongement des pratiques politiques internes utilisées au sein des deux États libéraux.

136. Shelagh D. GRANT, *op. cit.*, p. 241. Les italiques ont été ajoutés.

CONCLUSION

Les rapports entre les deux États du nord de l'Amérique, se plaisaient à souligner politiciens et commentateurs du premier quart du XX^e siècle, sont différents de ceux qu'entretenaient les États européens. L'avènement d'une communauté de sécurité entre les pays d'Europe occidentale a fait disparaître le caractère «exceptionnel» de ce que l'on a appelé le «nord-américanisme». Il existe certainement un ordre international en Amérique du Nord, mais sa caractéristique principale ne réside plus tant dans un élément propre aux relations canado-américaines, que dans une qualité qu'il partage avec celui qui est apparu après la guerre en Europe de l'Ouest : il s'agit d'un ordre international *libéral*.

1. L'ordre libéral nord-américain

Parce que les éléments constituant cet ordre nord-américain sont généralement définis par la pratique davantage que par des énoncés formels et explicites (à l'inverse, par exemple, de bon nombre des systèmes internationaux créés en Europe après des conflits majeurs — Traités de Westphalie, Concert des Nations, Traité de Versailles, etc.¹), il tend parfois à passer inaperçu. L'absence d'énoncés de principe formels reflète la volonté des deux parties de conserver le maximum de latitude dans la conduite de leur politique de sécurité. Cet ordre existe pourtant bel et bien; il se révèle en filigrane lorsqu'on observe les récurrences dans les rapports entre les deux États, et se dessine plus clairement lorsque ces récurrences sont étudiées à travers le prisme des valeurs libérales que partagent les deux États. En d'autres termes, la convergence de valeurs contribue à expliquer la dynamique des relations de sécurité canado-américaines tout au long de la période observée. Pour mieux faire ressortir ce lien de causalité, il convient de reprendre les termes de l'hypothèse sur laquelle se fonde cette recherche et de rappeler en quoi ils s'appliquent aux deux

1. Kalevi J. HOLSTI, *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

principaux domaines de coopération militaire, soit la résolution des conflits pouvant mener à un affrontement armé et la défense commune de l'Amérique du Nord.

L'examen du processus qui a permis aux deux gouvernements, dans le dernier quart du XIX^e siècle, de résoudre pacifiquement leurs différends peut être inséré dans la problématique, plus globale, des causes de l'absence de guerre en Amérique du Nord après 1814. Même s'il est possible de faire valoir plusieurs explications rivales — dont celle d'un équilibre anglo-américain —, certains éléments nous autorisent à considérer les relations canado-américaines comme un cas de «paix démocratique». Ce n'est pas tant le fait que l'élite politique des deux États partage certaines normes et valeurs démocratiques libérales (le «noyau dur») qui constitue le principal argument en faveur de cette hypothèse, mais plutôt que ces normes et valeurs semblent avoir, en partie du moins, déterminé la façon dont les Américains et les Canadiens percevaient mutuellement leurs intentions. Le phénomène est moins perceptible du côté américain, dans la mesure où ce qui intéresse réellement Washington à cette époque, ce sont les intentions du gouvernement de Londres, pas celles d'Ottawa. Toutefois, les projets d'annexion du Canada par la force disparaissent après la guerre de Sécession, pour ne survivre que sous une forme plus conforme aux idées politiques libérales : la Destinée manifeste doit se réaliser avec le consentement de la population canadienne.

En revanche, le phénomène est plus clairement observable au Canada. Le clivage qui se dessine parmi l'élite et les dirigeants, en ce qui a trait à la perception des intentions du gouvernement américain, est, chez bon nombre d'acteurs, fondé sur leur appréciation du caractère démocratique libéral du système politique américain. Les membres de la classe politique canadienne qui considèrent les États-Unis comme une démocratie «faible» ou corrompue — il s'agit généralement des Conservateurs et des Impérialistes — entretiennent une méfiance face aux visées des dirigeants américains, leur prêtant aisément des intentions belliqueuses, et sont portés à prendre au sérieux le discours annexionniste. Inversement, les Canadiens (souvent associés au Parti libéral et aux

Réformistes) qui estiment que le système politique américain est un régime démocratique fonctionnel et conforme aux valeurs libérales sont plus enclins à considérer les intentions des Américains comme amicales et ne les perçoivent pas comme une menace politique ou militaire.

De façon générale, cette observation s'applique à toute la période étudiée, même si elle est plus évidente entre 1867 et la fin des années 1920. Par la suite, les perceptions des dirigeants, libéraux et conservateurs, tendent à s'uniformiser. Rares sont ceux qui mettent en doute le caractère démocratique libéral du système politique américain. Le discours des Conservateurs demeure souvent teinté d'antiaméricanisme, mais celui-ci se nourrit plus de nationalisme économique et culturel que d'une méfiance à l'égard du régime politique. Et il faut ajouter que, dans les faits, plusieurs de leurs décisions, tant sur les plans économiques que militaires (dont la création du NORAD), tendent à rapprocher le Canada des États-Unis.

Cet argument se trouve renforcé par le fait que l'attitude des uns et des autres ne varie pas en fonction de la menace que posent les États-Unis, contrairement à ce que prévoit la théorie réaliste de la politique étrangère. Les périodes de tension et d'accalmie se succèdent à un rythme rapide, au gré des crises susceptibles de mener à un affrontement armé de plus ou moins grande envergure (1862, 1866, 1896, 1903). Toutefois, la lecture, par l'élite politique canadienne, des intentions américaines semble relativement stable. La confiance des Libéraux et des Réformistes face à Washington ne paraît pas sérieusement entamée par ces crises, alors que les Conservateurs continuent d'entretenir une méfiance latente, malgré une nette amélioration des relations entre les deux gouvernements. L'une des exceptions notables réside dans l'attitude de Mackenzie King qui, après les difficultés survenues au cours de la guerre et la disparition de Roosevelt, ressent un malaise grandissant à l'égard des États-Unis. Ce changement d'attitude ne le conduit cependant pas à remettre en question le processus de coopération militaire, qui redémarre en 1946-1947.

Il n'est pas question de soutenir ici que la «longue paix» entre le Canada et les États-Unis est uniquement ou même principalement le fait de la convergence de valeurs libérales. Bien d'autres facteurs, dont l'équilibre militaire anglo-américain, y ont certainement contribué. Toutefois, les observations rapportées dans les chapitres qui précèdent tendent à démontrer qu'il n'est pas non plus possible d'adopter la position inverse et de considérer la communauté de valeurs et de normes comme un facteur négligeable ou même secondaire, comme le font la grande majorité des auteurs. De ceci, on doit surtout retenir qu'une réflexion portant sur les fondements de la «longue paix» ne saurait reposer sur une explication monocausale, mais devrait plutôt intégrer des éléments objectifs (comme la puissance militaire des parties) et intersubjectifs (la lecture que font les acteurs des intentions des autres)².

Peut-être plus que l'absence de guerre proprement dite, c'est le processus de résolution pacifique des conflits qui témoigne le mieux de l'existence d'un ordre international libéral. C'est, en effet, à ce niveau que se manifeste le plus clairement la convergence de valeurs et de normes libérales, dans la mesure où la résolution des conflits a donné lieu à un phénomène d'internationalisation de ces normes. Les commissions paritaires *ad hoc* créées pour résoudre les querelles territoriales incarnent, presque dès l'origine, des normes internationales qui semblent directement inspirées du noyau dur des valeurs libérales, soit l'égalité, la résolution pacifique des différends, la dépolitisation des conflits et le respect du droit. Ces pratiques, et les normes sur lesquelles elles se fondent, sont finalement institutionnalisées, au début du siècle, par la création de la Commission de la frontière internationale, de la Commission internationale des pêcheries et, surtout, de la Commission mixte internationale sur les eaux limitrophes. Comme l'ont souligné plusieurs auteurs, ces procédures internationales visant à aplanir les différends reflètent la façon dont les conflits sont réglés à l'intérieur des deux États, témoignant ainsi à la fois de la communauté de normes

2. Cette approche rejoint celle proposée par Alexander E. WENDT, «Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics», *International Organization*, vol. 46, no. 2, printemps 1992, p. 391-425.

internes et de la confiance que chacun des gouvernements place dans le système judiciaire de l'autre. Cette observation constitue un autre indice suggérant que l'ordre nord-américain est, en grande partie, né d'un phénomène d'internationalisation des normes libérales.

Les institutions mises en place pour résoudre les conflits semblent avoir largement influencé la forme et le contenu de celles créées, à partir de 1940, pour coordonner les efforts de défense commune. La Commission permanente canado-américaine de défense est probablement celle qui porte le plus clairement cet héritage, tant au niveau de son fonctionnement que de sa composition. Bien qu'elle soit moins évidente, cette influence est également perceptible dans les institutions formées par la suite, en particulier le MCC, le MSG et le NORAD. Ce peu d'impact apparent des normes libérales découle en grande partie du fait que ces institutions ont un caractère exclusivement technique et militaire, et que les civils y sont à peu près absents. L'influence de la convergence de valeurs politiques paraît surtout résider dans l'émergence et la multiplication des liens transgouvernementaux, surtout chez les militaires (nous y reviendrons plus loin).

De façon plus générale, les relations canado-américaines, en matière de défense commune, concordent, sur bon nombre de points, avec le modèle de «coopération entre démocraties» formulé par Thomas Risse-Kappen. Les rapports établis entre les deux États nord-américains sont fondés sur des normes telles que l'obligation de consultation, la recherche du compromis et du consensus, et le respect de l'égalité entre États. La référence au corpus de valeurs libérales permet ainsi d'expliquer pourquoi ces relations ne sont pas marquées par certains des effets les plus négatifs du différentiel de puissance, soit le recours à la force, la coercition ou la menace.

Mais il y a moyen d'aller au-delà d'un simple constat de la pertinence du modèle de Risse-Kappen pour l'étude du cas des rapports canado-américains. Reconnaître qu'il existe un ordre libéral nord-américain et que cet ordre contribue à atténuer les effets du différentiel de

puissance entre les deux États remet en question l'idée, également soutenue par Ruggie, selon laquelle un tel ordre doit nécessairement être multilatéral. L'un des traits intéressants des procédures de résolution des conflits employées avec succès en Amérique du Nord réside précisément dans le fait qu'elles sont nées de relations bilatérales, d'abord anglo-américaines, puis canado-américaines. Le fait que l'Angleterre et les États-Unis — qui ont atteint une parité militaire régionale au cours du XIX^e — siècle, aient mis en place de telles procédures, sur une base *ad hoc*, n'est pas étonnant. Il est, par contre, plus surprenant que les Américains aient accepté de conserver cette approche avec leurs collègues canadiens. On peut donc être tenté de conclure que l'émergence et le renforcement de l'ordre nord-américain sont plus liés à la convergence des valeurs et des normes qu'au nombre de participants (comme le laissent entendre les auteurs institutionnalistes) ou à la distribution de la puissance entre eux (comme le soutiennent les réalistes). L'évolution des rapports de coopération touchant à la défense commune du continent tend à renforcer cette affirmation, dans la mesure où, contrairement à ce que souhaitaient certains diplomates, la formation d'institutions multilatérales (l'ONU et l'OTAN) n'a eu qu'une très faible incidence sur les relations de sécurité bilatérales entre le Canada et les États-Unis.

Il faut cependant apporter certaines nuances à ces conclusions. Il est un élément où elles diffèrent de celles avancées par Risse-Kappen. Celui-ci soutient que le caractère démocratique des relations transatlantiques a permis aux gouvernements européens d'exercer une influence sur les décisions prises par Washington, et ce au cours de crises internationales majeures (guerre de Corée, crises de Suez, de Berlin et de Cuba). À cet égard, force est de reconnaître que cette affirmation s'applique moins bien aux relations canado-américaines. Malgré le souhait exprimé par les dirigeants et diplomates canadiens, Ottawa n'a jamais pu prétendre jouir d'une «relation privilégiée» avec Washington, relation qui se serait traduite par une influence sur les grandes orientations des politiques de sécurité américaine. En d'autres mots, si l'ordre libéral qui encadre les rapports entre les deux États confère au Canada une capacité de résistance étonnante face aux projets américains qui le concernent directement, il ne

lui donne pas de levier pour agir sur les décisions de Washington qui ne relèvent pas de la défense de la partie septentrionale du continent. Sans doute est-ce sur ce plan qu'il faut chercher une différence entre le multilatéralisme et le bilatéralisme.

Il convient, cependant, de rester prudent sur ce point. Les cas retenus pour mener la présente recherche — la résolution des conflits et la défense commune — relèvent d'un ordre différent, dans la mesure où ils touchent directement à la sécurité du territoire des deux États plutôt qu'à des crises périphériques. À l'exception de la capitulation française de 1940 et de la crise de Cuba, les moments de tension intense hors du continent nord-américain ont rarement eu un impact direct sur la défense de l'Amérique du Nord, au point de justifier la mise en branle d'un processus intensif de consultation canado-américain. Les discussions, lorsqu'il y en eut, se sont tenues au niveau multilatéral, c'est-à-dire au sein de l'OTAN et de l'ONU. Bref, les cas étudiés ici ne permettent pas de pousser davantage la comparaison avec les résultats obtenus par Risse-Kappen.

2. Le tango nord-américain : cycles ou évolution ?

Cette étude sur l'impact des valeurs et des normes sur les relations canado-américaines vise la formulation d'une alternative à l'hypothèse du contrepoids, laquelle domine largement l'historiographie sur les relations extérieures et la politique de sécurité du Canada. Comme la plupart des propositions d'inspiration réaliste, cette proposition repose sur une conception cyclique de l'histoire, au sens où elle conduit le chercheur à considérer la dynamique des relations canado-américaines comme une alternance de phases d'équilibre et de déséquilibre de la puissance.

La disparité de puissance s'est imposée comme une caractéristique centrale des relations canado-américaines. Cette disparité est si prononcée qu'on doit s'attendre à ce qu'elle teinte toutes les interactions entre les deux États, tant dans les rapports de conflit que de coopération. Selon

l'hypothèse de l'équilibre régional des puissances, le Canada a réussi à gérer efficacement les relations asymétriques avec les États-Unis en matière de sécurité, grâce à l'existence d'un «contrepoids» non américain qui a permis de rééquilibrer le différentiel de puissance. Ce contrepoids résiderait en Europe, soit l'Empire britannique, puis les alliés de l'OTAN. Non seulement cette hypothèse rendrait-elle compte de la dynamique égalitaire des rapports entre Ottawa et Washington pendant l'essentiel de leur histoire, mais elle expliquerait aussi pourquoi, pendant la courte période qui va de 1940 à 1949, les relations de coopération entre les deux gouvernements nord-américains ont été si difficiles. Affaibli par la Première Guerre mondiale puis confronté à l'Allemagne d'Hitler, l'Empire britannique n'aurait plus été en mesure, au cours des années 1930, de jouer le rôle de contrepoids. Ce ne serait qu'avec la création de l'Alliance atlantique qu'un nouvel équilibre se serait instauré.

Sans devoir être complètement écartée, cette hypothèse présente certaines failles, comme le révèle le film des événements présenté aux chapitres III, IV et V. Paradoxalement, alors que le différentiel de puissance s'accroît au cours de la période 1867 à 1936 — retrait et déclin relatif de l'Angleterre et croissance de la puissance des États-Unis —, celui-ci ne semble pas avoir un impact significatif. Il s'agit d'un élément d'autant plus important qu'à partir de 1871, le contrepoids britannique devient purement théorique. Dans la mesure où le recours à la guerre semble être demeuré une option ouverte et où les relations entre le Canada et les États-Unis ont été marquées, au cours de cette période, par une série de conflits et de différends susceptibles de déboucher sur une guerre, la «longue paix» qui s'est maintenue entre les deux États apparaît comme une anomalie pour les réalistes. Par ailleurs, les dossiers les plus importants tendent, à partir de la fin du XIX^e siècle, à être réglés au niveau bilatéral et les relations de coopération, généralement informelle et *ad hoc*, semblent s'établir sur une base *égalitaire*. Fait notable, les relations entre Ottawa et Washington s'améliorent alors que les diplomates britanniques cèdent la place à leurs collègues canadiens. Ces caractéristiques des relations de coopération canado-américaines constituent une seconde anomalie pour la théorie réaliste.

À partir de la fin des années 1930, la guerre disparaît de la panoplie des moyens utilisables pour régler les conflits, alors que les deux États s'engagent dans un processus de coopération formel. Curieusement, c'est avec l'établissement de ces relations de coopération en matière de sécurité que les manifestations du différentiel de puissance sont devenues les plus apparentes. Pendant une brève période de 1940 à 1946, le Canada a subi certains inconvénients associés à une relation de coopération marquée par une distribution inégale de la puissance. Toutefois, l'examen des rapports établis au cours de la guerre indique que le gouvernement canadien s'en est bien tiré. Entre 1947 et 1958, les rapports de coopération se sont approfondis, mais les inconvénients majeurs observés au cours de la Seconde Guerre mondiale se sont progressivement résorbés, au point de disparaître. Même si elle sont, plus que jamais, marquées par un différentiel de puissance très net, les relations canado-américaines en matière de défense se sont tissées sur une base égalitaire. Cette situation est d'autant plus remarquable que, tout comme l'Empire britannique, le contrepois qu'étaient, dans l'esprit de certains diplomates, censés offrir les alliés européens est resté virtuel, du moins en ce qui a trait aux questions touchant à la défense commune de l'Amérique du Nord.

En raison de ces nombreuses anomalies, on peut difficilement expliquer la dynamique des relations canado-américaines à partir du seul examen de la distribution de la puissance entre les deux États : la domination complète du Canada par les États-Unis, comme le prédit une approche fondée exclusivement sur les rapports de puissance, est loin de s'être transformée en réalité, bien au contraire. Pour surmonter ces difficultés, nous suggérons d'ajouter, à cette conception strictement rationaliste, une dimension intersubjective. En introduisant, dans l'équation, les normes et les valeurs libérales, ainsi que les perceptions mutuelles des acteurs, on peut obtenir un résultat différent. L'histoire des relations canado-américaines en matière de sécurité ne correspond plus à un schéma cyclique, mais plutôt à une *séquence évolutive* et, donc, à une conception progressiste de l'histoire.

L'hypothèse de l'ordre libéral d'Amérique du Nord rend ainsi beaucoup mieux compte des faits. Dans cette optique, les relations canado-américaines sont passées d'une situation de conflit parfois armé à un stade de coexistence pacifique parfois teintée d'hostilité, mais non violente, puis à une forme de coopération improvisée dictée par l'urgence de la situation et, enfin, à une relation de coopération encadrée par des normes et des institutions formelles. Cette évolution correspond à une forme d'apprentissage et d'intégration des valeurs et des normes entre les acteurs.

La genèse du processus d'internationalisation des normes se situe à la fin du XVIII^e siècle et dans la première moitié du XIX^e, alors que les Britanniques et les Américains entament, à la suite de la guerre d'indépendance et de la guerre de 1812-1814, une série de pourparlers ponctuels pour tenter de résoudre leurs différends, en particulier en ce qui a trait au tracé des frontières. L'expérience paraît avoir satisfait les deux parties, puisqu'elles auront, par la suite, recours de plus en plus fréquemment aux commissions *ad hoc* pour trouver une solution aux querelles qui surgiront par la suite. Bien que presque toujours calquées sur le modèle établi par le Traité Jay, les commissions qui se succèdent au cours du XIX^e siècle (en particulier la Commission Porter-Ogilvy de 1817-1822 et la Haute-Commission de 1871) contribueront, chacune à leur façon, à élaborer des procédures et à établir les bases d'une habitude de coopération. Cette récurrence dans les méthodes de résolution des conflits, et l'évolution qui l'accompagne, témoignent de l'existence d'un processus de reconnaissance et d'intégration de certaines normes (dont la représentation égale, le non-recours à la violence, la dépolitisation des problèmes et la recherche du compromis) par les acteurs. Et ces normes, nous l'avons vu, peuvent être associées à celles qui guident les rapports juridiques et politiques à l'intérieur de chacun des deux États. L'étape la plus importante de ce processus survient au début du XX^e siècle, lorsque les deux gouvernements s'entendent pour créer des commissions *permanentes* qui, à leur tour, reprennent, élaborent et formalisent les pratiques en vigueur au siècle précédent.

Le passage d'une relation de sécurité bilatérale axée sur la résolution des conflits à un rapport de coopération destiné à assurer la défense commune se révèle, rétrospectivement, la partie la plus délicate du processus d'apprentissage. Cette difficulté est, en partie, attribuable au fait que ce passage s'effectue sous la pression d'événements externes (l'urgence de la situation commande de passer outre, temporairement, à certaines procédures normales) et, en partie, en raison de la nouveauté des tâches entreprises. Si la CPCAD hérite de plusieurs caractéristiques de la Commission internationale mixte (y compris les procédures et les normes qu'incarne cette dernière), ses membres ont aussi, implicitement, comme tâche d'en formuler de nouvelles pour encadrer les activités nécessaires à la défense de l'Amérique du Nord. L'aplanissement des différends touchant à la gestion de l'effort commun, en 1943-1944, ainsi que le fait que ces difficultés ne soient pas réapparues au cours de la première décennie de la Guerre froide, témoignent également du caractère évolutif, plutôt que cyclique, des relations canado-américaines. Bien que leur fonctionnement ait soulevé certaines polémiques au Canada, les institutions militaires créées après 1945 respectent l'esprit de celles qui les ont précédées, même si cet héritage est implicite. En ce sens, elles constituent l'aboutissement d'une évolution dictée non seulement par des considérations stratégiques, mais aussi par un processus d'assimilation et de formalisation, par les acteurs, d'un bagage de normes.

3. Quelques orientations pour la poursuite de la recherche

La recherche présentée ici laisse, inévitablement, un certain nombre de questions dans l'ombre. Pour mieux comprendre l'impact des éléments intersubjectifs sur les relations entre les puissances secondaires et les grandes puissances, ainsi que pour progresser dans l'étude de la nature et la signification de l'ordre libéral nord-américain, certaines tâches pourraient être entreprises.

En premier lieu, il serait intéressant d'observer le fonctionnement des institutions bilatérales après 1959, en particulier en période de crise

internationale ou de réorientation des politiques de sécurité par l'un ou l'autre des deux partenaires (notamment la crise de Cuba de 1962, la redéfinition de la politique de défense du Canada par le gouvernement Trudeau en 1968-1971 et les effets des transformations engendrées par la fin de la guerre froide). Une telle recherche permettrait, en partie, d'établir une comparaison plus juste avec les résultats obtenus par Thomas Risse-Kappen. Elle permettrait de comparer le fonctionnement des institutions bilatérales et multilatérales, et notamment de mesurer plus exactement l'influence qu'elles confèrent aux puissances secondaires dans leurs relations avec des partenaires plus puissants.

Deuxièmement, il conviendrait d'observer le volet économique de l'ordre libéral nord-américain. Il s'agit d'un terrain peut-être plus fertile que celui de la sécurité pour étudier le processus par lequel les normes libérales en vigueur dans chacun des deux États ont été internationalisées et formalisées. Bien que de nombreux travaux aient été consacrés à l'étude de l'intégration des économies nord-américaines (surtout depuis la signature de l'Accord sur le libre-échange nord-américain en 1988), bien peu de chercheurs ont tenté d'identifier les sources des normes qui encadrent les rapports d'échange entre les deux États. Dans la mesure où le processus d'intégration économique a été entamé dès le milieu du XIX^e siècle, et où de nombreux accords ont été signés depuis, il existe suffisamment de données pour tenter de répondre à un certain nombre de questions et d'appliquer, à ce domaine d'activité, les termes de l'hypothèse de cette recherche. La convergence de valeurs et de normes, ainsi que la reconnaissance réciproque du caractère libéral, ont-elles modifié l'attitude de certains décideurs, par exemple en apaisant leurs craintes quant aux effets négatifs de l'interdépendance économique ? Peut-on considérer l'élaboration des pratiques et des institutions économiques comme le résultat d'un processus d'internationalisation des normes ?

Enfin, la présente recherche n'a pas permis d'établir un lien aussi net que souhaité entre l'existence d'un ordre libéral et l'émergence des coalitions transgouvernementales. Certains indices, relevés dans les chapitres qui précèdent, semblent étayer l'hypothèse selon laquelle la

convergence de valeurs et de normes politiques favorise l'apparition de telles coalitions et renforce leur influence. Toutefois, pour vérifier adéquatement cette proposition, il conviendrait de mener des études comparatives de manière à déterminer si les États démocratiques sont plus susceptibles de créer de telles coalitions lorsqu'ils entrent en relation entre eux que lorsqu'ils établissent des liens avec des États non libéraux.

* * *

Le concept «d'ordre libéral d'Amérique du Nord» a été traité, tout au long de ce texte, comme un facteur susceptible *d'expliquer* la dynamique des relations canado-américaines. Il ne nous appartient pas de le transformer en concept *normatif*, c'est-à-dire de l'utiliser comme une composante du corpus doctrinal qui sert à orienter et guider la formulation de la politique étrangère. C'est cependant un pas qu'a franchi récemment le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, lorsqu'il a fait allusion à la notion de communauté nord-américaine et à ses liens avec l'idée de «sécurité humaine» :

Le nouvel ordre du jour qui se dégage en ce qui concerne la sécurité humaine — qu'il s'agisse des mines terrestres, des petites armes ou des crimes de guerre — commande non seulement une coopération mondiale accrue, mais aussi une conception nouvelle de la coopération régionale. [...] Il faut donc se demander s'il est possible de trouver une réponse nord-américaine commune aux problèmes de la sécurité humaine. Si nos pays peuvent trouver la bonne formule de coopération à l'échelle nord-américaine, non seulement ils en profiteront mais ils fourniront un important modèle de coopération régionale dans un monde fluide et incertain. Un tel modèle pourrait constituer une solution de rechange au modèle de l'Union européenne. [...]

Jusqu'à maintenant, notre attention a surtout été concentrée sur le libre-échange nord-américain. Mais la mondialisation signifie davantage que des échanges commerciaux plus libres. [...] Il existe toute une gamme de questions communes qu'il nous faut aborder ensemble. [...] Nous devons regarder vers l'avant et créer notre vision de la communauté nord-américaine. Le défi consiste donc à développer une «identité» nord-américaine suffisamment discrète pour ne pas empiéter sur l'espace de nos histoires et de nos cultures respectives.³

3. Lloyd AXWORTHY, «Action mondiale, communauté continentale : la sécurité humaine dans la politique étrangère du Canada», *Déclaration*, no. 98/51, 9 septembre 1998.

Cette déclaration contient trois éléments significatifs. Premièrement, Axworthy évoque le caractère éventuellement «exportable» du modèle nord-américain, faisant ainsi écho aux propos optimistes — sinon idéalistes — tenus par les dirigeants canadiens au début du siècle. Deuxièmement, il suggère de revoir et de renforcer cet ordre régional nord-américain, tout en mentionnant la nécessité de respecter l'individualité des États adhérant à cet ordre. Troisièmement, il associe à la notion de communauté nord-américaine une série de projets concrets, dont le renforcement de la coopération pour lutter contre les menaces à la «sécurité humaine». Quels que soient les mérites de ces trois idées, il semble clair que la réflexion sur leur mise en oeuvre passe par la reconnaissance de l'élément qui est peut-être le plus caractéristique de cette communauté nord-américaine, soit son caractère *libéral*.

Bibliographie

1. Documents officiels

AXWORTHY, Lloyd, «Action mondiale, communauté continentale : la sécurité humaine dans la politique étrangère du Canada», *Déclaration*, no. 98/51, 9 septembre 1998.

BARRY, Donald (dir.), *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, vol. 19 (1953), Ottawa, Ministère des Affaires extérieures et du Commerce international, 1991.

Débats de la Chambre des Communes, Ottawa, 1937, 1939, 1940, 1948, 1949, 1957-1958.

DONAGHY, Greg (dir.), *Documents sur les relations extérieures du Canada*, vol. 16 (1950), Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1996.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *La politique étrangère du Canada : Principes et priorités pour l'avenir*, Rapport du Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada, 35^e législature, Ottawa, novembre 1994.

HILLIKER, John F. (dir.), *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, vol. 9 (1942-1943), Ottawa, Ministère des Affaires extérieures, 1980.

HILLIKER, John F. (dir.), *Documents sur les relations extérieures du Canada*, vol. 11 (1944-45 tome II), Ottawa, Ministère des Affaires extérieures et du Commerce international, 1990.

HILLMER, Norman et Donald PAGE (dir.), *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, vol. 13 (1947), Ottawa, Ministère des Affaires extérieures et du Commerce international, 1993.

INGLIS, Alex I. (dir.), *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, vol. 5 (1931-1935), Ottawa, Ministère des Affaires extérieures, 1970.

MACKENZIE, Hector (dir.), *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, vol. 14 (1948), Ottawa, Ministère des Affaires extérieures et du Commerce international, 1994.

- MUNRO, John A. (dir.), *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, vol. 6 (1936-1939) Ottawa, Ministère des Affaires extérieures, 1972.
- MURRAY, David R. (dir.), *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, vol. 7 (1939-1941, tome I), Ottawa, Ministère des Affaires extérieures, 1974.
- MURRAY, David R. (dir.), *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, vol. 8 (1939-1941, t. II), Ottawa, Ministère des Affaires extérieures, 1976.
- PAGE, Donald M. (dir.), *Documents sur les relations extérieures du Canada*, vol. 12 (1946), Ottawa, Ministère des Affaires extérieures, 1977.
- RIDDELL, Walter A. (dir.), *Documents on Canadian Foreign Policy, 1917-1939*, Toronto, Oxford University Press, 1962.
- ST-LAURENT, Louis, «The Foundation of Canadian Policy in World Affairs (Gray Foundation Lectureship)», Toronto, 13 janvier 1947, *Statements and Speeches*, no. 47/2.

2. Articles et ouvrages

- ADLER, Emanuel et Michael N. BARNETT, «Governing Anarchy: A Research Agenda for the Study of Security Communities», *Ethics & International Affairs*, vol. 10, 1996, p. 63-98.
- ALLAIN, Jean-Claude, «Principes et gestion des alliances à l'époque contemporaine», *Documents et enquêtes*, no. 18 («Armes et alliances en Europe»), Nantes, Ouest Éditions, 1992, p. 7-26.
- APPEL MOLOT, Maureen, «Where Do We, Should We, or Can We Sit?», *International Journal of Canadian Studies*, 1-2, printemps-automne 1990, p. 77-96.
- ARON, Raymond, «Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales?», dans Philippe BRAILLARD (dir.), *Théories des relations internationales*, Paris, PUF, 1997.

- ARONSEN, Lawrence, «From World War to Cold War: Cooperation and Competition in the North Atlantic Triangle, 1945-1949», dans B. J. C. MCKERCHER et Lawrence ARONSEN (dir.), *The North Atlantic Triangle in a Changing World. Anglo-American-Canadian Relations, 1902-1956*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 184-219.
- ARTEAU, Richard, «Libre-échange et continentalisme : récapitulations» dans Christian DEBLOCK et Richard ARTEAU (dir.), *La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme*, Montréal, GRÉTSÉ - ACFAS, 1988, p. 169-195.
- AXELROD, Robert et Robert O. KEOHANE, «Achieving Cooperation Under Anarchy : Strategies and Institutions» dans Kenneth OYE (dir.), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1985, p. 226-254.
- AXELROD, Robert, «An Evolutionary Approach to Norms», *American Political Science Review*, vol. 80, no. 4, décembre 1986, p. 1095-1111.
- AXELROD, Robert, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.
- AXWORTHY, Lloyd, «Entre mondialisation et multipolarité : pour une politique étrangère du Canada globale et humaine», *Études internationales*, vol. XXVIII, no. 1, mars 1997, p. 105-121.
- BAILEY, Thomas A., *A Diplomatic History of the American People*, New York, Appleton-Century-Crofts, 1958 (6e éd.).
- BALDWIN, David A., «The Myths of the Special Relationship», dans Stephen CLARKSON (dir.), *An Independent Foreign Policy for Canada?*, Toronto, McClelland & Stewart, 1968, p. 5-16.
- BALDWIN, David A. (dir.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993.
- BALTHAZAR, Louis, «Les relations canado-américaines», dans Paul PAINCHAUD (dir.), *De Mackenzie King à Pierre Trudeau, Quarante ans de diplomatie canadienne (1945-1985)*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1988, p. 251-274.
- BARBIERI, Katherine, «Economic Interdependence : A Path to Peace or a Source of Conflict», *Journal of Peace Research*, vol. 33, no. 1, 1996, p. 29-49.

- BARRY, Donald, «The Politics of "Exceptionalism": Canada and the United States as a Distinctive International Relationship», *Dalhousie Review*, vol. 60, no. 10, printemps 1980, p. 114-137.
- BEAUDET, Normand, *Le mythe de la défense canadienne*, Montréal, Écosociété, 1993.
- BEAUREGARD, Claude, «La coopération militaire et les relations canado-américaines vues par un groupe d'éminents Canadiens en 1940», *Revue canadienne de défense*, vol. 21, no. 6, été 1992, p. 33-36.
- BÉLANGER, André-J. et Vincent LEMIEUX, *Introduction à l'analyse politique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1996.
- BELL, George, «Whither Canada? Long Term Strategic Requirements» dans Alex MORRISON (dir.), *A Continuing Commitment: Canada and North Atlantic Security*, Toronto, CISS, 1992, p. 43-52.
- BEMIS, Samuel Flagg, *Jay's Treaty. A Study in Commerce and Diplomacy*, New Haven, Yale University Press, 1962.
- BEMIS, Samuel Flagg, *A Diplomatic History of the United States*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1965 (5e éd.).
- BENOIT, Kenneth, «Democracies Really Are More Pacific (in General)», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, no. 4, décembre 1996, p. 636-657.
- BERCUSON, David J., «SAC vs Sovereignty: The Origins of the Goose Bay Lease, 1946-52», *Canadian Historical Review*, vol. 70, no. 2, 1989, p. 206-222.
- BERGER, Carl C., «Internationalism, Continentalism, and the Writing of History: Comments on the Carnegie Series on the Relations of Canada and the United States», dans Richard A. PRESTON (dir.), *The Influence of the United States on Canadian Development: Eleven Case Studies*, Durham, Duke University Press, 1972.
- BERGER, Carl C., *The Sense of Power. Studies in the Ideas of Canadian Imperialism 1867-1914*, Toronto, University of Toronto Press, 1970.
- BERNIER, Serge, «La perception du NORAD par divers commentateurs du Canada», *Revue internationale d'histoire militaire*, no. 54, 1982, p. 246-272.

- BJØL, Erling, «The Power of the Weak», *Cooperation and Conflict*, vol. 3, 1968.
- BLACK, David R. et Heather A. SMITH, «Notable Exceptions? New and Arrested Directions in Canadian Foreign Policy Literature», *Revue canadienne de science politique*, vol. 26, no. 4, décembre 1993, p. 745-774.
- BLAKE, Raymond B., «An Old Problem in a New Province: Canadian Sovereignty and the American Bases in Newfoundland 1948-1952», *American Review of Canadian Studies*, vol. 23, no. 2, été 1993, p. 183-201.
- BOURNE, Kenneth, *Britain and the Balance of Power in North America*, Londres, Longmans & Green, 1967.
- BRAGDON, Chandler, «Reactions to the Canadian-American Rapprochement of 1935-1939: A Summary» dans *Reflections from the Past. Perspectives on Canada and on the Canada-U.S. Relationship*, Plattsburgh, Center for the Study of Canada - State University of New York, 1991 (ré-éd. de 1967), p. 64-69.
- BREBNER, J. Bartlet, «A Changing North Atlantic Triangle», *International Journal*, vol. 3, no. 4, automne 1948, p. 309-319.
- BREBNER, J. Bartlet, *North Atlantic Triangle: The Interplay of Canada, the United States and Great Britain*, Toronto, McClelland & Stewart, 1966 (1945).
- BREMER, Stuart, «Democracy and Militarized Interstate Conflict, 1816-1965», *International Interactions*, vol. 18, no. 3, printemps 1993, p. 231-249.
- BROWN, Robert Craig, «Canadian Opinion after the Confederation, 1867-1914» dans S. F. WISE, et Robert Craig BROWN (dir.), *Canada Views the United States. Nineteenth-Century Political Attitudes*, Seattle, University of Washington Press, 1967.
- BROWN, Craig (dir.), *Histoire générale du Canada*, Montréal, Boréal, 1988.
- BROWN, Stephen *et al.*, «Public-Good Theory and Bargaining Between Large and Small Countries», *International Studies Quarterly*, vol. 20, septembre 1976.
- BURDEAU, Georges, *Le libéralisme*, Paris, Seuil, 1979.

- BURLEY, Anne-Marie, «Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the New Deal Regulatory State» dans John G. RUGGIE (dir.), *Multilateralism Matters*, Columbia University Press, New York, 1993, p. 125-156.
- BURT, A. L., *The United States, Great Britain and British North America, From the Revolution to the Establishment of Peace after the War of 1812*, New Haven, Yale University Press, 1940.
- BUTEUX, Paul, «Commitment or Retreat: Redefining the Canadian Role in the Alliance», *Revue canadienne de défense*, vol. 23, no. 2, décembre 1993, p. 12-16.
- BUTEUX, Paul, «Sutherland Revisited: Canada's Long-Term Strategic Situation», *Revue canadienne de défense*, vol. 24, no. 1, automne 1994, p. 5-9.
- BUZAN, Barry, *People, States, and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder, Lynne Rienner, 1992.
- BUZAN, Barry, «From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School», *International Organization*, vol. 47, no. 3, été 1993, p. 327-352.
- CONLIFFE, Christopher, «The Permanent Joint Board on Defense, 1940-1988», dans David G. HAGLUND et Joel J. SOKOLSKY (dir.), *The U.S.-Canada Security Relationship. The Politics, Strategy and Technology of Defence*, Boulder, Westview, 1989, p. 145-165.
- CONLIN, Joseph Robert, *The American Past : A Survey of American History*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich, 1984.
- CONYBEARE, A. C. et T. SANDLER, «The Triple Entente and the Triple Alliance 1880-1914: A Collective Good Approach», *American Political Science Review*, vol. 84, 1990, p. 1197-1206.
- COOPER, Andrew F., *Canadian Foreign Policy. Old Habits and New Directions*, Scarborough, Prentice-Hall, 1997.
- COOPER, Andrew F., Richard HIGGOTT et Kim R. NOSSAL, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1993.

- COPELAND, Dale C., «Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations», *International Security*, vol. 20, no. 4, printemps 1996, p. 5-41.
- CORBETT, P. E., *The Settlement of Canadian-American Disputes*, New York, Russel & Russel, 1979 (1937).
- COTTON, T. Y. C., «War and American Democracy», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 30, 1986, p. 616-635.
- COULON, Jocelyn, *En première ligne. Grandeurs et misères du système militaire canadien*, Montréal, Le Jour, 1991.
- COX, David, «Canada and NORAD 1958-1978: A Cautionary Retrospective», *Aurora Papers*, no. 1, CCACD, 1985.
- COX, Robert W., «Multilateralism and World Order», *Review of International Studies*, vol. 18, 1992, p. 169-173.
- CREIGHTON, Donald G., *Canada's First Century*, Toronto, 1970.
- CROSBY, Ann Denholm, «A Middle-Power Military in Alliance: Canada and NORAD», *Journal of Peace Research*, vol. 34, no. 1, février 1997, p. 37-52.
- CUFF, R. D. et J. L. GRANATSTEIN, *Canadian-American Relations in Wartime: From Great War to Cold War*, Toronto, Hakkert, 1975.
- CURRENT, Richard N., T. Harry WILLIAMS et Frank FREIDEL, *American History: a Survey*, New York, Knopf, 1979 (5e éd).
- CURTIS, Kenneth M. et John E. CARROLL, *Canadian-American Relations. The Promise and the Challenge*, Lexington, Lexington Books, 1983.
- CUTLER, A. Claire et Mark W. ZACHER (dir.), *Canadian Foreign Policy and International Economic Regimes*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1992.
- DAVID, Charles-Philippe et Afef BENESSAIEH, «La paix par l'intégration? Théories sur l'interdépendance et les nouveaux problèmes de sécurité», *Études internationales*, vol. XXVIII, no. 2, juin 1997, p. 227-254.
- DELMAS, Claude, *Le monde atlantique*, Paris, PUF, («Que sais-je?», no. 826), 1958.

- DEUTSCH, Karl W. *et. al.*, *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957.
- DEWITT, David B. et John J. KIRTON, *Canada as a Principal Power*, Toronto, Wiley & Sons, 1983.
- DIXON, William J., «Democracy and the Management of International Conflict», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 37, no. 1, mars 1993, p. 42-68.
- DIXON, William J., «Democracy and the Peace Settlement of International Conflict», *American Political Science Review*, vol. 88, no. 1, mars 1994, p. 14-32.
- DOBELL, P. C., «A Matter of Balance», *International Journal*, vol. 28, no. 2, printemps 1973, p. 315-324.
- DONNEUR André P., *L'étude de la politique étrangère: Une discipline essentiellement canadienne*, Montréal, Texte non publié, 50p.
- DONNEUR, André P., «La fin de la guerre froide : le Canada et la sécurité européenne», *Études internationales*, vol. 23, no. 1, mars 1992, p. 121-138.
- DORAN, Charles F., *Forgotten Partnership. US-Canada Relations Today*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1984.
- DORAN, Charles F., «Contrasts in Governing: A Tale of Two Democracies» dans Lansing LAMONT et J. Duncan EDMONDS (dir.), *Friends So Different. Essays on Canada and the United States in the 1980s*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1989, p. 149-159.
- DORSCHT, Axel, Ernie KEENES, Gregg LÉGARÉ et Jean-François RIOUX, «Canada's Foreign Foreign Policy», *International Perspectives*, mai-juin 1986, p. 3-6.
- DOUGLAS, W. A. B., «Democratic Spirit and Purpose: Problems in Canadian-American Relations, 1939-1945» dans Joel J. SOKOLSKY et Joseph T. JOCKEL (dir.), *Fifty Years of Canada-United States Defense Cooperation*, Lewiston, Edwin Mellen Press, 1993, p. 31-57.
- DOYLE, Michael W., «Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, nos. 3 et 4, été et automne 1983, p. 205-235 et 323-353.

- DOYLE, Michael W., «Liberalism and World Politics», *American Political Science Review*, vol. 80, no. 4 décembre 1986, p. 1151-1169.
- DUFFIELD, John S., «International Regimes and Alliance Behavior: Explaining NATO Conventional Force Levels», *International Organization*, vol. 46, no. 4, automne 1992, p. 819-855.
- DUPUIS, Monique, «Le Canada... pacifiste ou militariste?», *Artisans de la paix*, Montréal, Novalis, 1986, p. 48-71.
- DYER, Gwynne et Tina VILJOEN, *The Defence of Canada. In the Arms of the Empire*, Toronto, McClelland and Stewart, 1990.
- DYSON, Freeman, *Les dérangeurs de l'univers*, Paris, Payot, 1986.
- DZIUBAN, Stanley W., *Military Relations Between the United States and Canada 1939-1945*, Washington, Office of the Chief of Military History - Dept. of the Army, 1959.
- EAYRS, James, «Canada and the United States: The Political of Disparate Power», *Centennial Review*, 10 (automne), 1966, p. 415-429.
- EAYRS, James, (sans titre) dans J. Alex MURRAY (dir.), *Canada: The Unknown Neighbour*, Windsor, University of Windsor Press, 1970, p. 2-9.
- EAYRS, James, «Le Canada, puissance de premier plan», *Perspectives internationales*, vol. 4, no. 3, mai-juin 1975, p. 16-27.
- EAYRS, James, *In Defence of Canada (tome I : From the Great War to the Great Depression)*, Toronto, University of Toronto Press, 1964.
- EAYRS, James, *In Defence of Canada (tome II : Appeasement and Rearmament)*, Toronto, University of Toronto Press, 1967.
- EAYRS, James, *In Defence of Canada (tome III : Peacemaking and Deterrence)*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.
- ENGLISH, John et Norman HILLMER, «Canada's Alliance», *Revue internationale d'histoire militaire*, no. 54, 1982, p. 31-52.
- ENGLISH, John Alan, «Not an Equilateral Triangle: Canada's Strategic Relationship with the United States and Britain, 1939-1945», dans B. J. C. MCKERCHER et Lawrence ARONSEN (dir.), *The North Atlantic Triangle in a Changing World. Anglo-American-Canadian Relations, 1902-1956*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 147-183.

- EPP, Roger, «On Justifying the Alliance: Canada, NATO and World Order», dans Michael K. HAWES et Joel J. SOKOLSKY (dir.), *North American Perspectives on European Security*, New York, Edwin Mellen, 1990, p. 89-121.
- ERRINGTON, Jane et George RAWLYK, «The Loyalist-Federalist Alliance of Upper Canada», *American Review of Canadian Studies*, vol. XIV, no. 2, été 1984, p. 157-176.
- EVANGELISTA, Matthew, «Issue-Area and Foreign Policy Revisited», *International Organization*, vol. 43, no. 1, printemps 1989, p. 147-171.
- EVANS, Tony et Peter WILSON, «Regime Theory and the English School of International Relations: A Comparison», *Millenium*, vol. 21, no. 3, 1992, p. 329-351.
- FARR, D. M. L., «Britain, Canada, the United States and Confederation: The Politics of Nation-Building During the Turbulent Years», dans *Reflections from the Past. Perspectives on Canada and on the Canada-U.S. Relationship*, Plattsburgh, Center for the Study of Canada - State University of New York, 1991 (ré-éd. de 1967), p. 41-63.
- FINNEMORE, Martha, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.
- FLORINI, Ann, «Evolutionary Models in International Norms», *International Studies Quarterly*, vol. 40, no. 3, septembre 1996, p. 363-389.
- FORTMANN, Michel, «La politique de défense canadienne» dans Paul PAINCHAUD (dir.), *De Mackenzie King à Pierre Trudeau. Quarante ans de diplomatie canadienne (1945-1985)*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1988, p. 471-523.
- FOX, William T. R., (sans titre), dans J. Alex MURRAY (dir.), *Canada: The Unknown Neighbour*, Windsor, University of Windsor Press, 1970, p. 14-25.
- FOX, William T. R., *A Continent Apart. The United States and Canada in World Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.
- FRIEDMAN, Julian R., «Alliance in International Politics», dans Julian R. FRIEDMAN, Christopher BLADEN, Steven ROSEN (dir.), *Alliance in International Politics*, Boston, Allyn and Bacon, 1970, p. 3-32.

- GÄRTNER, Heinz, «Small States and Security Integration», *Coexistence*, vol. 30, no. 3, 1993, p. 303-312.
- GÄRTNER, Heinz, «Models of European Security and Options for the New "Neutral" Members in the European Union - The Austrian Example», *European Security*, vol. 5, no. 4, hiver 1996, p. 604-613.
- GAUBATZ, Kurt Taylor, «Democratic States and Commitment in International Relations», *International Organization*, vol. 50, no. 1, hiver 1996, p. 31-63.
- GIBBONS, Allan O., «Sir George Gibbons and the Boundary Waters Treaty of 1909», *Canadian Historical Review*, vol. XXXIV, no. 2, juin 1953, p. 124-138.
- GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- GILPIN, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- GLEBITSCH, Nils Petter et Harvard HEGRE, «Peace and Democracy: Three Levels of Analysis», *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, no. 2, avril 1997, p. 283-310.
- GLUEK, Alvin C., «The Invisible Revision of the Rush-Bagot Agreement, 1898-1914», *Canadian Historical Review*, vol. LX, no. 4, décembre 1979, p. 466-484.
- GOLDSTEIN, Judith et Robert O. KEOHANE, «Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework» dans J. GOLDSTEIN et R. O. KEOHANE (dir.), *Ideas & Foreign Policy. Belief, Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, p. 3-30.
- GOTLIEB, Allan E., «Democracy in America: A Sequel» dans Lansing LAMONT et J. Duncan EDMONDS (dir.), *Friends So Different. Essays on Canada and the United States in the 1980s*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1989, p. 289-299.
- GOTLIEB, Allan E., «The United States in Canadian Foreign Policy», *O.D. Skelton Memorial Lecture*, Toronto, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 10 décembre 1991.

- GOTLIEB, Allan E., *I'll be with You in a Minute, Mr Ambassador. The Education of a Canadian Diplomat in Washington*, Toronto, Toronto University Press, 1991.
- GRANATSTEIN, Jack L., «The Conservative Party and the Ogdensburg Agreement», *International Journal*, vol. XXII, no. 1, hiver 1966-1967, p. 73-76.
- GRANATSTEIN, Jack L., *The Ottawa Men. The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto, Oxford University Press, 1982.
- GRANATSTEIN, J. L., *How Britain's Weakness Forced Canada into the Arms of the United States*, Toronto, University of Toronto Press, 1989.
- GRANATSTEIN, J. L., «Mackenzie King and Canada at Ogdensburg, August 1940» dans Joel J. SOKOLSKY et Joseph T. JOCKEL (dir.), *Fifty Years of Canada-United States Defense Cooperation*, Lewiston, Edwin Mellen Press, 1993, p. 10-29.
- GRANATSTEIN, J. L., «The American Influence on the Canadian Military, 1939-1963» dans B. D. HUNT et R. G. HAYCOCK (dir.), *Canada's Defence. Perspective on Policy in the Twentieth Century*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1993, p. 129-139.
- GRANATSTEIN, J. L., *Yankee Go Home? Canadians and Anti-Americanism*, Toronto, Harper Collins, 1996.
- GRANATSTEIN, J. L. et Norman HILLMER, *For Better or for Worse. Canada and the United States to the 1990s*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1991.
- GRANT, George P., *Lament for a Nation; the Defeat of Canadian Nationalism*, Toronto, McClelland and Stewart, 1965.
- GRANT, Shelag D., *Sovereignty or Security. Government Policy in the Canadian North (1936-1950)*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1988.
- GRIECO, Joseph M., «Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism», dans David A. BALDWIN (dir.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 116-140.

- GROOM, A. J. R., «The Setting in World Society» dans A. J. R. GROOM et Paul TAYLOR (dir.), *Frameworks for International Co-operation*, Londres, Pinter, 1990, p. 3-11.
- GROSS STEIN, Janice, «Detection and Defection; Security 'Régimes' and the Management of International Conflict», *International Journal*, vol. 40, no. 3, automne 1985, p. 599-627.
- GRUNBERG, I., «Exploring the "Myth" of Hegemonic Stability», *International Organization*, vol. 44, automne 1990, p. 431-477.
- HAAS, Ernst B., «Regime Decay: Conflict Management and International Organizations, 1945-1981», *International Organization*, vol. 37, no. 2, printemps 1983, p. 189-256.
- HAGLUND, David G., *The North Atlantic Triangle Revisited: (Geo) Political Metaphor and the Evolution of Canadian Foreign Policy*, Communication présentée à la 14e Conférence biennale de l'ACSUS, Minneapolis, 19-23 novembre 1997.
- HAGLUND, David G., *Did The North Atlantic Triangle Spawn the "Democratic Alliance" (or Has the Snark Really Been Confuted)?*, Texte manuscrit, mars 1998.
- HALSTEAD, John G. H., «The Not So Faithfully», *Washington Quarterly*, automne 1985.
- HALSTEAD, John G. H., «The Alliance Road to Security: Challenge and Opportunity» dans S. SELIN (dir.), *Canada, NATO and Arms Control*, Ottawa, CCACD («Issue Brief» n° 6), 1987, p. 19-27.
- HALSTEAD, John G. H., «Future Directions for the Alliance», *The Atlantic Council Letter*, vol. 3, no. 2, juillet 1992, p. 2.
- HANDEL, Michael, *Weak States in the International System*, Londres, 1981.
- HARRISON, W. Eric C., «Canadian-American Defence», *International Journal*, vol. 5, no. 1, 1950, p. 189-200.
- HASENCLEVER, Andreas, Peter MAYER et Volker RITTBERGER, *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- HAWES, Michael K., *Principal Power, Middle Power, or Satellite?*, Toronto, York Research Program in Strategic Studies, 1984.

- HELD, David, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- HERTZMAN, Lewis, John WARNOCK et Thomas HOCKIN, *Alliances and Illusions. Canada and the NATO-NORAD Question*, Edmonton, 1969.
- HILLIKER, John, *Le ministère des Affaires extérieures du Canada* (vol. I : Les années de formation, 1909-1946), Québec, Presses de l'Université Laval - Institut d'administration publique du Canada, 1990.
- HILLMER, Norman et Garth STEVENSON (dir.), *A Foremost Nation: Canadian Foreign Policy in a Changing World*, Toronto, McClelland & Stewart, 1977.
- HOLMES, John W., «Les institutions internationales et la politique extérieure», *Études internationales*, vol. 1, no. 2, juin 1970, p. 20-40.
- HOLMES, John W., *The Shaping of Peace (1943-1957)* (tome 1 et 2), Toronto, University of Toronto Press, 1979 et 1982.
- HOLMES, John W., *Life with Uncle. The Canadian-American Relationship*, Toronto, Toronto University Press, 1981.
- HOLMES, John W., «The Dumbbell Won't Do», *Foreign Policy*, no. 50, printemps 1983, p. 3-22.
- HOLMES, John W., témoignage devant le *Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale*, 33^e législature, fascicule 37, p. 21, 10 octobre 1985.
- HOLMES, John W., «Canada, NATO, and Western Security» dans John W. HOLMES (dir.), *No Other Way. Canada and International Security Institutions*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 122-139.
- HOLMES, John W., «Merchant-Heeney Revisited: A Sentimental View» dans Lauren MCKINSEY et Kim R. NOSSAL (dir.), *America's Alliances and Canadian-American Relations*, Toronto, Summerhill Press, 1988, p. 180-199.
- HOLMES, John W., «The Canadian-American Relations: A Canadian Perspective», dans Lansing LAMONT et J. Duncan EDMONDS (dir.), *Friends So Different. Essays on Canada and the United States in the 1980s*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1989, p. 17-31.

- HOLSTI, Kalevi J., «Canada and the United States» dans Steven L. SPIEGEL et Kenneth N. WALTZ, *Conflict in World Politics*, Cambridge (Mass.), Winthrop, 1971, p. 375-396.
- HOLSTI, Kalevi J. (dir.), *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*, Londres, Allen & Unwin, 1982.
- HOLSTI, Kalevi J., *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1967 (1ère éd.) et 1983 (4e éd.).
- HOLSTI, Kalevi J., *The Dividing Discipline. Hegemony and Diversity in International Theory*, Boston, Allen & Unwin, 1985.
- HOLSTI, Kalevi J., *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- HOLSTI, Kalevi J., «Governance Without Government: Polyarchy in Nineteenth-Century European International Politics» dans James N. ROSENAU et Ernst-Otto CZEMPIEL (dir.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 30-57.
- HOLSTI, Kalevi J. et Thomas Allen LEVY, «Bilateral Institutions and Transgovernmental Relations Between Canada and the United States» dans Annette BAKER FOX, Alfred HERO et Joseph NYE (dir.), *Canada and the United States: Transnational and Transgouvernemental Relations*, New York, Columbia University Press, 1976, p. 283-309.
- HOLSTI, Ole R., P. Terrence HOPMANN et John D. SULLIVAN, *Unity and Disintegration in International Alliances: A Comparative Study*, New York, Wiley & Sons, 1973.
- HURRELL, Andrew, «Regionalism in Theoretical Perspective», dans Louise FAWCETT et Andrew HURRELL (dir.), *Regionalism in World Politics, Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 46-58.
- JERVIS, Robert, «Security Regimes», dans Stephen D. KRASNER (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 173-194.
- JOCKEL, Joseph T., «The Military Establishments and the Creation of NORAD», *American Review of Canadian Studies*, vol. 12, no. 3, automne 1982, p. 1-16.

- JOCKEL, Joseph T., «The Canada-United States Military Co-Operation Committee and Continental Air Defence, 1946», *Canadian Historical Review*, no. 64, vol. 3, 1983, p. 352-377.
- JOCKEL, Joseph T., *No Boundaries Upstairs. Canada, the United States, and the Origins of North American Air Defence 1945-1958*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1987.
- JOCKEL, Joseph T., *Security to the North. Canada-U.S. Defense Relations in the 1990's*, East Lansing, Michigan University Press, 1991.
- JOCKEL, Joseph T. et Joel J. SOKOLSKY, «Dandurand Revisited: Rethinking Canada's Defence Policy in an Unstable World», *International Journal*, vol. 48, no. 2, printemps 1993, p. 380-401.
- JOHNSON, Gregory A. et David A. LENARCIC, «The Decade of Transition: The North Atlantic Triangle during the 1920s» dans B. J. C. MCKERCHER et Lawrence ARONSEN (dir.), *The North Atlantic Triangle in a Changing World. Anglo-American-Canadian Relations, 1902-1956*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 81-109.
- JOHNSON, Leonard, «Military Cooperation with the United States and Canadian Independence», *International Perspectives*, juillet-août 1986, p. 3-4.
- JONES, Howard, *To the Webster-Ashburton Treaty. A Study in Anglo-American Relations, 1783-1843*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1977.
- JONES, Richard A., «French Canada and the American Peril in the Twentieth Century», *American Review of Canadian Studies*, vol. XIV, no. 3, automne 1984, p. 333-350.
- KANT, Emmanuel, *Vers la paix perpétuelle et autres textes*, Paris, Flammarion, 1991.
- KARNS, Margaret P. et Karen A. MINGST, «Multilateral Institutions and International Security», dans Michael KLARE, D. C. THOMAS, *World Security, Trends and Challenges at Century's End*, New York, St.Martin's Press, 1991.
- KASURAK, Peter C., «American "Dollar Diplomats" in Canada, 1927-1941: A Study in Bureaucratic Politics», *American Review of Canadian Studies*, vol. IX, no. 2, automne 1979.

- KATZENSTEIN, Peter J. (dir.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia, 1996.
- KEATING, Tom, *Canada and World Order. The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, Toronto, McClelland & Stewart, 1993.
- KEATING, Tom et Larry PRATT, *Canada, NATO and the Bomb. The Western Alliance in Crisis*, Edmonton, Hurtig, 1988.
- KEEBLE, Edna, «Rethinking the 1971 White Paper and Trudeau's Impact on Canadian Defense Policy», *The American Review of Canadian Studies*, vol. 27, no. 4, hiver 1997, p. 545-569.
- KEENLEYSIDE, H. L. , «The Canada-United States Permanent Joint Board of Defence, 1940-1945», *International Journal*, vol. XVI, no. 1, hiver 1960-1961, p. 50-77.
- KEGLEY, Charles W. jr. et Gregory A. RAYMOND, *When Trust Breaks Down. Alliance Norms et World Politics*, Columbia, University of South Carolina Press, 1990.
- KENNAN, George ("X"), «The Source of Soviet Conduct», *Foreign Affairs*, vol. 23, no. 4, juillet 1947.
- KENNEDY, Paul, *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paris, Payot, 1991.
- KEOHANE, Robert O. et Joseph S. NYE, *Transnational Relations and World Politics*, 1971.
- KEOHANE, Robert O., «The Big Influence of Small Allies», *Foreign Policy*, vol. 1, no. 2, 1971, p. 161-182.
- KEOHANE, Robert O., «The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977» dans O. R. HOLSTI et al. *Change in the International System*, Boulder, Westview Press, 1980, p. 131-162.
- KEOHANE, Robert O., «The Demand for International Regimes», dans Stephen D. KRASNER (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 141-171
- KEOHANE, Robert O., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

- KEOHANE, Robert O., «International Institutions: Two Approaches», *International Studies Quarterly*, vol. 32, no. 4, décembre 1988, p. 379-396.
- KEOHANE, Robert O., «Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics», *International Institutions and States Power*, Boulder, Westview Press, 1989, p. 1-20.
- KEOHANE, Robert O., «Multilateralism: an Agenda for Research», *International Journal*, vol. 45, no. 4, automne 1990, p. 731-764.
- KEOHANE, Robert O. et Joseph S. NYE, «Introduction: The Complex Politics of Canadian-American Interdependence», Annette BAKER FOX, Alfred HERO et Joseph NYE (dir.), *Canada and the United States: Transnational and Transgouvernemental Relations*, New York, Columbia University Press, 1976 p. 3-15.
- KEOHANE, Robert O. et Joseph S. NYE, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.
- KEOHANE, Robert O. et Joseph S. NYE, «Power and Interdependence Revisited», *International Organization*, vol. 41 no. 4, automne 1987, p. 725-753.
- KINDELBERGER, Charles P., *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1973.
- KINDELBERGER, Charles P., «Dominance and Leadership in the International Economy», *International Studies Quarterly*, vol. 25, no. 3, juin 1981, p. 242-254.
- KIRTON, John, «Canada and the United States: A More Distant Relationship», *Current History*, vol. 79, novembre 1980, p. 117-120 et 146-149.
- KISSINGER, Henry, *À la Maison blanche (1968-1973) (2 t.)*, Paris, Fayard, 1979.
- KITCHEN, Martin, «From Korean War to Suez: Anglo-American-Canadian Relations, 1950-1956», dans B. J. C. MCKERCHER et Lawrence ARONSEN (dir.), *The North Atlantic Triangle in a Changing World. Anglo-American-Canadian Relations, 1902-1956*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 220-255.

- KORANY, Bahgat, «Où en sommes-nous? Au-delà de "l'apple pie" anglo-saxon», dans Bahgat KORANY (dir.), *Analyse des relations internationales; approches, concepts et données*, Montréal, Gaëtan Morin, 1987 p. 297-308.
- KRASNER, Stephen D., «Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables» dans Stephen D. KRASNER (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 1-21.
- KRATOCHWIL, Friedrich et John G. RUGGIE, «International Organization : A State of the Art on Art of the State», *International Organization*, no. 40, vol. 4, automne 1986, p. 753-775.
- KRATOCHWIL, Friedrich, *Rules, Norms, and Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- KRATOCHWIL, Friedrich, «Norms Versus Numbers: Multilateralism and the Rationalist and Reflexivist Approaches to Institutions — A Unilateral Plea for Communicative Rationality» dans John R. RUGGIE (dir.), *Multilateralism Matters*, Columbia University Press, New York, 1993, p. 443-474.
- KUPCHAN, Charles A., «NATO and the Persian Gulf: Examining Intra-Alliance Behavior», *International Organization*, vol. 42, no. 2, printemps 1988, p. 317-346.
- KUPCHAN, Charles A. et Clifford A. KUPCHAN, «Concerts, Collective Security, and the Future of Europe», *International Security*, vol. 16, no. 1, été 1991, p. 114-161.
- La 200e réunion de la Commission permanente mixte canado-américaine de Défense*, Vancouver, CPCAD, octobre 1997.
- LACOUR-GAYET, Robert, *Histoire des États-Unis*, Paris, Fayard, 1976.
- LACOUR-GAYET, Robert, *Histoire du Canada*, Paris, Fayard, 1979.
- LAPID, Yosef et Friedrich KRATOCHWIL (dir.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Boulder, Lynne Rienner, 1996.
- LAWSON, Bob, «Towards a New Multilateralism: Canada and the Landmine Ban», *Behind the Headlines*, vol. 54, no. 4, été 1997, p. 18-23.
- LAYNE, Christopher, «Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace», *International Security*, vol. 19, no. 2, automne 1994, p. 5-49.

- LEE RAY, James, *Democracy and International Conflict. An Evaluation of the Democratic Peace Proposition*, University of South Carolina, 1995.
- LEGAULT, Albert, «Trente ans de politique de défense canadienne» dans Paul PAINCHAUD (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Presses de l'Université Laval - CQRI, 1977, p. 149-177.
- LEGAULT, Albert, «La non-prolifération dans les années 1990» dans Albert LEGAULT et Michel FORTMANN (dir.), *Prolifération et non-prolifération nucléaires. Stratégies et contrôles*, Québec, CQRI - FEDN, 1993, p. 11-92.
- LEGAULT, Albert, «Régimes et multilatéralisme euro-atlantique» dans Michel FORTMANN, S. Neil MACFARLANE et Stéphane ROUSSEL (dir.), *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Québec, IQHEI, 1996, p. 215-232.
- LEMIEUX, Vincent, Namatié TRAORÉ, et Nathalie BOLDDUC, «Coalitions, alignements et alliances interétatiques», *Études internationales*, vol. 25, no. 2, juin 1994, p. 247-248.
- LÉTOURNEAU, Paul et Michel FORTMANN, «La politique de défense et de sécurité du Canada» dans Paul LÉTOURNEAU et Harold P. KLEPAK (dir.), *Défense et sécurité, onze approches nationales*, Montréal, Méridien - CQRI, 1990, p. 5-35.
- LÉTOURNEAU, Paul, «Les motivations originales du Canada lors de la création de l'OTAN (1948-1950)» dans Paul LÉTOURNEAU (dir.), *Le Canada et l'OTAN après 40 ans (1949-1989)*, Québec, CQRI, 1992, p. 53-54.
- LÉTOURNEAU, Paul, «Le Canada et le couplage stratégique avec l'Europe, 1943-1952. Comment limiter un marché léonin», *XVII Congresso Internazionale di Storia Militare*, Rome, Commission internationale d'histoire militaire, 1993, p. 421-432.
- LEVY, Jack S., «Domestic Politics and War», *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, 1988, p. 653-673.
- LEYTON-BROWN, David, «Managing Canada-United States Relations in the Context of Multilateral Alliances» dans Lauren MCKINSEY et Kim R. NOSSAL (dir.), *America's Alliances and Canadian-American Relations*, Toronto, Summerhill Press, 1988, p. 162-179.

- LEYTON-BROWN, David, «The Political Dimension of Canadian-U.S. Relations», dans Harald von RIEKOFF et Hanspeter NEUHOLD (DIR.), *Unequal Partners. A Comparative Analysis of Relations Between Austria and the Federal Republic of Germany and Between Canada and the United States*, Boulder, Westview, 1993, p. 137-150.
- LINDELL, Ulf et Stefan PERSSON, «The Paradox of Weak States Power and a Research and Literature Overview», *Cooperation and Conflict*, vol. 2, 1986, p. 79-97.
- LIPPMANN, Walter, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, Little Brown, 1943.
- LIPPMANN, Walter, *U.S. War Aims*, Boston, Little Brown, 1944.
- LIPSET, Seymour Martin, *Continental Divide. The Values and Institutions of the United States and Canada*, New York, Routledge, 1990.
- LYON, Peyton V., «Introduction», dans W. Andrew AXLINE, et al., *Continental Community. Independence and Integration in North America*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.
- LYONS, Gene M., «More than Allies: The Atlantic Community» dans Lauren MCKINSEY et Kim R. NOSSAL (dir.), *America's Alliances and Canadian-American Relations*, Toronto, Summerhill Press, 1988, 1988, p. 52-72.
- MACDONALD, Brian, témoignage dans *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Défense nationale et des Affaires des anciens combattants*, fascicule no. 13, 19 novembre 1991.
- MACDONALD, James A., *Democracy and Nation: A Canadian View*, Toronto, Gundy, 1915.
- MACDONALD, James A., *The North American Idea*, Toronto, Fleming H. Revell, 1917.
- MACKAY, R. A., «Canada and the Balance of World Order», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 7, no. 2, mai 1941, p. 229-243.
- MADDOX, William P., «The Political Basis of Federation», *American Political Science Review*, vol. XXXV, no. 6, décembre 1941.
- MAHAN, Alfred T., *Armament and Arbitration: The Place of Force in the International Relations of States*, New York, Harper, 1912.

- MAHANT, Edelgard E. et Graeme S. MOUNT, *An Introduction to Canadian American Relations*, Scarborough, 1989.
- MAOZ, Zeev et Bruce RUSSETT, «Alliance, Continuity, Wealth, and Political Stability: Is the Lack of Conflict Among Democracies a Statistical Artifact», *International Interactions*, vol. 17, no. 3, 1992, p. 245-267.
- MARES, David R., «"En attendant Godot". Le multilatéralisme a-t-il un avenir en Amérique latine?», dans Michel FORTMANN, S. Neil MACFARLANE et Stéphane ROUSSEL (dir.), *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Québec, IQHEI, 1996, p. 155-179.
- MARES, David R. et Walter W. POWELL, «Cooperative Security Regimes: Preventing International Conflict» dans Robert L. KAHN et Mayer N. ZALD (dir.), *Organizations and Nations-States: New Perspectives on Conflict and Cooperation*, San Francisco, Jossey-Bass, 1990, p. 55-94.
- MARTIN, Lawrence, *The Presidents and the Prime Ministers*, Toronto, Doubleday, 1982.
- MCCLOSKEY, H. et J. ZALLER, *Capitalisme et démocratie: l'Amérique juge de ses valeurs*, Paris, Économica, 1990.
- MCKERCHER, B. J. C. et Lawrence ARONSEN (dir.), *The North Atlantic Triangle in a Changing World. Anglo-American-Canadian Relations, 1902-1956*, Toronto, University of Toronto Press, 1996.
- MCMORRIS TATE, Trevor, «Regime Building in the Non-Proliferation System», *Journal of Peace Research*, vol. 27, no. 4, 1990, p. 399-414.
- MCNAUGHT, Kenneth, «From Colony to Satellite», dans Stephen CLARKSON (dir.), *An Independent Foreign Policy for Canada*, Toronto, McClelland - Stewart, 1968, p. 173-183.
- MEAD EARLE, Edward, «Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: les fondements économiques de la puissance militaire» dans Edward MEAD EARLE (dir.), *Les maîtres de la stratégie* (t.1), Paris, Flammarion, 1980, p. 152-163.
- MEARSHEIMER, John J., «Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War», *International Security*, été 1990, 15, no. 1, p. 5-56.

- MEARSHEIMER, John J., «The False Promise of International Institutions», *International Security*, vol. 19, no. 3, hiver 1994-1995, p. 5-49.
- MERCHANT, Livingston T. et A. D. P. HEENEY, «Canada and the United-States - Principles for Partnership», *Atlantic Community Quarterly*, automne 1965, p. 373-391.
- MORGAN, T. Clifton et Sally HOWARD CAMPBELL, «Domestic Structure, Decisional Constraints, and War», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 35, no. 2, juin 1991, p. 187-211.
- MORGAN, T. Clifton et Valerie L. SCHWEBACH, «Take Two Democracies and Call Me in the Morning: A Prescription for Peace?», *International Interaction*, vol. 17, no. 4, 1992, p. 305-320.
- MORGENTHAU, Hans J., *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (6e éd.), New York, Knopf, 1985.
- MORTON GOUGH, Barry, «The End of Pax Britannica and the Origins of the Royal Canadian Navy : Shifting Strategic Demands of an Empire at Sea», dans B. D. HUNT et R. G. HAYCOCK (dir.), *Canada's Defence. Perspective on Policy in the Twentieth Century*, Toronto, Copp, Clark Pitman, 1993, p. 19-30.
- MORTON, Desmond, «Defending the Indefensible: Some Historical Perspectives on Canadian Defence 1867-1967», *International Journal*, vol. 42, no. 4, automne 1987, p. 627-644.
- MORTON, Desmond, *Une histoire militaire du Canada 1608-1991*, Montréal, Septentrion, 1992.
- MORTON, W. L., «British North America and a Continent in Dissolution 1861-1871» dans J. M. BUMSTED (dir.), *Interpreting Canada's Past (vol. I. Before Confederation)*, Toronto, Oxford University Press, 1986, p. 389-405.
- MUELLER, John, *Retreat from Doomsday. The Obsolescence of Major War*, New York, Basic Books, 1989.
- NEAK, Laura J., *Beyond the Rhetoric of Peacekeeping and Peacemaking: Middle States in International Politics*, Thèse de doctorat, University of Kentucky, Lexington, 1991.

- NIOU, Emerson M. S., Peter C. ORDESHOOK et Gregory F. ROSE, *The Balance of Power. Stability in International Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- NOSSAL, Kim Richard, *Rain Dancing: Sanctions in Canadian & Australian Foreign Policy*, Toronto, Toronto University Press, 1994.
- NOSSAL, Kim Richard, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice-Hall, 1997 (3e éd.).
- NYE, Joseph S., «Transnational Relations and Interstate Conflicts: An Empirical Analysis», dans Annette BAKER FOX, Alfred HERO et Joseph NYE (dir.), *Canada and the United States: Transnational and Transgouvernemental Relations*, New York, Columbia University Press, 1976, p. 367-402.
- OLSON, Mancur Jr. et Richard ZECKHAUSER, «An Economic Theory of Alliances», dans Julian R. FRIEDMAN, Christopher BLADEN, Steven ROSEN (dir.), *Alliance in International Politics*, Boston, Allyn and Bacon, 1970, p. 175-198.
- ONEAL, John R., «The Theory of Collective Action and Burden Sharing in NATO», *International Organization*, vol. 44, no. 3, été 1990, p. 379-402.
- ØRVIK, Nils, «Canadian Security and 'Defence Against Help'», *Survival*, vol. 42, no. 1, janvier-février 1984, p. 26-31.
- OWEN, John M., «How Liberalism Produces Democratic Peace» *International Security*, vol. 19, no. 2, automne 1994, p. 87-125.
- OWEN, John M., *Liberal Peace, Liberal War. American Politics and International Security*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.
- OYE, Kenneth (dir.), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
- PAGE, Donald M., «Canada as the Exponent of North American Idealism», *The American Review of Canadian Studies*, vol. III, no. 2, automne 1973, p. 30-46.
- PAGE, Donald, «Canada and European Detente» dans Norman HILLMER et Garth STEVENSON (dir.), *A Foremost Nation: Canadian Foreign Policy in a Changing World*, Toronto, McClelland & Stewart, 1977.

- PAPAYAONOU, Paul A., «Interdependence, Institutions, and the Balance of Power: Britain, Germany, and World War I», *International Security*, vol. 20, no. 4, printemps 1996, p. 42-76.
- PARISH, Peter J., *The American Civil War*, Londres, Eyre Methuen, 1975.
- PEARSON, Lester B., «Canada Looks "Down North"», *Foreign Affairs*, vol. 24, no. 4, juillet 1946, p. 638-647.
- PEARSON, Lester B., *Politique mondiale et démocratie*, Paris, La colombe, 1958.
- PEARSON, Lester B., *Memoirs, vol. II 1948-57. The International Years*, University of Toronto Press, 1973.
- PENTLAND, Charles, «Integration, Interdependence, and Institutions: Approaches to International Order» dans David G. HAGLUND et Michael K. HAWES (dir.), *World Politics. Power, Interdependence and Dependence*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich, 1990, p. 173-196.
- PERRAS, Galen Roger, *Franklin Roosevelt and the Origins of the Canadian-American Security Alliance, 1933-1945*, Westport (Conn.), Praeger, 1998.
- PIPER, Don Courtney, *The International Law of the Great Lakes*, Durham, Duke University Press, 1972.
- POWELL, G. Bingham Jr., *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*, Cambridge, Harvard University Press, 1982.
- PRATT, Cranford (dir.), *Internationalism Under Strain: The North-South Policy of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden*, Toronto, University of Toronto Press, 1989.
- PRATT, Cranford (dir.), *Middle Power Internationalism. The North South Dimension*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990.
- PRESTON, Richard A., *The Defence of the undefended Border. Planning for War in North America 1867-1939*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977.
- PUGLIESE, David, «Invasion 1930», *The Ottawa Citizen*, 27 mars 1991, p. A1.
- R. (anonyme), «Neighbors: A Canadian View», *Foreign Affairs*, vol. 10, no. 3, avril 1932, p. 417-430.

- REID, Escott, *Time of Fear and Hope. The Making of the North Atlantic Treaty, 1947-1949*, Toronto, McClelland and Stewart, 1977.
- REID, Escott, «Canada and the Threat of War» (1937) repris dans Jack L. GRANATSTEIN (dir.), *Canadian Foreign Policy. Historical Reading*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1986, p. 118-124.
- REID, Escott, «The Creation of the North Atlantic Alliance» dans Jack L. GRANATSTEIN (DIR.), *Canadian Foreign Policy. Historical Reading*, Toronto, Coop Clark Pitman Ltd, 1986, p. 158-182.
- REID, Escott, *Radical Mandarin. The Memoirs of Escott Reid*, Toronto, Toronto University Press, 1989.
- REITER, Dan, «Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past», *World Politics*, vol. 46, juillet 1994, p. 490-526.
- REITER, Dan, *Crucible of Beliefs: Learning, Alliances, and World Wars*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.
- REMPEL, Roy, *Counterweights. The Failure of Canada's German and European Policy (1955-1995)*, Montréal, McGill-Queen's, 1996.
- RESNICK, Philip, «Canadian Defence Policy and the American Empire», dans Ian LUMSDEN (dir.), *Close the 49th Parallel etc. The Americanization of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1970, p. 93-115.
- RIDDELL, Walter A. (dir.), *Documents on Canadian Foreign Policy, 1917-1939*, Toronto, Oxford University Press, 1962.
- RIEKOFF, Harald von et Hanspeter NEUHOLD (dir.), *Unequal Partners. A Comparative Analysis of Relations Between Austria and the Federal Republic of Germany and Between Canada and the United States*, Boulder, Westview, 1993.
- RIOUX, Jean-François, Ernie KEENES et Gregg LÉGARE, «Le néo-réalisme ou la reformulation du paradigme hégémonique en relations internationales», *Études internationales*, vol. 19, no. 1, mars 1988, p. 57-80.
- RISJORD, Norman K., *America, a History of the United States*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1985.

- RISSE-KAPPEN, Thomas, «Democratic Peace - Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument», *European Journal of International Relations*, vol. 1, no. 4, décembre 1995, p. 491-517.
- RISSE-KAPPEN, Thomas, «Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War» dans Richard Ned LEBOW et Thomas RISSE-KAPPEN (dir.), *International Relations Theory and the End of the Cold War*, New York, Columbia University Press, 1995, p. 187-222.
- RISSE-KAPPEN, Thomas, *Cooperation Among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- RISSE-KAPPEN, Thomas (dir.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- RISSE-KAPPEN, Thomas, «Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO» dans Peter J. KATZENSTEIN (dir.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia, 1996, p. 357-399.
- ROSECRANCE, Richard N. *et al.*, «Whither Interdependence», *International Organization*, vol. 31, no. 3, été 1977, p. 432-434.
- ROSENAU, James N., «Before Cooperation: Hegemons, Regimes, and Habit-Driven Actors in World Politics», *International Organization*, vol. 40, no. 4, automne 1986, p. 861-865.
- ROTHSTEIN, Robert L., *Alliances and Small Powers*, New York, Columbia University Press, 1968.
- ROUSSEL, Stéphane, «L'instant kantien : la contribution canadienne à la création de la "communauté nord-atlantique" (1947-1949)», dans Greg DONAGHY (dir.), *Le Canada et la guerre froide, 1943-1957*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1999, p. 119-156.
- RUGGIE, John G., «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order» dans Stephen D. KRASNER (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 195-231.

- RUGGIE, John G., «Multilateralism: The Anatomy of an Institution», *International Organization*, vol. 46, no. 3, été 1992, p. 561-598.
- RUMMEL, R. J., «Democracies are More Peaceful Than Other Countries», *European Journal of International Relations*, vol. 1, 1995, p. 457-479.
- RUSSETT, Bruce, *Grasping The Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- SCHEUER, Michael F., «Peter Buell Porter and the Development of the Joint Commission Approach to Diplomacy in the North Atlantic Triangle», *American Review of Canadian Studies*, vol. XII, no. 1, printemps 1982, p. 65-73.
- SCHLESINGER, Arthur M., *The Dynamics of World Power : a Documentary History of United States Foreign Policy, 1945-1973*, New York, Chelsea House Publishers / McGraw-Hill, 1973, 5v.
- SCHMITTER, Phillippe C. et Terry Lynn KARL, «What Democracy Is ... and Is Not», *Journal of Democracy*, vol. 2, no. 3, été 1991, p. 75-88.
- SCHWARTZ, Mildred A., «American Influence on the Conduct of Canadian Politics», dans Richard A. PRESTON (dir.), *The Influence of the United States on Canadian Development: Eleven Case Studies*, Durham, Duke University Press, 1972.
- SCHWELLER, Randall L., «Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In», *International Security*, vol. 19, no. 1, été 1994, p. 72-107.
- SCHWELLER, Randall L. et David PRIESS, «A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate», *Mershon International Studies Review*, vol. 41, suppl. 1, mai 1997, p. 1-32.
- SENS, Allen, «Canadian Defence Policy After the Cold War: Old Dimensions and New Realities», *Canadian Foreign Policy*, vol. 1, no. 3, automne 1993, p. 7-27.
- SENS, Allen, «The Security of Small States in Post-Cold War Europe» dans David G. HAGLUND (dir.), *From Euphoria to Hysteria. Western European Security After the Cold War*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 229-252.

- SENS, Allen, *Hanging Out in Europe: Necessary or Discretionary?*, Vancouver, Institute of International Relations - UBC («Working Paper» no. 4), août 1994.
- SENS, Allen, «La coopération selon le néoréalisme : la cooptation des petits États d'Europe centrale et de l'Est», *Études internationales*, vol. 26, no. 4, décembre 1995, p. 765-783.
- SHIPPEE, Lester Burrell, *Canadian-American Relations, 1849-1874*, New York, Russell & Russell, 1970 (1939).
- SHORE, Sean M., "Ready, Aye, Ready": *the Impact of the North American Security Community on Canada's Decision to Fight, 1914*, Communication présentée lors de la 38e réunion annuelle de l'ISA, Toronto, mars 1997.
- SHORE, Sean M., «No Fence Make Good Neighbors: The Development of the Canadian-American Security Community, 1871-1940», dans Emanuel ADLER et Michael BARNETT (dir.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 333-367.
- SIVERSON, Randolph M. et Juliann EMMONS, «Birds of a Feather: Democratic Political Systems and Alliance Choices in the Twentieth Century», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 35, 1991, p. 285-306.
- SMITH, Denis, *Diplomacy of Fear. Canada and the Cold War 1941-1948*, Toronto, University of Toronto Press, 1988.
- SMITH, Roger K., «Explaining the Non-Proliferation: Anomalies for Contemporary International Relations Theories», *International Organization*, vol. 41, no. 2, 1987, p. 253-281.
- SMOUTS, Marie-Claude, «L'organisation internationale : Nouvel acteur sur la scène mondiale?» dans Bahgat KORANY (dir.), *Analyse des relations internationales; approches, concepts et données*, Montréal, Gaëtan Morin, 1987, p. 147-166.
- SNYDER, Glenn H., «The Security Dilemma in Alliance Politics», *World Politics*, vol. 36, no. 4, juillet 1984, p. 461-495.
- SNYDER, Glenn H., «Alliances, Balance, and Stability», *International Organization*, vol. 45, no. 1, hiver 1991, p. 121-142.
- SNYDER, Jack, *The Ideology of the Offensive. Military Decision Making and the Disaster of 1914*, Ithaca, Cornell University Press, 1984.

- SOKOLSKY, Joel J., «The Future of North American Defence Co-Operation», *International Journal*, vol. 46, no. 1, hiver 1990-91, p. 27-57.
- SOKOLSKY, Joel J., «Le Canada, les États-Unis et l'OTAN : L'histoire de deux piliers», dans Paul LETOURNEAU (dir.), *Le Canada et l'OTAN après 40 ans (1949-1989)*, Québec, CQRI, 1992, p. 83-119.
- SOKOLSKY, Joel J., «A Seat at the Table : Canada and Its Alliances», dans B. D. HUNT et R. G. HAYCOCK (dir.), *Canada's Defence. Perspective on Policy in the Twentieth Century*, Toronto, Copp, Clark Pitman, 1993, p. 145-162.
- SOLDATOS, Panayotis et André P. DONNEUR (dir.), *Le Canada entre les États-Unis et le monde*, Captus Press, 1989.
- SPIRO, David E., «The Insignificance of the Liberal Peace», *International Security*, vol. 19, no. 2, automne 1994, p. 50-86.
- STACEY, C. P., *Armes, hommes et gouvernements. Les politiques de guerre du Canada, 1939-1945*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 1970.
- STACEY, C. P., *La frontière sans défense. Le mythe et la réalité*, Ottawa, La Société historique du Canada, «brochure no. 1», 1973.
- STACEY, C. P., *Canada and the Age of Conflict. A History of Canadian External Policies (vol. I: 1867-1921)*, Toronto, MacMillan Canada, 1977.
- STACEY, C. P., *Canada and the Age of Conflict. A History of Canadian External Policies (vol. II: 1921-1948 The Mackenzie King Era)*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.
- STAIRS, Denis, «Change in the Management of Canada-United States Relations in the Post-War Era» dans Donald BARRY (avec le coll. de Mark O. DICKERSON et James D. GAISFORD) (dir.), *Toward a North American Community?*, Boulder, Westview, 1995, p. 53-74.
- STANLEY, George F. G., *Nos soldats. L'histoire militaire du Canada de 1604 à nos jours*, Montréal, Éd. de l'Homme, 1980.
- STARR, Harvey, «Democracy and War: Choice, Learning and Security Communities», *Journal of Peace Research*, vol. 29, no. 2, 1992, p. 207-213.

- STREIT, Clarence K., *Union Now. A Proposal for a Federal Union of the Democracies of the North Atlantic*, New York, Harper Brothers, 1939.
- SUTHERLAND, R. J., «Canada's Long Term Strategic Situation», *International Journal*, vol. XXVII, été 1962, p. 199-223.
- SWANSON, Roger Frank, «The United States as a National Security Threat to Canada», *Behind the Headlines*, vol. XXIX, nos. 5-6, juillet 1970, p. 9-16.
- SWANSON, Roger Frank (dir.), *Canadian-American Summit Diplomacy, 1923-1973*, Toronto, McClelland & Stewart, 1975.
- SWANSON, Roger Frank, «An Analytical Assesment of the United States-Canadian Defense Issue Area» dans Annette BAKER FOX, Alfred HERO et Joseph NYE (dir.), *Canada and the United States: Transnational and Transgouvernemental Relations*, New York, Columbia University Press, 1976, p. 188-209.
- THOMPSON, John Herd et Stephen J. RANDALL, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994.
- THOMPSON, William R., «Democracy and Peace: Putting the Cart Before the Horse?», *International Organization*, vol. 50, no. 1, hiver 1996, p. 159-164.
- TOSEL, André, *Kant révolutionnaire. droit et politique*, Paris, PUF, 1988.
- TUCHMAN, Barbara, *L'autre avant-guerre 1890-1914*, Paris, Plon, 1967.
- TUCKER, Michael J., *Canadian Foreign Policy. Contemporary Issues and Themes*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.
- TUCKER, Michael, «Canada and the Test-Ban Negotiations (1955-1971)» dans Kim R. NOSSAL (dir.), *An Acceptance of Paradox. Essays on Canadian Diplomacy in Honour of John W. Holmes*, Toronto, CIIA, 1982, p. 115-140.
- UNDERHILL, Frank H., *In Search of Canadian Liberalism*, Toronto, Macmillan, 1960.
- VAN EVERA, Stephen, «The Cult of Offensive and the Origins of the First World War», *International Security*, vol. 9, no. 1, été 1984, p. 58-107.

- WALT, Stephen M., «Alliance Formation and the Balance of World Power», *International Security*, vol. 9, no. 4, printemps 1985, p. 3-43.
- WALT, Stephen M., *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.
- WALT, Stephen M., «Alliances in Theory and Practice: What Lies Ahead?», *Journal of International Affairs*, vol. 43, no. 1, été/automne 1989, p. 1-17.
- WALT, Stephen M., «Alliance Formation in Southwest Asia: Balancing and Bandwagoning in Cold War Competition», dans Robert JERVIS et Jack SNYDER (dir.), *Dominoes and Bandwagons. Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland*, New York, Oxford University Press, 1991, p. 51-84.
- WALT, Stephen M., «International Relations : One World, Many Theories», *Foreign Policy*, no. 110, printemps 1998, p. 29-46.
- WALTZ, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Reading, McGraw-Hill, 1979.
- WALTZ, Kenneth N., «A Response to My Critics», dans Robert O. KEOHANE (dir.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, p. 322-345.
- WALTZ, Kenneth N., «The Origins of War in Neorealist Theory», *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, no. 4, printemps 1988, p. 624-627.
- WANG, Erik B., «Adjudication of Canadian-United States Disputes», *Annuaire canadien de droit international 1981*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1982, p. 158-227.
- WARNOCK, John W., *Partner to Behemoth: The Military Policy of a Satellite*, Toronto, New Press, 1970.
- WEAVER, Ole, «Figures of International Thought: Introducing Persons instead of Paradigms» dans Iver B. NEUMANN et Ole WEAVER (dir.), *The Future of International Relations. Masters in the Making*, New York, Routledge, 1997, p. 1-37.
- WEBER, Steve, «Shaping the Postwar Balance of Power: Multilateralism in NATO», *International Organization*, vol. 46, no. 3, été 1992, p. 632-680.

- WELLS, Samuel F., «British Strategic Withdrawal from the Western Hemisphere, 1904-1906», *The Canadian Historical Review*, vol. 49, no. 4, décembre 1968, p. 335-356.
- WENDT, Alexander E., «Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics», *International Organization*, vol. 46, no. 2, printemps 1992, p. 391-425.
- WHITNEY, Harriet, «Sir George C. Gibbons, Canadian Diplomat, and Canadian-American Boundary Water Resources 1905-1910», *American Review of Canadian Studies*, vol. III, no. 1, printemps 1973, p. 65-73.
- WILLOUGHBY, William R., *The Joint Organizations of Canada and the United States*, Toronto, Toronto University Press, 1979.
- WISE, S. F., «The Annexion Movement and its Effect on Canadian Opinion» dans S. F. WISE et Robert Craig BROWN (dir.), *Canada Views the United States. Nineteenth-Century Political Attitudes*, Seattle, University of Washington Press, 1967.
- WOLFE, Robert, «Article 2 Revisited: Canada, Security, and Transatlantic Economic Cooperation», dans Michael K. HAWES et Joel J. SOKOLSKY (dir.), *North American Perspectives on European Security*, New York, Edwin Mellen, 1990, p. 305-335.
- WOLFE, Robert, «Atlanticism Without the Wall: Transatlantic Cooperation and the Transformation of Europe», *International Journal*, vol. 46, no. 1, hiver 1990-1, p. 137-163.
- WOLFE, Robert (dir.), *Transatlantic Identity? Canada, the United Kingdom and International Order*, Kingston, School of Policy Studies, 1997.
- WOOD, Bernard, «Towards North-South Middle Power Coalitions», dans Cranford PRATT (dir.), *Middle Power Internationalism. The North-South Dimension*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 70-107.
- WRIGHT, Gerald, «Canada and the Reform of NATO» dans John W. HOLMES (dir.), *No Other Way. Canada and International Security Institutions*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 113-122.
- WRIGHT, Quincy, *A Study of War*, Chicago, Chicago University Press, 1942.