

**RASSURER LES ÉTATS-UNIS :  
LE PROCESSUS DE SÉCURISATION  
AU CANADA**

Justin Massie

Mai 2005

Numéro 28





**Justin Massie** est candidat à la maîtrise à l'Université du Québec à Montréal et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes.

Mise en pages : Zéro Faute, Outremont

Les notes de recherches du CÉPÉS permettent aux chercheurs qui lui sont affiliés d'exposer les résultats des travaux en cours. Les opinions exprimées par les auteurs n'engagent qu'eux.

Dépôt légal: 2<sup>e</sup> trimestre 2005  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada  
ISBN : 2-922014-26-06





## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>1. L'approche constructiviste critique</b> .....	<b>6</b>
Le processus de sécurisation .....	8
Le couple identité/sécurité .....	9
Une question d'intérêts .....	10
L'opérationnalisation du processus de sécurisation ..	12
<b>2. Le processus de sécurisation au Canada</b> .....	<b>14</b>
L'immigration comme source d'insécurité .....	14
Le discours de l'insécurité .....	17
Les mesures d'exception .....	21
Une question d'intérêts particuliers .....	26
<b>3. Les limites du processus de sécurisation</b> .....	<b>28</b>
Les droits de la personne .....	28
Les intérêts économiques .....	31
L'identité canadienne .....	34
<b>Conclusion</b> .....	<b>37</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>38</b>





En octobre 2004, un sondage indiquait que 48 % des Canadiens craignaient que leur pays ne soit la cible d'attentats terroristes<sup>1</sup>. L'opinion publique canadienne vis-à-vis de la menace terroriste a considérablement évolué depuis les attentats du 11 septembre 2001. Il est devenu courant, par exemple, de craindre une attaque biologique dans une station de métro à l'heure de pointe. La menace semble insaisissable, mais concrète. Le premier ministre Martin affirmait d'ailleurs récemment qu'« [a]ujourd'hui, le front de la guerre s'étend des boîtes de nuit de Bali aux cours d'école de la Russie, il passe par les gares de l'Espagne et se rend jusqu'aux avenues de Manhattan et dans le quotidien des Nord-Américains. [...] Nous ne voyons pas l'ennemi. Il ne porte pas d'uniforme. Il cherche seulement à tuer. Par conséquent, nous devons maintenir une vigilance ferme et implacable<sup>2</sup>. »

Et vigilance, il y a. À la suite de la tragédie du 11 septembre, le gouvernement canadien a procédé à plusieurs réformes législatives, administratives et bureaucratiques en matière de sécurité nationale. Ces mesures s'inscrivent officiellement dans le cadre d'une nouvelle priorité en la matière : la lutte contre le terrorisme international. Le nouveau corpus législatif et politique canadien en matière d'antiterrorisme est très vaste. Au niveau législatif, il s'agit principalement de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, la Loi sur la sécurité publique et de la Loi antiterroriste. À cet ensemble de lois s'est ajouté, depuis septembre 2001, une série de mesures visant à restreindre — ou du moins à sécuriser — l'accès au territoire canadien, et ce, notamment à la frontière canado-américaine. Les deux États se sont ainsi entendus sur une Déclaration conjointe de coopération sur la sécurité de la frontière et les migrations régionales ; ils ont signé l'Accord sur la frontière intelligente, de même que parafés l'entente sur les Tiers pays sûrs.

Ces mesures, qui visent à répondre à une menace précise, méritent d'être analysées en fonction de la perception de la menace

---

1. Associated Press, « Près de 50 % des Canadiens craignent un attentat au pays », *La Presse*, 12 octobre 2004, p. A14.

2. Paul Martin, « Allocution du Premier ministre Paul Martin au Quai 21 », Halifax, 1<sup>er</sup> décembre 2004. Disponible en ligne [URL] : <http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=345>.

## 6 Rassurer les États-Unis : le processus de sécurisation

à l'origine de leur implantation. À quelle menace répondent ces mesures restrictives ? Pourquoi ont-elles été adoptées ?

Pour certains, les nouvelles mesures de sécurité répondent à des intérêts particuliers, dont ceux des décideurs politiques et des professionnels de la sécurité (GRC, SCRS, ASFC). Ils fondent leur analyse sur une approche constructiviste critique des relations internationales en mettant l'accent sur le processus de sécurisation de la société canadienne.

D'autres estiment qu'il s'agit plutôt de mesures visant à rassurer les États-Unis à la suite des pressions exercées par ces derniers après le 11 septembre 2001. Leur analyse repose sur une vision rationaliste des relations internationales, en insistant sur l'ampleur de l'interdépendance asymétrique qui caractérise les relations canado-américaines.

Nous verrons que la « réalité » se trouve entre ces deux analyses ontologiquement opposées. Toutefois, il ne s'agit pas ici de comparer ces deux visions. Nous tenterons plutôt d'évaluer la pertinence du processus de sécurisation au Canada selon l'approche constructiviste critique et d'en dégager les limites. Il s'agit d'en étudier les différents éléments, ses raisons d'être, ses principaux architectes, de même que ses conséquences sur la société canadienne. Les limites de la pertinence de ce phénomène de sécurisation en matière de politique d'immigration et de contrôles frontaliers au Canada, limites d'ordre économique et culturelle, nous amènerons à tenter d'effectuer un pont entre le processus de sécurisation et l'importance pour le Canada de rassurer les États-Unis en matière de sécurité, de même que d'affirmer sa distinction culturelle.

### 1. L'approche constructiviste critique

De façon générale, le constructivisme postule que la compréhension qu'ont les agents de leur monde et les représentations qu'ils s'en font sont issues d'un « tissu collectif », dont la culture, le langage et les idées sont producteurs de normes, de règles et d'institutions<sup>3</sup>. La « réalité » est donc le résultat d'une construction sociale de la part d'agents qui, par le biais du rapport intersubjectif

---

3. Isabelle Masson, « Constructivisme », dans Alex Macleod, Evelyne Dufault et F. Guillaume Dufour, *Relations internationales. Théories et concepts*, Outremont, Athéna éditions, 2004, p. 32.

de leurs pratiques sociales, donnent un sens et une interprétation particuliers à leur environnement<sup>4</sup>. Il n'y a donc pas de logique systémique inhérente, mais plutôt une construction sociale de la part des agents (États, individus, sociétés, médias, organisations, etc.) d'un tel système. Une structure d'idées dominantes s'impose toutefois lors de la construction par ces agents de normes, de règles et d'institutions communes qui façonnent à leur tour les identités et les intérêts des agents. Une réinterprétation du monde est ainsi constamment en cours, modifiant peu à peu la nature des idées dominantes qui influent également sur la perception de la réalité des agents.

Toutefois, l'approche constructiviste en Relations internationales regroupe une pluralité d'auteurs qui ne partagent pas forcément tous les mêmes références ontologiques et épistémologiques. Il convient donc, lors d'une mise en application empirique de ses principaux concepts, de fonder l'argumentaire sur un auteur précis plutôt que sur une tendance particulière. Dans cette optique, nous prendrons comme point de référence Didier Bigo<sup>5</sup>. Cet auteur situe son approche essentiellement dans un cadre critique de l'approche constructiviste des Relations internationales. Cette approche remet en question les fondements rationalistes de la connaissance. Elle postule, comme le prétend Ashley, que la connaissance est toujours le fruit d'intérêts<sup>6</sup>. Ainsi, aucune réalité objective n'existe. Elle est plutôt le reflet des intérêts particuliers de certains acteurs qui la façonnent pour leurs propres avantages.

C'est particulièrement en ce sens que Didier Bigo peut être associé à une approche constructiviste critique. Il va au-delà de l'exposition de la construction sociale de la réalité en tentant de dégager les intérêts de certains acteurs et de leur influence dans la construction de ladite réalité. Ainsi, il affirme que le discours de l'insécurité « s'articule sur les peurs de perte de contrôle du monde politique, sur les normes et les intérêts de certaines bureaucraties, ainsi que sur les inquiétudes de certains citoyens qui se sentent mis à l'écart<sup>7</sup>. »

---

4. *Ibid.*, p. 33.

5. En particulier, voir Didier Bigo, « Sécurité et immigration : vers une gouvernabilité par l'inquiétude ? », *Cultures et Conflits*, n° 31-32, automne 1998. Disponible en ligne [URL] : [www.conflits.org/article.php3?id\\_article=326](http://www.conflits.org/article.php3?id_article=326).

6. Robert K. Ashley, « Political Realism and Human Interests », *International Studies Quarterly*, vol. 25, n° 2, 1981, p. 207.

7. D. Bigo, *loc. cit.*

### *Le processus de sécurisation*

Avant d'approfondir les notions d'intérêts et d'identité, il convient d'abord d'explicitier la formulation du discours de l'insécurité par certaines instances gouvernementales visant à justifier la mise en place de mesures de contrôle restrictives. En effet, Bigo, dans une analyse portant sur les politiques d'immigration en Europe, conclut qu'un discours de sécurisation de l'immigration est formulé quand : « [l]'immigration est lue à travers le prisme de la sécurité par certains hommes politiques, par les polices et certains services sociaux, par nombre de journalistes et une fraction de l'opinion publique<sup>8</sup> ».

Le processus intersubjectif de sécurisation de l'immigration est ainsi le fruit de plusieurs acteurs, et contribue dès lors à la formation d'un discours dominant, d'une structure idéologique commune de la nature de l'immigration, bref, d'un imaginaire collectif fondé non pas sur des facteurs réels, mais plutôt sur une interprétation de certains de ces facteurs<sup>9</sup>.

Ce processus de sécurisation fait référence au processus menant à une construction de la menace en étiquetant un enjeu en termes de sécurité<sup>10</sup>. Il se définit en cinq étapes :

[L]a désignation d'un « objet référent » à sécuriser, la définition subjective d'une menace à la survie grâce à une rhétorique de mise en péril, l'accomplissement de la sécurisation par une personne ou un groupe de personnes dont on reconnaît l'autorité de sécuriser, la prise de mesures d'exception pour contrer la nouvelle menace et, finalement, l'acceptation de cette réalité par l'ensemble de la collectivité ou par un groupe particulier d'individus<sup>11</sup>.

L'objet référent désigné ici est l'immigré. Les flux migratoires sont effectivement de plus en plus considérés comme un enjeu de sécurité<sup>12</sup>. Contrairement à son apport bénéfique pour l'économie

---

8. *Ibid.*

9. Jutta Weldes, *Constructing National Interests*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999, p. 102.

10. Ole Weaver, « Securitization and Desecuritization », dans Ronnie D. Lipschutz (dir.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, p. 46-86 ; Ole Wæver et al., *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, New York, St-Martin's Press, 1993.

11. Catherine Courchesne et Nicolas Adam, « Sécurisation », dans Alex Macleod, Evelyne Dufault et F. Guillaume Dufour, *op. cit.*, p. 213. Les auteurs formulent ainsi les étapes telles que proposées par Ole Weaver. Voir « Securitization and Desecuritization », *op. cit.*

12. Roxanne Lynne Doty, « Immigration and the Politics of Security », dans Glen Chafetz et al. (dir.), *The Origins of National Interests*, Londres, Frank Cass, 1999, p. 71.



vieillissante d'un État par exemple, l'immigré est vu comme constituant une menace potentielle à la sécurité nationale de ce pays en raison de son lieu d'origine. La rhétorique de l'insécurité invoquée cristallise les inquiétudes de la population, qui elles émanent du discours généralisant des élites politiques, des médias et des « autorités » en la matière. La construction de la menace autour de la désignation de l'immigrant comme source d'insécurité provient d'un discours qui mêle habilement certaines expériences quotidiennes, ponctuelles, mais fait croire qu'il y a continuité entre une série d'expériences plus ou moins hétérogènes<sup>13</sup>. Un continuum de la menace est ainsi créé : des liens sont identifiés entre certaines menaces, leur prêtant une interconnexion diffuse, accroissant de ce fait leur ampleur. L'immigrant peut ainsi être associé à une série de crimes de nature différente, mais qui sont exposées de façon à ce qu'on les considère comme étant interreliées, posant l'immigrant comme une source d'insécurité de grande envergure. À la suite de cette construction, le terme « immigrant » lui-même finit par évoquer une série d'appréhensions socialement ancrées dans l'imaginaire collectif.

### ***Le couple identité/sécurité***

Certes, à partir du moment où c'est dans l'intersubjectivité que se construisent les relations sociales, tout n'est pas faux dans ces discours de sécurisation. Ils reposent sur des situations locales particulières, seulement ils généralisent à tort et ils les lisent dans une perspective d'affrontement dual qui nie la complexité sociale<sup>14</sup>.

Le discours de l'insécurité prend notamment de sa valeur par une dualité imposée. Un rapport d'altérité binaire est créé. Il s'agit du « nous » en opposition « aux autres ». La définition de l'identité nationale se construit ainsi par opposition à autrui. En identifiant les immigrants comme étant ces « autres », la nation se différencie, se définit par rapport à ces derniers. Élément constitutif de l'identité nationale, ce rapport d'altérité permet de maintenir un discours désignant l'immigré « sous l'angle de l'exceptionnel, du risque, de l'affrontement<sup>15</sup> ».

La problématique de l'identité est effectivement étroitement liée aux questions de sécurité. Les différentes perceptions de la

13. D. Bigo, *loc. cit.*

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

## 10 Rassurer les États-Unis : le processus de sécurisation

menace constituent un élément important de la création d'une identité nationale<sup>16</sup>. Forcée selon un rapport d'altérité, l'identité nationale désigne les « nationaux » des « non-nationaux ». Elle permet de pointer une menace qui doit nécessairement provenir de l'extérieur des frontières. Par une « description polémique du social, où chacun est assigné à un camp, à une identité », il est permis de classer, d'identifier, de catégoriser<sup>17</sup>. L'immigrant se voit dès lors catégorisé comme tel, et désigné source d'insécurité.

Bien qu'elle repose sur les discours des élites politiques, la construction des identités nationales doit être fondée sur des idées possédant une certaine légitimité populaire, donc forcément sur des valeurs, des normes communes et acceptées<sup>18</sup>. Cet élément, peu traité par Bigo, est important vis-à-vis de l'étude du cas canadien proposée ici. Il fait d'ailleurs écho à la dernière étape du processus de sécurisation, soit l'acceptation populaire de la perception de la menace et des mesures entreprises pour y répondre telles que formulées par l'élite dominante. Nous reviendrons sur cet élément lorsque nous traiterons du cas canadien, puisqu'il permettra de mieux saisir l'importance de respecter les valeurs canadiennes partagées collectivement lors de la mise en place de mesures de sécurité plus restrictives.

### *Une question d'intérêts*

Pour l'instant, soulignons un second élément de l'identité nationale en regard de la construction de la menace, et qui permet d'effectuer un pont vers un dernier concept fondamental de l'approche de Bigo : les identités génèrent et façonnent les intérêts<sup>19</sup>. Ces derniers émanent de normes et d'une culture précises<sup>20</sup>. Ils sont, selon Bigo, au cœur du processus de construction de la menace. En effet, le discours de l'insécurité, qui affirme que « tout va plus mal qu'avant et ceci est dû au mélange (des races), à la mondialisation »

16. Alex Macleod, Isabelle Masson et David Morin, « Identité nationale, sécurité et la théorie des relations internationales », *Études internationales*, vol. XXXV, n° 1, mars 2004, p. 12.

17. D. Bigo, *loc. cit.*

18. A. MacLeod, I. Masson, D. Morin, *op. cit.*, p. 19.

19. Ronald L. Jefferson, Alexander Wendt et Peter J. Katzenstein, « Norms, Identity and Culture in National Security », dans Peter J. Katzenstein (dir.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996, p. 60.

20. Nous nous limiterons ici au rapport entre intérêts et identité proposé par Bigo. Pour une analyse plus détaillée, voir, entre autres, P. J. Katzenstein (dir.), *op. cit.*

est effectué par certaines autorités qui lient volontairement les notions de sécurité et d'immigration. Le lien est pleinement politique, il provient d'intérêts particuliers.

Ainsi, la hiérarchisation des menaces, et donc l'importance accordée à une source d'insécurité plutôt qu'une autre revêt un caractère profondément politique. Il n'est pas donné intrinsèquement à une menace d'être en soi plus probante qu'une autre. Le terrorisme est loin d'être la plus grande source de mortalité en Europe ou en Amérique du Nord. À l'instar de Michel Foucault, Bigo affirme qu'une stratégie politique particulière s'opère. Cette hiérarchisation ne s'impose pas, elle n'est pas naturelle, mais « résulte du travail politique mené par les hommes politiques et les professionnels de la gestion des menaces<sup>21</sup> ». L'immigration est politisée, et ce, non pas par n'importe qui, mais bien par ceux qui possèdent « un savoir administratif de gestion des menaces et des risques<sup>22</sup> ». La notion d'autorité entre ici en ligne de compte. La construction de la menace, la désignation d'un élément en un enjeu d'ordre sécuritaire, est effectuée par des énonciateurs qui disposent d'une position d'autorité en la matière. En paraphrasant Alexander Wendt, Bigo affirme que « la sécurité est ce que les professionnels de la sécurité en font ».

Ces derniers sont en compétition les uns avec les autres « pour définir les menaces et la hiérarchie des menaces contre lesquelles ils entendent lutter<sup>23</sup> ». Selon leurs intérêts bureaucratiques propres, ils privilégient une certaine vision de la menace, qui favorise un accroissement de leurs ressources, et font reposer la validité de leur savoir sur leur autorité en matière de sécurité. À la suite d'un rapport de force entre les différents professionnels de la sécurité et au rapport d'altérité identitaire, des boucs émissaires sont désignés comme étant source d'insécurité nationale. Lorsqu'il y a convergence d'intérêts, c'est-à-dire qu'une majorité de professionnels de la sécurité s'entendent sur une menace particulière, la menace se trouve à être étendue à plusieurs domaines (selon les bureaucraties en question), et la compétition devient une lutte pour un maximum de ressources pour pouvoir la contrer.

---

21. D. Bigo, *loc. cit.*

22. *Ibid.*

23. *Ibid.*

***L'opérationnalisation du processus de sécurisation***

En investissant des sommes financières considérables, du personnel humain, des appareils techniques, bref, en attribuant un intérêt politique important à un groupe désigné, en l'occurrence les immigrants, s'opérationnalise alors le processus discursif de sécurisation. À l'étiquetage discursif, qui abonde dans le sens de la nécessité de lutter contre le terrorisme et de maîtriser l'immigration par exemple, s'ajoute sur le terrain un accroissement des ressources matérielles et humaines visant à répondre auxdites menaces. Grâce à cette formulation de la réalité et de ce fait à la désignation de l'immigrant comme source d'insécurité pour la société, il est désormais justifié de mettre en place des mesures de contrôle extraordinaires. L'octroi de ressources matérielles et humaines en vue d'implanter ces mesures de contrôle vient dès lors légitimer le discours de la menace formulé en amont du processus de sécurisation.

Cette étiquette, soit la lutte contre le terrorisme, est étroitement associée à la lutte contre l'immigration clandestine ou illégale. En effet, l'« ordre mondial » est perçu comme étant menacé par la montée en flèche du terrorisme international. La menace est globale, insaisissable, et provient assurément de l'extérieur de « nos » frontières : des barbares environnants. Le lien entre terrorisme et immigrant est alors établi dans le jeu rhétorique. Il y a capitalisation des peurs que les deux termes occasionnent en vue de ne former qu'une seule et même menace. Une « stratégisation » des menaces s'opère ainsi « en invoquant de façon pêle-mêle crime, frontière, migration, terrorisme, dans un tout inéluctablement lié, afin de justifier de nouvelles tâches pour les différents services de maintien de l'ordre de l'État<sup>24</sup> ». Ce processus sera répété et répété au point d'être tenu pour acquis. Il s'agit de l'opérationnalisation du processus de construction d'un continuum de la menace.

Jutta Weldes expose le phénomène ainsi : « Par une articulation répétitive réussie, ces éléments linguistiques finissent par être vus comme étant nécessairement ou intrinsèquement liés les uns aux autres, et la compréhension qui s'en dégage vient à être considérée comme une description fidèle de la réalité<sup>25</sup>. »

24. Didier Bigo, « L'Europe de la sécurité intérieure : penser autrement la sécurité », dans Anne-Marie Le Gloanec (dir.), *Entre union et nations : l'État en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po., 1998, p. 65.

25. Traduction libre de « With their successful repeated articulation, these linguistic elements come to seem as though they are inherently or necessarily

Par ailleurs, la distinction entre les différentes menaces se veut volontairement floue. On parle désormais de narco-terrorisme ou encore d'un lien entre le crime organisé, l'immigration illégale et le terrorisme, et ce, dans un but précis.

Il s'agit de convaincre que le danger est là, dans l'avenir proche et que si rien n'est fait pour rétablir l'ordre social et moral, tout le monde sera responsable du chaos qui s'en suivra. Il s'agit [...] de troubler et d'inquiéter la population pour mieux sécuriser<sup>26</sup>.

La menace probante, mais insaisissable, justifie qu'un maximum de ressources soit demandé par certains groupes et acteurs afin de sécuriser les frontières ou d'accroître la surveillance et le contrôle des individus par exemple.

Corollaire de ce phénomène, un phénomène de « policiarisation » des moyens est privilégié pour répondre à cet éventail de menaces. Les activités policières s'étendent de façon géographique en s'attardant notamment aux questions de sécurité nationale, de migration et de contrôles frontaliers, et s'internationalisent par le biais de coopérations régionales et de détachement de corps policiers à l'extérieur des frontières<sup>27</sup>.

Enfin, dernière conséquence de ce processus de sécurisation, un phénomène de dépolitisation de la lutte contre le terrorisme est en cours. Il s'agit du retrait de certains enjeux de la sphère du politique vers celle de la sécurité<sup>28</sup>. En d'autres mots, lorsqu'un objet est « sécurisé », il ne peut plus être remis en question, il est dépolitisé en ce sens qu'il devient de l'ordre de l'indiscutable. Autant il justifie la mise en place de mesures extraordinaires de contrôle et de surveillance, autant il permet de couvrir sous l'étiquette de la « sécurité nationale » une pluralité d'informations, qui ne peuvent dès lors pas être contestées par le public. Par exemple, la catégorisation de l'immigrant comme menace terroriste n'est que peu souvent remise en question en raison de l'autorité des professionnels de la sécurité en la matière. Les sources d'informations étant inaccessibles en raison de leur nature confidentielle, il s'avère souvent impossible de remettre en question cet étiquetage faute d'un savoir « sérieux », réservé aux professionnels de la sécurité.

En somme, nous avons exposé les différentes caractéristiques inhérentes au processus de sécurisation. Il s'agit de la construction

---

connected, and the meaning they produce come to seem natural, come to seem an accurate description of reality.» J. Weldes, *op. cit.*, p. 99.

26. D. Bigo, *loc. cit.*

27. D. Bigo, *op. cit.*, p. 75.

28. A. MacLeod, I. Masson, D. Morin, *op. cit.*, p. 24.

de l'insécurité, grâce à un continuum de menaces, à un rapport identitaire d'altérité, de même qu'aux intérêts particuliers des professionnels de la sécurité. L'application sur le terrain de ce processus rend légitime le discours formulé, et justifie la mise en place de mesures de contrôle et de surveillance extraordinaires dont le phénomène de policierisation en témoigne. Ce très bref parcours de l'approche constructiviste critique et plus particulièrement des notions abordées par Didier Bigo demeure très théorique. Bien que l'auteur ait appliqué son modèle d'analyse à l'Europe, il reste encore à vérifier si un tel processus de sécurisation est en cours actuellement au Canada dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001.

## **2. Le processus de sécurisation au Canada**

Afin d'évaluer la pertinence du cadre proposé par Didier Bigo pour analyser les motivations qui ont conduit le gouvernement canadien à mettre en place des mesures de contrôle plus restrictives en matière de lutte contre le terrorisme depuis le 11 septembre 2001 et de ses conséquences, nous conjuguerons les cinq étapes du processus de sécurisation explicitées précédemment aux principaux concepts de l'analyse de Bigo.

### ***L'immigration comme source d'insécurité***

Tout d'abord, il s'agit de vérifier si les événements du 11 septembre ont influé sur la désignation d'un objet référent à sécuriser. Du côté des États-Unis, un resserrement des contrôles aux frontières s'est effectué, accompagné d'un durcissement du discours politique vis-à-vis de la frontière canado-américaine. « Des sujets discutés traditionnellement dans le contexte des frontières, tels que le commerce et la migration, sont maintenant inévitablement traités dans un contexte de sécurité<sup>29</sup>. » C'est dans cet esprit que Washington a triplé le nombre d'agents à la frontière canadienne après les attentats de 2001.

L'effet sur le Canada est inéluctable. Toute mesure américaine touchant la frontière commune occasionne inévitablement des

29. Peter Andreas, « Contrôles frontaliers en Amérique du Nord à la suite du 11 septembre 2001 », dans Michel Fortmann, Alex Macleod et Stéphane Roussel, *Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Outremont, Athéna éditions, 2003, p. 44.

conséquences sur le Canada. Annuellement, c'est plus de 475 milliards de dollars d'échanges commerciaux qui transitent entre les deux pays, et plus de 100 millions d'individus qui traversent la frontière<sup>30</sup>. Environ 85 % des exportations canadiennes se font en direction des États-Unis, alors que 40 % de son PIB provient des recettes dues aux exportations. Tout ralentissement de la libre circulation à la frontière canado-américaine entraîne nécessairement des pertes économiques pour le Canada. Ce fut notamment le cas après le resserrement des frontières en réponse aux attentats de septembre 2001.

Mais les conséquences d'une modification unilatérale de la part de Washington dans sa gestion de la frontière sur le Canada ne sont pas uniquement d'ordre économique. La gestion de l'immigration et des mouvements transfrontaliers en termes de sécurité par Washington doit être prise en considération par Ottawa qui, conséquemment, traite ces enjeux en termes de sécurité.

Il ne s'agit pas ici d'analyser plus en détail l'effet de la relation canado-américaine sur la perception de la menace au Canada, mais plutôt de souligner qu'elle revêt une importance incontestable dans le processus d'identification de l'immigration comme source d'insécurité. À la lumière de l'évolution de ce phénomène au Canada, force est de constater que, d'une part, du côté de la gestion des frontières, la perception de cette dernière comme un objet devant être sécurisé contre les migrations illégales et le terrorisme date d'avant 2001. C'est surtout après les attentats de février 1993 contre le World Trade Center que l'on peut constater un changement perceptuel dans la gestion de la frontière<sup>31</sup>. D'ailleurs, en 1996, l'Immigration and Naturalization Service (INS) américain considérait que des immigrants illégaux provenant de 118 pays avaient tenté de s'introduire aux États-Unis à partir du Canada<sup>32</sup>.

D'autre part, au niveau des politiques d'immigration, le lien établi entre réfugiés et sécurité nationale date d'avant les attentats du 11 septembre. Les réfugiés ont, historiquement, toujours repré-

---

30. Deborah Waller Meyers, « Does "Smarter" Lead to Safer ? An Assessment of the US Border Accords with Canada and Mexico », *International Migration*, vol. 41, n° 4, 2003, p. 6-7.

31. Christopher Sands, « Fading Power or Rising Power : 11 September and Lessons from the Section 110 Experience », dans Norman Hillmer et Maureen Appel Molot (dir.), *A Fading Power. Canada Among Nations 2002*, Don Mills, Oxford University Press, 2002, p. 50.

32. *Ibid.*, p. 58.

senté une menace à la sécurité nationale pour le Canada<sup>33</sup>. Durant la guerre froide, ils étaient sélectionnés selon leur appartenance idéologique, alors qu'aujourd'hui, ils sont souvent considérés comme étant des sources potentielles d'activités frauduleuses ou d'abus du système canadien. Une distinction entre immigrant et réfugié est ainsi cruciale vis-à-vis de la désignation de la menace, dans la mesure où le réfugié est perçu en termes de sécurité depuis beaucoup plus longtemps que l'immigrant au Canada.

Bien qu'ils n'aient eu que peu d'impacts sur les priorités canadiennes en matière de sélection des immigrants (la sélection des immigrants demeure confiée au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, alors qu'aux États-Unis, cela relève dorénavant du Department of Homeland Security)<sup>34</sup>, il reste que les événements du 11 septembre ont imposé un changement radical au niveau de l'intérêt accordé aux politiques d'immigration et plus particulièrement en ce qui concerne leur harmonisation avec celles des États-Unis. De nombreuses analyses ont été effectuées en ce sens, et ce, à la suite de l'adoption d'une série de lois en matière de lutte contre le terrorisme et d'immigration, dans la foulée de celles élaborées aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Japon, en Australie et ailleurs<sup>35</sup>. Le lien entre terrorisme et immigration au niveau législatif date de 1992 au Canada, avec la Loi C-86, mais c'est après le 11 septembre qu'il s'est cristallisé, grâce à un intérêt marqué tant par les décideurs, que par les experts, les médias, la population et les universitaires à lier ces deux phénomènes.

Il apparaît donc que l'immigration constituait déjà un objet référent en matière de sécurisation avant 2001. Toutefois, que ce soit en réaction aux mesures adoptées aux États-Unis ou encore en raison d'un accroissement considérable de l'intérêt populaire vis-à-vis des implications sécuritaires de l'immigration, le 11 septembre a influé sur la perception des Canadiens en matière d'immigration en amenant une plus grande sécurisation de cet objet.

33. Michelle Lowry, « Creating Human Insecurity : The National Security Focus in Canada's Immigration System », *Refuge*, vol. 20, n° 1, novembre 2002, p. 31.

34. Peter Rekaï, « US and Canadian Immigration Policies : Marching Together to Different Tunes », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 171, novembre 2002, p. 4.

35. Voir notamment à ce sujet : Howard Adelman, « Canadian Borders and immigration post 9/11 », *International Migration Review*, vol. 36, printemps 2002, p. 15-29 et André Donneur, Stéphane Roussel et Valentin Chirica, « Les conséquences des événements du 11 septembre sur l'autonomie de la politique étrangère canadienne : les mesures de sécurité et la nouvelle législation anti-terroriste », dans Stanislav J. Kirschbaum, *Terrorisme et sécurité internationale*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 171-198.



## ***Le discours de l'insécurité***

Cela nous amène à la seconde étape du processus de sécurisation, celle de la mise en place d'une rhétorique de l'insécurité. Cette dernière est effectuée par des « experts » journalistiques : « Aujourd'hui, les sources d'insécurité n'étant plus confinées aux acteurs étatiques, la menace devient de ce fait plus évasive, diffuse, et parfois même plus inquiétante<sup>36</sup>. » Par des élites politiques :

Les attentats du 11 septembre ont donné un nouveau sens à la notion de menace mondiale. Ils ont démontré, douloureusement, que le terrorisme ne respecte aucune limite et menace la stabilité politique, sociale et économique de tous les pays et de tous les peuples, y compris ici, en Amérique du Nord<sup>37</sup>...

Par des professionnels de la sécurité :

En 2003, le contexte mondial de la sécurité a atteint un niveau d'instabilité qui ne s'était pas vu depuis des années. Les nombreuses tensions partout dans le monde, découlant principalement d'activités terroristes, continuent de laisser craindre de graves conséquences pour les pays occidentaux<sup>38</sup>.

En outre, elle est enchâssée dans la stratégie canadienne de sécurité nationale :

À l'aube de ce XXI<sup>e</sup> siècle, nous sommes exposés à des menaces nouvelles et plus complexes. Aujourd'hui, certains *individus* ont le pouvoir de miner notre sécurité alors que ce pouvoir était autrefois l'apanage d'États hostiles. [...] [U]n nombre croissant de menaces internationales ont une incidence directe sur la sécurité des Canadiens et sont visées par la présente stratégie<sup>39</sup>.

La construction — ou du moins l'accélération — d'un discours de l'insécurité après le 11 septembre semble évidente. Elle est répandue dans plusieurs sphères de la société, contribuant à sa légitimation. Il est difficile de saisir lequel de ces acteurs est à la source d'une telle perception de l'environnement qui nous entoure. Pour Bigo, ce sont les professionnels de la sécurité qui façonnent

36. Reg Whitaker, « The Security State », dans James Bickerton et Alain-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, New York, Broadview Press, 2004, p. 224.

37. Bill Graham, Allocution lors du colloque de l'Institut canadien d'administration de la justice « Terrorisme, droit et démocratie », Montréal, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 26 mars 2002.

38. Service canadien du renseignement de sécurité. *Rapport public 2003*. Ottawa, 28 octobre 2004.

39. Canada, Bureau du Conseil privé. *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*. Ottawa, avril 2004.

largement cette perception, pour des raisons que nous exposerons ultérieurement. Toutefois, sans appui politique, sans diffusion médiatique et sans acceptation populaire, la désignation d'un objet menaçant grâce à un discours de l'insécurité n'aura pas les mêmes effets sur la perception collective de la menace. Un rapport intersubjectif dans cette construction de la menace permet de donner une certaine légitimité à un objet désigné comme source d'insécurité. La crédibilité de tout discours de l'insécurité repose donc sur ce partage mutuel de la perception de la menace, tout en contribuant à le construire.

Cette perception mutuelle repose sur certains postulats peu contestés, omniprésents dans la rhétorique de l'insécurité. Citons, par exemple certaines affirmations ne faisant pratiquement pas l'objet de remises en question. Depuis le 11 septembre, il est « impératif » d'agir avec prudence car les terroristes souhaitent infiltrer massivement les pays occidentaux<sup>40</sup>. Un sentiment d'envahissement est palpable. Également, l'accroissement des mouvements de population entraîne nécessairement un accroissement des risques que posent les migrants illégaux. Non seulement sont-ils plus nombreux à souhaiter entrer illégalement dans les pays occidentaux, ils s'allient forcément aux réseaux mafieux, clandestins ou terroristes afin d'y parvenir. Cette perception repose sur la notion de « spill over », à savoir que l'accélération de mouvements de personnes et de marchandises entraîne inévitablement une accélération des intrants illégaux ou illégitimes. En outre, il y a urgence d'agir ; la menace est imminente et nous devons y répondre immédiatement parce que la sécurité de la nation est en danger. Ce dernier postulat fut particulièrement visible au Canada, alors que la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration insista fortement, en octobre 2001, pour que le Sénat adopte illico le projet de loi C-11, ou encore lorsque le gouvernement libéral réduisit au maximum la période de débats à la Chambre des communes à l'égard de l'adoption de la Loi antiterroriste C-36. Il était alors souligné le caractère urgent de la situation, alors même que le projet de loi était déjà en préparation<sup>41</sup>. Un effet majeur du 11 septembre aura ainsi été d'accélérer le sentiment d'urgence de répondre à la « nouvelle » menace, qui en fait figurait dans les sources d'insécurité pour le Canada et les États-Unis dans leur gestion commune de la frontière bien avant ces tragiques attentats.

40. P. Rekaï, *op. cit.*

41. Gilles Toupin, « Un projet de loi controversé », *La Presse*, 5 octobre 2001, p. A8.

Enfin, un dernier postulat peu contesté demeure celui, mentionné précédemment, de désigner l'immigrant comme source d'insécurité. Plus particulièrement, il s'agit de l'immigrant d'origine arabe et musulmane qui est désigné comme objet référent et source d'insécurité dans la rhétorique de la menace. Selon le SCRS, l'extrémisme islamique sunnite constitue la principale source de préoccupation en matière d'antiterrorisme et « tout porte à croire à l'heure actuelle que la menace terroriste s'accroît, plus particulièrement celle qui est associée aux extrémistes sunnites qui ont adopté l'idéologie d'Al-Qaïda ou la soutiennent<sup>42</sup> ». La désignation est claire en regard de la religion. Du point de vue ethnique, elle semble davantage implicite. Il est difficile de trouver une telle référence dans les discours officiels puisque cela contreviendrait aux valeurs multiculturelles canadiennes. Toutefois, dans les faits, elle semble probante.

D'autres communautés ont été, et dans certains cas continuent de l'être, sujets à un traitement discriminatoire par l'État sécuritaire lorsqu'ils cadrent avec le profil d'un groupe potentiellement menaçant pour la sécurité nationale.

Aujourd'hui, c'est probablement le cas des musulmans et des Arabes canadiens dans le cadre de la « guerre » contre le terrorisme<sup>43</sup>.

Cette situation est d'autant plus manifeste lorsqu'on analyse les nouvelles mesures de sécurité adoptées depuis septembre 2001.

Avant d'analyser ces nouvelles mesures, deux phénomènes méritent d'être soulignés. Tel que le mentionne Bigo, la construction de la menace et d'un discours de l'insécurité pose deux problèmes. D'une part, elle avalise la création d'un continuum de la menace, qui lie une pluralité d'enjeux en une même menace, faisant notamment le lien entre immigration, religion et terrorisme. « L'insertion des intentions religieuses dans la définition du terrorisme [dans la Loi antiterroriste C-36] repose en grande partie sur la croyance générale que les attentats du 11/09 sont le fruit d'un fanatisme islamique, bien que ceci ne soit pas prouvé<sup>44</sup>. » Également,

42. Service canadien du renseignement de sécurité, *op. cit.*

43. Traduction libre de « Other communities and groups have been, and in some cases continue to be, subject to discriminatory treatment by the Security State when they fit an official risk profile of a group potentially linked to foreign threat to security. Today it may be Muslim and Arab Canadians during a « war » against Islamic terrorism. » R. Whitaker, *op. cit.*, p. 225.

44. Kent Roach, *September 11: Consequences for Canada*, Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, p. 27.

une corrélation est établie entre les réseaux de crimes organisés et les terroristes. « Les forces policières suggèrent que des groupes terroristes puissent avoir des liens avec les groupes criminels organisés afin de financer leurs activités<sup>45</sup>. »

Ces affirmations ne sont pas fausses en soi. Il est en revanche difficile de savoir précisément pourquoi ces phénomènes sont plus menaçants qu'auparavant. La rhétorique de l'insécurité rend la distinction entre une menace probante et une menace non fondée beaucoup plus ardue. Tel que le souligne Bigo, la construction d'un continuum de la menace fonde partiellement sa validité en rattachant des expériences quotidiennes ponctuelles et hétérogènes en une même menace homogène. Cette « stratégisation » politique s'opère au Canada et rend presque impossible de discerner la pertinence d'une menace sans se fier aux analyses des professionnels de la sécurité. Mentionnons, à titre d'exemple, le rapport du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), qui affirme qu'entre le 1<sup>er</sup> avril 2002 et le 31 mars 2003, 22 millions de dollars ont transité vers des groupes terroristes à partir du Canada<sup>46</sup>. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) évalue à 15 000 le nombre d'individus qui tentent d'entrer illégalement au Canada chaque année<sup>47</sup>. Ward Elcock, alors directeur du Service canadien de renseignement et de sécurité (SCRS), affirmait en janvier 1999 que « avec peut-être la seule exception des États-Unis, il existe plus de groupes terroristes actifs ici [au Canada] que dans n'importe quel autre pays dans le monde<sup>48</sup> ». Contester ces affirmations s'avère une tâche presque impensable. En raison de la nature de ces renseignements, il est difficile de vérifier précisément les moyens par lesquels ces données ont été amassées. Et lorsque mises ensemble, elles portent à croire que le Canada est menacé directement et qu'il est impératif d'agir dans l'immédiat. Incontestables, de tels postulats permettent d'avaliser un discours de l'insécurité, d'en accroître la légitimité, de même que de justifier la mise en place de mesures d'exception.

---

45. *Ibid.*, p. 50.

46. Cité dans Stewart Bell, *Cold Terror : How Canada Nurtures and Exports Terrorism around the World*, Toronto, Wiley, 2004, p. xviii.

47. Gendarmerie royale du Canada, *Rapport sur le rendement de la Gendarmerie royale du Canada 2003-2004*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ottawa, 4 novembre 2004.

48. Rapporté dans S. Bell, *op. cit.*, p. xv.

### ***Les mesures d'exception***

L'implantation de mesures d'exception constitue la troisième étape du processus de sécurisation. « Nous avons le choix au Canada — nier la nouvelle réalité ou s'y préparer. Le gouvernement, les Canadiens, choisissent d'être prêts<sup>49</sup>. » « Nos alliés dans le monde agissent et il serait irresponsable de notre part, en tant que gouvernement, de ne pas agir<sup>50</sup>. » Ces propos de Anne McLellan, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, témoignent de la rhétorique binaire et absolutiste employée par le gouvernement Chrétien afin de justifier la mise en place de mesures plus restrictives au Canada. Certes, ces mesures ne sont pas aussi draconiennes que celles mises en place aux États-Unis, notamment par le biais du Patriot Act<sup>51</sup>. Tout de même, une série de nouvelles mesures ont été adoptées afin de contrer la menace terroriste : la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, la Loi sur la sécurité publique, la Loi antiterroriste, la Déclaration conjointe de coopération sur la sécurité de la frontière et les migrations régionales, l'Accord sur la frontière intelligente de même que l'entente sur les Tiers pays sûrs abondent dans ce sens. Il ne s'agit pas ici de rendre compte de toutes les dispositions de ces nouvelles mesures, ni même d'en dresser un aperçu comparatif. L'objectif est plutôt de démontrer que la construction du discours de l'insécurité a servi à justifier l'implantation de mesures plus restrictives, mesures qui témoignent d'un processus de sécurisation.

Tout d'abord, en matière de contrôles frontaliers, après la Déclaration sur la frontière intelligente (2001), de nouvelles mesures biométriques ont été mises en place afin de contrôler plus efficacement les voyageurs. « Le Canada et les États-Unis se sont entendus pour fixer des normes communes et pour adopter une technologie compatible et interopérable afin de lire ces données [biométriques]<sup>52</sup>. » C'est en vertu de cette entente que le Canada a établi une nouvelle carte d'identité pour ses résidents permanents

49. Anne McLellan, Vice-première ministre du Canada et ministre de la Sécurité publique et de la protection civile, 25 mars 2004. Cité dans : Ambassade du Canada à Washington D.C. *Un solide partenariat de sécurité*. Disponible en ligne [URL] : [ww.canadianembassy.org/defence/quotes-fr.asp](http://ww.canadianembassy.org/defence/quotes-fr.asp).

50. A. McLellan, citée dans K. Roach, *op. cit.*, p. 67.

51. A. Donneur, S. Roussel et V. Chirica, *op. cit.*

52. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Rapport d'étape annuel concernant le Plan d'action sur la frontière intelligente*, Ottawa, 3 octobre 2003.

## 22 Rassurer les États-Unis : le processus de sécurisation

et qu'il utilise la technologie biométrique dans le cadre de la sélection des demandeurs du statut de réfugiés par exemple. Des mesures encore plus importantes sont prévues : à partir de 2005, le Canada émettra des passeports munis d'une technologie biométrique de reconnaissance faciale, tandis qu'on discute de la mise sur pied d'une carte d'identité nord-américaine<sup>53</sup>.

En outre, une banque de données compatible entre le Canada et les États-Unis sur les immigrants et les réfugiés a été implantée grâce au *Support System for Intelligence* dans le cadre d'une volonté d'échanger davantage d'informations bilatéralement sur les voyageurs et les immigrants. À cela s'ajoute un contrôle accru des voyageurs s'effectuant depuis leur lieu d'origine<sup>54</sup>. En ce sens, deux types de mesures ont été adoptés ou accrus : l'envoi « d'agents d'intégrité des mouvements migratoires à l'étranger afin de lutter contre la migration illicite, dont les passeurs et les trafiquants de clandestins<sup>55</sup> », de même que le recours à des systèmes de pré-douanement, tels le système NEXUS pour les camionneurs transitant régulièrement à la frontière canado-américaine, et celui du SCRS, qui vise un « contrôle de sécurité préliminaire des demandeurs du statut de réfugié » grâce à un processus de reconnaissance des réfugiés pouvant constituer une menace à la sécurité nationale avant même qu'ils entrent au Canada<sup>56</sup>.

En vertu de la Déclaration conjointe de coopération sur la sécurité de la frontière et les questions touchant les migrations régionales (2001), davantage d'agents de contrôle de l'immigration ont été postés à l'étranger. Ainsi, 33 000 personnes munies de faux documents ont été bloquées avant qu'elles montent à bord d'avions à destination de l'Amérique du Nord, dont plus de 6000 en 2003<sup>57</sup>. Cette procédure vise à « interrompre la vague de voyageurs clandestins qui déferle sur l'Amérique du Nord<sup>58</sup> ». La rhétorique du

53. Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. *Rapport annuel au Parlement 2003-2004*, Ottawa, 2004, p.9.

54. D. Waller Meyers, *op. cit.*, p. 13.

55. Canada, Bureau du Conseil privé, *op. cit.*, p. 46.

56. Service canadien du renseignement de sécurité, *op. cit.*

57. Delphine Nakache, « Migration et sécurité : une priorité dans la mise en place de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) », allocution lors du colloque *Construire les Amériques* organisé par le Centre Études internationales et Mondialisation, Montréal, novembre 2003, p. 7.

58. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Rapport d'étape annuel concernant le Plan d'action sur la frontière intelligente*, Ottawa, 3 octobre 2003.

déferlement, de la mise en péril, est indubitable. Au surplus, « 2000 agents de la GRC ont été affectés à des patrouilles aux frontières et à un travail antiterroriste<sup>59</sup> ».

Grâce à la signature de l'Entente sur les Tiers pays sûrs (2002), une harmonisation des politiques canadiennes et américaines en matière d'émission de visas et de renvoi de réfugiés a été conclue. Selon cet accord, les demandeurs du statut de réfugié qui souhaitent la protection du Canada à la frontière canado-américaine seront refusés et forcés d'effectuer leur demande directement aux États-Unis, et vice-versa, sauf dans le cas des demandeurs qui ont un membre de leur famille dans le pays où ils effectuent leur demande<sup>60</sup>. Le Conseil canadien des réfugiés considère que cette entente réduira l'accès au Canada à de nombreux demandeurs d'asile, puisqu'ils ne seront pas nécessairement reconnus comme tels par le système américain<sup>61</sup>. Dans les faits, depuis sa signature, le Canada et les États-Unis ont renvoyé 486 personnes qui posaient un risque élevé pour la sécurité de l'Amérique du Nord dans leur pays d'origine<sup>62</sup>.

Au niveau législatif, les mesures de restrictions sont tout aussi importantes. Soulignons, notamment, que la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (C-II) permet « de refuser l'accès au système de reconnaissance du statut de réfugié pour quiconque est soupçonné de représenter une menace à la sécurité lorsque nous en avons la preuve<sup>63</sup> ». Elle accroît considérablement les « pouvoirs de détention, y compris l'augmentation du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires de l'immigration dans la détention des réfugiés et des immigrants<sup>64</sup> ». En vertu de cette nouvelle loi, les demandeurs d'asile ne possédant pas de papiers d'identification sont automatiquement refusés d'accès au Canada à la suite de l'abolition de la catégorie des personnes « sans papiers ». Pour Michelle Lowry, cette mesure repose sur le présupposé que ces arrivants posent un danger parce qu'ils ne s'identifient pas correctement.

59. P. Andreas, *op. cit.*, p. 60.

60. Kim Jacobs, « The Safe Third Country Agreement : Innovative Solution or Proven Problem ? », *Policy Options*, septembre 2002, p. 33.

61. *Ibid.*

62. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *op. cit.*

63. « Ottawa défend ses politiques d'immigration », *Presse canadienne*, Ottawa, 17 septembre 2001.

64. Conseil canadien pour les réfugiés, « Le nouveau projet de loi sur l'immigration réduit les droits des nouveaux arrivants », Communiqué de presse, Ottawa, 14 mai 2001. En ligne [URL] : [www.web.net/\\_ccr/cIIcomm.htm](http://www.web.net/_ccr/cIIcomm.htm).

Toutefois, pour plusieurs demandeurs du statut de réfugié, il est souvent impossible d'arriver au Canada avec des documents légaux compte tenu des situations sociopolitiques de leur pays d'origine (gouvernements autoritaires ou répressifs par exemple)<sup>65</sup>.

La Loi antiterroriste (C-36), quant à elle, définit de façon vaste et floue ce que le Canada entend par « acte terroriste » et « groupes terroristes ». En effet, selon ces définitions, connaître de mauvaises personnes, donner au mauvais organisme de bienfaisance ou participer à des activités d'un mauvais club peuvent tous rendre suspects. Cette loi établit également un lien entre la définition du terrorisme et une religion ou une idéologie. Il est ainsi possible que certains groupes de citoyens puissent être plus visés que d'autres. C'est ainsi que Reg Whitaker considère qu'actuellement les Arabes et les musulmans canadiens sont victimes d'un profil ethnique et religieux<sup>66</sup>. Ce constat est en revanche nié formellement par la GRC, le SCRS et le gouvernement canadien. Ce dernier a d'ailleurs ajouté une disposition interprétative à la loi « afin de clarifier le fait que l'expression de croyances politiques, religieuses ou idéologiques n'est pas une activité terroriste, à moins qu'elle ne constitue un comportement qui réponde à la définition d'activité terroriste<sup>67</sup> ». Enfin, la nouvelle loi antiterroriste canadienne accroît la possibilité d'abus de pouvoir par les forces policières puisqu'elle autorise des arrestations préventives pour une durée de cinq ans de même qu'une surveillance électronique plus facile<sup>68</sup>. Selon Kent Roach, dorénavant

...les officiers de police n'ont besoin que de soupçons raisonnablement fondés à l'égard d'un individu sujet à une arrestation préventive. Ces pouvoirs accrus s'éloignent de la loi criminelle, qui requiert des officiers de police des soupçons raisonnables et probables afin d'arrêter un individu<sup>69</sup>.

Dernière disposition législative, la Loi sur la sécurité publique (C-17) accroît, entre autres, les pouvoirs de déceler et de réprimer le financement du terrorisme, notamment par l'intermédiaire du nouveau Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), mais ne limite pas « la quantité de renseigne-

65. M. Lowry, *op. cit.*, p. 33.

66. R. Whitaker, *op. cit.*, p. 225.

67. Ministère de la Justice du Canada, « Amendements au projet de loi C-36 », Ottawa, 20 novembre 2001. En ligne [URL] : [http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc\\_27902.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_27902.html).

68. M. E. Beare, *op. cit.*

69. K. Roach, *op. cit.*, p. 48.



ments pouvant être recueillis sans le consentement de l'intéressé, pas plus qu'elle n'impose de limite aux sources de renseignements<sup>70</sup> ». En vertu de cette nouvelle loi, des entreprises du secteur privé contribueront à la lutte contre le terrorisme et pourront mener des activités d'application de la loi, selon le Commissaire canadien à la protection de la vie privée.

Enfin, outre ces mesures de contrôles frontaliers et ces nouvelles lois, la création d'un nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile atteste de l'intérêt croissant en matière de sécurité nationale au Canada. Ce ministère est désormais en charge de la surveillance policière et de l'application des lois, du renseignement, du système correctionnel, de la prévention du crime, des services frontaliers, du contrôle de l'immigration et de la gestion des urgences<sup>71</sup>. L'inclusion du contrôle de l'immigration au sein de cet organisme voué à la sécurité des Canadiens témoigne clairement du fait que l'on considère les questions d'immigration d'un point de vue sécuritaire.

De façon générale, ces mesures démontrent l'établissement d'un nouveau cadre sécuritaire imposant qui relève de l'exceptionnel, d'où le fait que la Loi antiterroriste doive par exemple faire l'objet d'un renouvellement en 2007. Pour paraphraser Whitaker, il est possible de considérer le Canada, dans une certaine mesure, comme un « État sécuritaire » (*Security State*).

De façon plus précise, l'opérationnalisation du lien discursif effectué entre l'immigration et les enjeux de sécurité est perceptible dans certaines dispositions de ces nouvelles mesures. L'immigrant est effectivement, dans les faits, considéré comme étant un individu potentiellement dangereux, voire plus dangereux qu'une autre catégorie d'individus. Les mesures de contrôle établies visant à enrayer et à prévenir le terrorisme ciblent spécifiquement les immigrants, telle que la première politique de sécurité nationale du Canada en fait foi : le Canada a « dégagé des fonds pour améliorer le filtrage des immigrants, des demandeurs du statut de réfugié et des visiteurs, et pour renforcer notre capacité à placer en garde à vue et à refouler les personnes présentant un risque pour le Canada<sup>72</sup> ».

Ces nouvelles mesures permettent ainsi d'affirmer que, dans la mouvance de plusieurs pays occidentaux, le Canada a adopté des

70. Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, *op. cit.*, p. 12.

71. Canada, Bureau du Conseil privé, *op. cit.*, p. 11.

72. *Ibid.*, p. 45.

mesures de contrôle plus restrictives que par le passé, contribuant ainsi à l'application dans les faits du processus de sécurisation.

Plus important encore, « l'exception » de ces mesures atteste du fait que, sans un discours de l'insécurité, elles n'auraient pu être implantées. La plupart de ces projets de loi étaient en cours de préparation avant les attentats terroristes, mais ses dispositions les plus restrictives n'auraient pu être adoptées sans une justification circonstancielle, et un discours de la menace exceptionnelle<sup>73</sup>.

### ***Une question d'intérêts particuliers***

La quatrième étape du processus de sécurisation vise plus spécifiquement les motivations qui ont conduit à l'implantation des nouvelles mesures de sécurité mentionnées plus haut. Ces mesures plus restrictives adoptées au Canada l'ont été grâce aux intentions de groupes dont on reconnaît l'autorité. Selon Bigo, ce fut le cas à la suite d'une compétition entre les professionnels de la sécurité pour obtenir un maximum de ressources<sup>74</sup>. Toutefois, bien qu'elles furent mises en place par des groupes dont on reconnaît l'autorité, l'exemple canadien en la matière se distingue par le fait que les élites politiques ne prirent pas en considération toutes les informations fournies par les professionnels de la sécurité, mais tinrent également compte d'autres groupes voués plutôt à la protection des libertés civiques et de la vie privée.

Certes, les nouvelles politiques canadiennes de lutte contre le terrorisme bénéficient notamment à la GRC, au SCRS et à la nouvelle Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), qui regroupe dorénavant les fonctions de sécurité frontalière et de renseignement de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments et fait partie du nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile<sup>75</sup>. Ce sont ces organismes qui ont obtenu la plupart des nouvelles sommes financières allouées par le gouvernement Martin, dans son budget de 2001. Ainsi, le budget du SCRS a augmenté de 30 % et celui du nouveau Centre de sécurité des télécommunications (CST) de 25 %, alors que l'ASFC et le Bureau du Conseil privé (BCP) ont vu leurs ressources

73. M. Lowry, *op. cit.*, p. 34.

74. D. Bigo, *op. cit.*, p. 75.

75. Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. *Rapport annuel au Parlement 2003-2004*, Ottawa, 2004, p. 9.

en matière de renseignement s'accroître considérablement<sup>76</sup>. Ainsi 1,8 milliard fut octroyé à la GRC et au SCRS et 1,2 milliard fut accordé au renforcement de la sécurité frontalière, dont 135 millions de dollars aux nouvelles Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) regroupant des unités de la GRC, des services douaniers, de corps policiers provinciaux et des agents d'immigration<sup>77</sup>.

De surcroît, à la création de nouveaux organismes de sécurité<sup>78</sup>, s'ajoutent celles d'unités de renforcement de la sécurité dont, par exemple, les Équipes intégrées de l'exécution de la Loi sur l'immigration (EIELI), les Équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) et les Unités mixtes d'analyse des renseignements concernant les voyageurs (UMARV)<sup>79</sup>. Ces nouvelles unités témoignent du phénomène de policierisation des moyens privilégiés pour répondre à la menace terroriste dont fait mention Bigo. Regroupant des professionnels de la sécurité de différentes agences, elles opèrent tant dans les sphères de criminalité transfrontalière que dans celle de la lutte contre le terrorisme et du contrôle des migrations. En plus de témoigner de la prise en compte des intérêts de certains groupes de professionnels de la sécurité, elles contribuent à accentuer le flou entourant la distinction entre différents phénomènes, et s'inscrivent dès lors dans la logique de la création d'un continuum de la menace afin de justifier un accroissement de ressources et des responsabilités. Par exemple, avant septembre 2001, les mandats de la GRC n'étaient pas liés aux dossiers de sécurité nationale, traditionnellement réservés au SCRS. C'est d'ailleurs pour donner un mandat clair en matière de sécurité nationale à une agence distincte des forces policières et redevable devant le Parlement canadien que fut créé le SCRS. En revanche, depuis les attentats du 11 septembre, et donc depuis que le phénomène terroriste justifie l'octroi de sommes importantes en matière de sécurité nationale, les mandats de la GRC incluent dorénavant des questions de sécurité nationale<sup>80</sup>. Ce chevauchement des mandats témoigne de

76. Canada, Bureau du Conseil privé, *op. cit.*, p. 18.

77. H. Adelman, *op. cit.*, p. 28.

78. Soulignons, notamment, la création d'un Centre d'évaluation intégrée des menaces, d'un Conseil consultatif sur la sécurité nationale, du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, de la Direction générale du renseignement de l'immigration, de l'ASFC, du Joint Passenger Analysis Units et de la nomination d'un Conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre.

79. Gendarmerie royale du Canada, *op. cit.*

80. M. E. Beare, *op. cit.*

la compétition de ces agences pour des ressources, adaptant leurs opérations aux nouvelles sources d'insécurité proclamées.

### 3. Limites du processus de sécurisation

Il est toutefois nécessaire de nuancer. La situation n'est effectivement pas aussi tranchée qu'elle n'y paraît de prime abord. Le processus de sécurisation, bien qu'évident, ne peut expliquer en totalité les motivations derrière l'implantation de nouvelles mesures de sécurité plus restrictives, ni même attester clairement de leurs aspects contraignants.

#### *Les droits de la personne*

Il ne fut ainsi jamais question, pour le gouvernement canadien, de profilage ethnique, de non-respect des droits de la personne, ni même d'une acceptation en bloc des positions des principales agences de sécurité canadiennes. Stewart Bell accuse d'ailleurs le gouvernement canadien de complaisance vis-à-vis de la menace terroriste. Il souligne que, à la suite des attentats du 11 septembre, le gouvernement Chrétien répéta que le Canada n'abritait pas de terroristes en son sol, alors même que le SCRS faisait circuler un rapport affirmant tout le contraire<sup>81</sup>. Plusieurs analystes et « experts » en matière de sécurité nationale critiquent quant à eux Ottawa pour ne pas avoir adopté des mesures suffisamment restrictives, ou d'avoir omis des domaines critiques en matière de sécurité nationale. C'est en ce sens que Peter Rekaï affirme qu'il est impératif que le Canada accroisse les mesures de sécurité entourant son processus de sélection et de surveillance des immigrants et des réfugiés comme le font actuellement les États-Unis<sup>82</sup>.

Bien que convaincues de la nécessité d'agir, les décideurs politiques canadiens firent preuve de nuance tant dans leur discours que dans les mesures qu'ils adoptèrent, et ne privilégièrent par nécessairement les préoccupations sécuritaires vis-à-vis d'autres prérogatives. En effet, au niveau législatif, « des amendements substantiels ont été apportés aux différents projets de loi, ce qui montre que le gouvernement a été sensible aux pressions de l'opinion publique, des lobbies et des députés<sup>83</sup> ». Ajoutons à cette liste

81. S. Bell, *op. cit.*, p. xvii.

82. P. Rekaï, *op. cit.*, p. 1.

83. A. Donneur, S. Roussel et V. Chirica, *op. cit.*, p. 198.

les sénateurs canadiens qui, grâce à différentes commissions permanentes, proposèrent des recommandations aux législateurs et la plupart furent adoptées, sinon considérées.

Ainsi, les mesures explicitées plus haut sont beaucoup moins contraignantes que celles prévues initialement par les projets de loi. Soulignons quelques amendements adoptés : la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés fait référence au multiculturalisme et souligne son importance vis-à-vis de la définition de la société canadienne<sup>84</sup>. Elle stipule également

l'engagement selon lequel toutes les décisions rendues en vertu de la Loi doivent être conformes à la Charte canadienne des droits et libertés [de même que] l'obligation pour le Canada de se conformer aux instruments internationaux relatifs aux droits de la personne dont il est signataire<sup>85</sup>.

En outre, la Loi sur la sécurité publique (C-17) fait suite aux projets de loi C-42, puis C-55. Ces derniers projets de loi soulevèrent tant de préoccupations de la part de plusieurs organismes voués à la protection des droits civiques et de la vie privée que plusieurs clauses initiales furent complètement retirées, tels le droit du ministre de la Défense d'établir des zones militaires, ainsi que le pouvoir de consulter la liste des voyageurs des compagnies aériennes<sup>86</sup>. Enfin, notons la création d'un poste d'inspecteur général et du Comité de surveillance des activités de renseignement et de sécurité (CSARS) comme mesure d'imputabilité à l'égard du SCRS. Ce comité revêt d'ailleurs une importance cruciale : il est proactif, en ce sens qu'il peut vérifier à tout moment le respect légal des mesures entreprises<sup>87</sup>.

En revanche, des critiques demeurent. Ardent opposant à la nouvelle Loi antiterroriste, Kent Roach estime que cette loi comporte surtout une importante valeur symbolique et politique, alors qu'au niveau juridique, les anciennes lois criminelles et d'immigration comprenaient suffisamment de pouvoirs pour juger les actes terroristes<sup>88</sup>. Il poursuit en stipulant qu'en raison de la définition légis-

84. Ministère de la Justice du Canada. *Loi sur l'Immigration et la protection des réfugiés*. Ottawa, 2002. En ligne [URL] : <http://lois.justice.ca/fr/1-2.5/47880.html>.

85. Citoyenneté et Immigration Canada. *Amendements apportés au projet de loi C-11 par le comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration*, Ottawa, juin 2001. En ligne [URL] : [www.cic.gc.ca/francais/lipr/c11-amend.html](http://www.cic.gc.ca/francais/lipr/c11-amend.html)

86. M. E. Beare, *op. cit.*

87. *Ibid.*

88. K. Roach, *op. cit.*, p. 21.

lative des actes et des groupes terroristes, les forces policières n'auront d'autres choix que d'accroître leurs renseignements sur les pratiques religieuses et politiques de certains individus, augmentant dès lors le risque de cibler les personnes selon des profils stéréotypés. Par exemple, il souligne que, selon cette législation, Louis Riel, Nelson Mandela et le Mahatma Gandhi auraient tous été considérés terroristes. Cette considération est importante et devrait inviter à la prudence, car seule l'histoire peut déterminer si les personnes « pointées » du doigt sont des combattants de la liberté ou des terroristes.

D'autres organismes critiquent également plusieurs dispositions des nouvelles législations canadiennes, et ce, malgré les amendements considérables qui furent adoptés. Dans son dernier rapport, le Commissaire à la protection de la vie privée stipule que « le Commissariat n'est pas convaincu qu'en réduisant les libertés de tous les membres d'une société on réussisse à empêcher les terroristes de préférer d'autres menaces à la sécurité publique<sup>89</sup> ». Il s'agit ici d'une remise en question des principes selon lesquels sont considérées les mesures visant à accroître la sécurité des Canadiens.

En définitive, les nouvelles lois canadiennes en matière de lutte contre le terrorisme sont plus restrictives qu'auparavant. Elles limitent les libertés et les droits de certains individus et occasionnent des modifications importantes en termes d'application de la loi au Canada. Au surplus, elles contribuent à une acceptation latente du bien-fondé des discours selon lesquels la sécurité des Canadiens est davantage menacée aujourd'hui qu'elle ne l'était avant septembre 2001. Par exemple, le Commissaire à la protection de la vie privée souligne lui-même que l'année 2003-2004 fut particulièrement difficile en matière de protection de la vie privée, et ce, « en raison de la prolifération des menaces<sup>90</sup> ». Cette acceptation tacite d'un environnement menaçant soulève la question de l'acceptation populaire de la menace, aspect sur lequel nous reviendrons plus loin.

Une nuance mérite néanmoins d'être relevée : la plupart des organismes qui avaient émis des réserves sur la version initiale du projet de loi se sont déclarés satisfaits des amendements proposés par le gouvernement du Canada<sup>91</sup>. « Ces amendements suppriment certains des irritants majeurs du projet et éloignent les principaux

89. Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, *op. cit.*, p. 12.

90. *Ibid.*, p. 7.

91. A. Donneur, S. Roussel et V. Chirica, *op. cit.*, p. 195.

dangers d'abus contre les droits et libertés<sup>92</sup>. » Il est ainsi possible d'affirmer que, dans l'ensemble, les nouvelles dispositions législatives canadiennes en matière de sécurité témoignent d'un équilibre entre une volonté de protection des droits de la personne et celle d'accroître la sécurité du Canada.

### ***Les intérêts économiques***

Bien qu'il y eût effectivement compétition pour les ressources dans le processus d'élaboration des mesures de contrôle, ce processus ne tint pas uniquement compte des intérêts des professionnels de la sécurité canadiens. Outre les organismes de protection des droits de la personne, d'importants lobbies en matière de commerce transfrontalier jouèrent également un rôle privilégié dans l'élaboration de ces nouveaux dispositifs de sécurité ou, du moins, contribuèrent à déterminer les priorités du gouvernement canadien.

Il s'avère difficile de cerner spécifiquement certains lobbies, firmes multinationales ou regroupements transnationaux qui jouèrent un rôle précis dans l'élaboration de ces nouvelles mesures, compte tenu de l'absence de transparence en la matière. Une chose demeure néanmoins : les priorités canadiennes en matière de sécurité découlent d'intérêts économiques. Par exemple, le Conseil canadien des chefs d'entreprise (CCCE), qui privilégie une stratégie liant sécurité et prospérité, donna son appui en novembre 2004 aux accords établis entre l'administration Bush et le gouvernement Martin, notamment en matière d'amélioration de la coopération économique<sup>93</sup>. La plus récente étude publiée par le Conseil, portant sur les termes d'un futur partenariat nord-américain, obtint d'ailleurs les éloges du gouvernement canadien<sup>94</sup>.

Ainsi, en matière de contrôles frontaliers, les intérêts du Canada furent toujours davantage axés sur des intérêts économiques plutôt que sécuritaires. Avec plus de 87 % de ses exportations dirigées vers les États-Unis<sup>95</sup>, le Canada est plus enclin à considérer la fron-

92. Fédération des travailleurs du Québec, « Projet de loi antiterroriste : la FTQ accueille favorablement les amendements proposés », Communiqué de presse, Montréal, 20 novembre 2001. En ligne [URL] : [www.ftq.qc.ca/communiques/suite.asp?aid=1216](http://www.ftq.qc.ca/communiques/suite.asp?aid=1216).

93. Conseil canadien des chefs d'entreprise, « Le Conseil des chefs d'entreprise accorde son appui aux entretiens Bush-Martin », 30 novembre 2004.

94. *Ibid.*

95. Selon les données de 2001 et de 2002 du *United Nations Conference on Trade and Development*.

tière en termes de commerce plutôt que de sécurité. « [T]ant le gouvernement que le monde des affaires reconnaissent les grands enjeux et se sont résolument mobilisés pour maintenir la fluidité de la circulation commerciale à la frontière<sup>96</sup>. » Les mesures comprises dans la Déclaration sur la frontière intelligente témoignent effectivement de la volonté d'accroître la fluidité de la circulation des biens et des marchandises licites, tout en renforçant les capacités de stopper les circulations illégales<sup>97</sup>.

La priorité canadienne est essentiellement de favoriser et de maintenir la plus grande perméabilité possible de la frontière canado-américaine pour des raisons d'ordre économique, puisque tout ralentissement douanier représente des pertes de plusieurs centaines de millions de dollars en commerce extérieur.

Les attentats du 11 septembre ont montré les conséquences économiques d'un ralentissement à la frontière. Washington a fermé ses frontières temporairement ce qui occasionna un refoulement massif à la frontière canado-américaine, où, habituellement, plus de 40 000 cargaisons et 300 000 personnes traversent la frontière de plus de 8700 km quotidiennement. Elle entraîna des pertes de dizaines de millions de dollars d'échanges commerciaux. Ces attentats terroristes du 11/09 ont ainsi stimulé la volonté d'Ottawa de négocier des accords de coopération commerciale avec les États-Unis<sup>98</sup>.

L'objectif du Canada est de rassurer les États-Unis. Il provient de l'importance de la perméabilité de la frontière canado-américaine pour la prospérité du pays. Puisque l'ouverture des frontières et la libre circulation des biens et des personnes sont essentielles à la prospérité canadienne, il est vital d'éviter que Washington ne ferme ses frontières en cas de sentiment de vulnérabilité. Le principal défi sécuritaire pour Ottawa est ainsi d'assurer les États-Unis de la sécurité de la frontière canado-américaine afin d'éviter de possibles répercussions économiques<sup>99</sup>. Cette situation repose sur le fait que Washington a pour réflexe de fermer ses frontières lorsqu'il considère sa sécurité menacée.

96. P. Andreas, *op. cit.*, p. 60.

97. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Déclaration sur la frontière intelligente. » Disponible en ligne [URL] : [www.dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/declaration-fr.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/declaration-fr.asp).

98. H. Adelman, *op. cit.*, p. 18.

99. R. Whitaker, *op. cit.*, p. 229.



Du côté américain toutefois, ce sont des impératifs sécuritaires qui motivèrent la négociation des accords bilatéraux. Certes, le Canada constitue le premier partenaire commercial de 39 des 50 États américains, alors que 23 % des exportations américaines sont dirigées vers le Canada<sup>100</sup>. Néanmoins, l'espace nord-américain est surtout synonyme pour Washington de vulnérabilité en matière de sécurité, notamment en ce qui a trait à l'entrée d'immigrants illégaux et d'éventuels terroristes.

Les États-Unis ont tendance à situer la question des frontières dans le contexte international et géopolitique plus large et sont sensibles aux menaces asymétriques des terroristes en provenance de pays tiers qui peuvent entrer sur le territoire américain en passant par le Canada<sup>101</sup>.

C'est d'ailleurs dans le sens d'une complémentarité des impératifs économiques et sécuritaires que le Plan antiterroriste de 2001, dont émane la Déclaration sur la frontière intelligente et l'entente sur les Tiers pays sûrs, fut élaboré. Le Plan vise quatre objectifs, dont ceux d'empêcher les terroristes d'entrer au Canada et de protéger les Canadiens contre les actes de terrorisme et de faire en sorte que la frontière canado-américaine demeure sûre et contribue à la sécurité économique<sup>102</sup>.

Les questions de sécurité et de commerce n'occupent ainsi pas la même priorité pour les deux pays. La gestion particulière de certains dossiers en témoigne. Par exemple, en matière d'immigration, le DHS américain gère la sélection des immigrants, alors qu'au Canada, cela relève du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et non du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. D'ailleurs, traditionnellement, la question de l'immigration au Canada est considérée selon un angle économique. Alors que 60 % des immigrants au Canada s'inscrivent dans la catégorie des immigrants économiques, l'immigration constitue un pilier de la planification économique canadienne à long terme<sup>103</sup>.

100. Paul Cellucci, « Les liens qui nous unissent : frontières communes, valeurs communes, les relations canado-américaines », Allocution de l'Ambassadeur des États-Unis au Canada lors de la conférence de l'Association des études canadiennes aux États-Unis, Vancouver, Ambassade des États-Unis d'Amérique, Canada, 29 octobre 2004.

101. Jeff Heynen, « Contrôler les frontières et l'immigration : l'approche américaine », dans M. Fortmann, A. Macleod et S. Roussel, *op. cit.*, p. 83.

102. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Plan antiterroriste du Canada », Ottawa, 2001. En ligne [URL] : [www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/pdf/terrorism-f.pdf](http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/pdf/terrorism-f.pdf).

103. P. Re kai, *op. cit.*, p. 4.

Il est ainsi possible d'affirmer que les décideurs politiques canadiens et américains n'ont pas la même perception de ce qu'est la menace terroriste, en raison d'impératifs nationaux différents. L'ampleur et l'intensité de la coopération bilatérale attestent toutefois de la complémentarité de ces intérêts. Il est effectivement dans l'intérêt des deux pays de promouvoir une gestion plus efficace des frontières, facilitant l'entrée des personnes légitimes, des biens et des services, tout en empêchant l'entrée de terroristes<sup>104</sup>. L'Amérique du Nord est actuellement le lieu d'un rapprochement des intérêts économiques et de sécurité, notamment dans la gestion migratoire, et ce, grâce à une consolidation d'un nouvel espace géographique délimité par des frontières régionales, et non plus nationales<sup>105</sup>. L'exemple le plus probant de cette complémentarité des impératifs réside dans la signature de la Déclaration sur la frontière intelligente de décembre 2001. Rédigée dans la foulée des attentats terroristes survenus deux mois plus tôt, l'objectif principal était « de créer des postes de prédédouanement communs pour les cargos commerciaux de même que de gérer conjointement les douanes aux postes frontières<sup>106</sup> ». Le lien entre les enjeux commerciaux et sécuritaires ne fait dès lors pas de doute.

### ***L'identité canadienne***

Une dernière limite de l'applicabilité du modèle d'analyse de Bigo sur le cas canadien repose sur la notion d'identité et du rapport d'altérité qu'il sous-entend selon l'approche constructiviste critique. Ce dernier élément fait référence à la cinquième étape du processus de sécurisation, soit celle de l'acceptation par un ensemble collectif de la réalité proclamée par les détenteurs du savoir légitime. Il s'agit d'évaluer le degré d'acceptation populaire du discours de la menace et des mesures d'exception qu'il sert à justifier.

Pour ce faire, l'on doit nécessairement consulter les sondages d'opinion en la matière. Ainsi, après les attentats de septembre 2001, seulement 29 % de la population canadienne était en faveur d'accorder des pouvoirs d'écoute et de surveillance des communi-

104. D. Waller Meyers, *op. cit.*, p. 6.

105. Hélène Pellerin, « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale », *Institut de recherche en politiques publiques*, vol. 10, n° 3, avril 2004, p. 18.

106. Traduction libre de « to create joint customs pre-clearance for commercial cargoes and jointly operated customs facilities at remote border points . » H. Adelman, *op. cit.*, p. 19.

cations sans leur connaissance<sup>107</sup>. Durant la même période, 50 % des Canadiens appuyaient le fait que les douaniers et les policiers accordent une attention particulière plus importante aux personnes d'origine arabe alors que, un an plus tard, 48 % abondaient dans le même sens<sup>108</sup>. Également, 54 % croient qu'il est nécessaire de sélectionner les immigrants selon leur origine ethnique afin de limiter les activités terroristes, tandis que 56 % estiment que le Canada devrait accepter plus d'immigrants.

Ces chiffres ne témoignent pas d'une volonté ferme et majoritaire d'accroître les mesures de sécurité, mais attestent d'une acceptation de l'objet référent qu'est l'immigrant arabe et de la validité des mesures de sécurité particulières adoptées à leur égard. Il est ainsi possible d'affirmer que les Canadiens acceptent, pour la plupart, la désignation de l'immigrant arabe comme source d'insécurité principale pour le Canada. L'on peut en déduire qu'il est accepté par une majorité de Canadiens que l'immigration soit considérée selon une vision sécuritaire. De façon générale d'ailleurs, le processus d'adoption de mesures de sécurité plus restrictives au Canada fut considérablement contesté par certains groupes de pression (notamment en matière de protection des droits de la personne), mais l'attention médiatique et les contestations populaires se firent, quant à elles, beaucoup plus rares. C'est davantage grâce aux pressions de ces lobbies que les références à la Charte canadienne des droits de la personne et aux valeurs canadiennes furent incluses dans les nouvelles législations qu'à la suite d'une opposition manifeste des Canadiens en la matière.

Ces « valeurs canadiennes », sont, selon la GRC, les suivantes : la primauté du droit, la liberté, la démocratie, l'égalité des chances et l'équité<sup>109</sup>. La référence constante par les décideurs politiques, voire par les professionnels de la sécurité comme la GRC, à ces valeurs de même que l'inclusion dans les lois adoptées de l'importance du respect de la Charte des droits de la personne et du multiculturalisme, permettent de dresser un aperçu plus nuancé de l'acceptation populaire de ces nouvelles mesures de sécurité. Elles laissent croire que l'identité canadienne se veut surtout inclusive<sup>110</sup>. En effet, le rapport d'altérité entre « eux » et « nous », bien

107. K. Roach, *op. cit.*, p. 47.

108. *Ibid.*, p. 70.

109. Gendarmerie royale du Canada, *op. cit.*

110. La référence à ces valeurs est explicite dans le rapport 2003-2004 de la Gendarmerie royale du Canada par exemple.

qu'applicable vis-à-vis de certaines catégories d'immigrants, n'est pas aussi explicite que celui décrit par Bigo. L'immigration continue d'être perçue comme étant bénéfique au développement du Canada<sup>III</sup>, alors que l'importance du multiculturalisme est incontestable dans la création de l'identité nationale canadienne<sup>II2</sup>.

L'identité nationale du Canada n'est pas définie en fonction d'un rapport d'altérité vis-à-vis des « étrangers néfastes » ou des « barbares » environnants comme Bigo la caractérise en Europe. En matière d'identité, le rapport d'altérité est d'un tout autre ordre au Canada. Il semble se définir davantage dans un rapport vis-à-vis des États-Unis et non vis-à-vis d'une autre catégorie d'étrangers. Les politiques internationales canadiennes, dont font partie les accords de coopération transfrontalière et les politiques d'immigration, sont effectivement un moyen pour le Canada de se démarquer des États-Unis<sup>II3</sup>. Ainsi 66 % des Canadiens estiment ne pas avoir les mêmes valeurs que les Américains<sup>II4</sup>. Une volonté de se distinguer est d'ailleurs omniprésente dans les débats au Canada à l'égard d'enjeux internationaux (bouclier antimissile, interventions militaires en Irak et au Kosovo, Protocole de Kyoto, Cour internationale de Justice, etc.). Par exemple, une des pires accusations dont peut faire l'objet un premier ministre canadien est celle de suivisme envers les États-Unis, comme l'a fait Jean Chrétien à l'égard de Brian Mulroney lors des élections fédérales de 1992.

En outre, le processus d'intégration nord-américain en matière de sécurité, bien qu'il soit manifeste, n'est pas considéré comme tel par le gouvernement canadien, qui préfère y voir l'établissement d'une zone de confiance plutôt que l'implantation d'un véritable périmètre de sécurité. Essentiellement, vis-à-vis des enjeux qui nous préoccupent ici, il s'agissait d'éviter toute harmonisation des politiques canadiennes avec celles des États-Unis. Cette mission première fut d'ailleurs accomplie. « Tout en tenant compte des réalités géographiques et de la volonté canadienne même qui ont poussé à la coopération frontalière, le Canada a adopté des mesures et une législation différentes des États-Unis après le 11 septembre 2001<sup>II5</sup>. »



III. Marc Parant, « Les politiques d'immigration du Canada : stratégies, enjeux et perspectives », *Études du CERJ*, n° 80, octobre 2001, p. 6.

II2. Stéphane Roussel et Chantal Robichaud, « L'État postmoderne par excellence ? Internationalisme et promotion de l'identité internationale du Canada », *Études internationales*, vol. XXXV, n° 1, mars 2004, p. 150.

II3. *Ibid.*, p. 151.

II4. Centre de recherche et d'information sur le Canada, *op. cit.*

II5. A. Donneur, S. Roussel et V. Chirica, *op. cit.*, p. 198.



Ainsi, au niveau de la coopération transfrontalière, le Canada a témoigné de priorités différentes de celles des États-Unis en soulignant l'importance des enjeux commerciaux vis-à-vis des impératifs sécuritaires. En matière d'immigration, Ottawa s'est distingué en adoptant des mesures plus nuancées et plus équilibrées que celles de son voisin. La volonté de la distinction culturelle du Canada fut donc manifeste dans ces deux champs d'analyse, et ce, bien qu'elle nécessite de plus amples réflexions quant à ses sources et ses implications en matière de sécurité pour le Canada.

## Conclusion

L'approche constructiviste critique proposée par Didier Bigo tente d'analyser la construction sociale à l'origine du processus de la formation de ces intérêts, d'étudier la provenance de ces derniers grâce à une analyse fondée sur les normes, la culture, les valeurs, l'identité, de même que les intérêts particuliers de certains acteurs à l'intérieur des États. Cette construction sociale est présente au Canada. Le modèle proposé par Bigo permet effectivement de saisir les intérêts bureaucratiques se cachant derrière l'établissement de mesures sécuritaires plus restrictives depuis le 11 septembre 2001. Selon cette approche, les principaux promoteurs de telles mesures étant les professionnels de la sécurité au Canada, ils tentèrent d'accroître leurs ressources financières de même que leur mandat d'opération, donnèrent les outils nécessaires aux décideurs politiques pour formuler un discours de la menace pouvant justifier l'adoption de mesures d'exception autrement inapplicables, afin de répondre aux analyses de ces professionnels de la sécurité et de lutter contre les menaces évoquées de la façon privilégiée par ces derniers.

En revanche, cette approche comprend plusieurs limites vis-à-vis du cas canadien. Elle ne permet pas d'expliquer l'importance d'intérêts économiques de certains autres groupes dans le processus de sécurisation, ni le rapport d'altérité identitaire Canada/États-Unis. Elle omet ainsi plusieurs aspects primordiaux des mesures de sécurité adoptées depuis septembre 2001 : la volonté de rassurer les États-Unis et de préserver l'ouverture de la frontière canado-américaine, de même que l'importance des valeurs canadiennes et de la référence à la Charte canadienne des droits de la personne.

Néanmoins, l'analyse du processus de sécurisation au Canada revêt une importance analytique sans conteste. Elle permet de

mieux saisir la justification de l'implantation de mesures sécuritaires plus restrictives par les autorités canadiennes grâce à un discours de l'insécurité. Le processus de sécurisation étant manifeste au Canada, et seule cette approche permet d'en mettre en lumière les fondements. En s'interrogeant sur le pourquoi d'une telle construction de la menace, Bigo a pour mérite de cerner l'existence d'intérêts et de motivations à la base d'un phénomène très peu remis en question. De ce fait, il s'avère nécessaire de poursuivre les recherches dans le sens d'une plus grande applicabilité de ce modèle théorique sur la politique étrangère canadienne. Très récent, ce modèle d'analyse gagnera à être développé davantage afin d'être autant applicable au processus d'intégration européen que nord-américain.

### **Bibliographie**

- Adelman, Howard, « Canadian Borders and immigration post 9/11 », *International Migration Review*, vol. 36, printemps 2002, p. 15-29.
- Beare, Margaret E., *Le maintien de l'ordre dans un contexte de menace à la sécurité nationale*. Ottawa, Forum national sur le maintien de l'ordre dans une société multiculturelle, 2003.
- Belelieu, André, « Canada Alert : The Recent Evolution in Canadian Security Policy », *Hemisphere Focus*, Center for Strategic and International Studies, vol. XII, n° 10, 2 septembre 2004.
- Bell, Stewart, *Cold Terror : How Canada Nurtures and Exports Terrorism around the World*, Toronto, Wiley, 2004.
- Bigo, Didier, « L'Europe de la sécurité intérieure : penser autrement la sécurité », dans Anne-Marie Le Gloannec (dir.), *Entre union et nations : l'État en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po., 1998.
- Bigo, Didier, « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », *Cultures et Conflits*, n° 31-32, automne 1998. Disponible en ligne [URL] : [www.conflits.org/article.php?id\\_article=326](http://www.conflits.org/article.php?id_article=326).
- Canada, Bureau du Conseil privé. *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa, avril 2004.
- Cellucci, Paul, « Les liens qui nous unissent : frontières communes, valeurs communes, les relations canado-américaines », Allocution de l'Ambassadeur des États-Unis au Canada lors de la conférence de l'Association des études canadiennes aux États-Unis, Vancouver, 29 octobre 2004.

- Citoyenneté et Immigration Canada, *Amendements apportés au projet de loi C-11 par le comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration*, Ottawa, juin 2001. En ligne [URL] : [www.cic.gc.ca/francais/liplr/c11-amend.html](http://www.cic.gc.ca/francais/liplr/c11-amend.html).
- Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, *Rapport annuel au Parlement 2003-2004*, Ottawa, 2004.
- Conseil canadien pour les réfugiés, « Le nouveau projet de loi sur l'immigration réduit les droits des nouveaux arrivants », Communiqué de presse, Ottawa, 14 mai 2001. En ligne [URL] : [www.web.net/\\_ccr/c11comm.htm](http://www.web.net/_ccr/c11comm.htm).
- Donneur, André, Stéphane Roussel et Valentin Chirica, « Les conséquences des événements du 11 septembre sur l'autonomie de la politique étrangère canadienne : les mesures de sécurité et la nouvelle législation antiterroriste », dans Stanislav J. Kirschbaum, *Terrorisme et sécurité internationale*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 171-198.
- Doty, Roxanne Lynne, « Immigration and the Politics of Security », dans Glen Chafetz *et al.* (dir.), *The Origins of National Interests*, Londres, Frank Cass, 1999.
- Fortmann, Michel, Alex Macleod et Stéphane Roussel, *Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Outremont, Athéna éditions, 2003.
- Gendarmerie royale du Canada, *Rapport sur le rendement de la Gendarmerie royale du Canada 2003-2004*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ottawa, 4 novembre 2004.
- Graham, Bill, Allocution lors du colloque de l'Institut canadien d'administration de la justice « Terrorisme, droit et démocratie », Montréal, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 26 mars 2002.
- Haglund, David G., « North American Cooperation in an Era of Homeland Security », *Orbis*, vol. 46, automne 2003.
- Hristoulas, Athanasios et Stéphane Roussel, « Le trilatéralisme sécuritaire en Amérique du Nord : rêve ou réalité ? », dans Albert Legault (dir.), *Le Canada dans l'orbite américaine : la mort des théories intégrationnistes ?*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 2004.
- Jacobs, Kim, « The Safe Third Country Agreement : Innovative Solution or Proven Problem ? », *Policy Options*, septembre 2002.
- Macleod, Alex, Evelyne Dufault et F. Guillaume Dufour, *Relations internationales : Théories et concepts*, 2<sup>e</sup> édition, Outremont, Athéna éditions, 2004.

- Macleod, Alex, Isabelle Masson et David Morin, « Identité nationale, sécurité et la théorie des relations internationales », *Études internationales*, vol. XXXV, n° 1, mars 2004.
- Martin, Paul, « Allocution du Premier ministre Paul Martin au Quai 21 », Halifax, 1<sup>er</sup> décembre 2004. Disponible en ligne [URL] : <http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=345>.
- McLellan, Anne, Vice-première ministre du Canada et ministre de la Sécurité publique et de la protection civile, 25 mars 2004. Cité dans : Ambassade du Canada à Washington D.C. *Un solide partenariat de sécurité*. Disponible en ligne [URL] : [www.canadianembassy.org/defence/quotes-fr.asp](http://www.canadianembassy.org/defence/quotes-fr.asp).
- Meyers, Deborah Waller, « Does “Smarter” Lead to Safer ? An Assessment of the US Border Accords with Canada and Mexico », *International Migration*, vol. 41, n° 4, 2003.
- Ministère de la Justice du Canada, *Loi sur l'Immigration et la protection des réfugiés*. Ottawa, 2002. En ligne [URL] : <http://lois.justice.ca/fr/1-2.5/47880.html>.
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Déclaration sur la frontière intelligente. » Disponible en ligne [URL] : [www.dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/declaration-fr.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/declaration-fr.asp).
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, « Plan antiterroriste du Canada », Ottawa, 2001. En ligne [URL] : [www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/pdf/terrorism-f.pdf](http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/pdf/terrorism-f.pdf).
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Rapport d'étape annuel concernant le Plan d'action sur la frontière intelligente*, Ottawa, 3 octobre 2003.
- Parant, Marc, « Les politiques d'immigration du Canada : stratégies, enjeux et perspectives », *Études du CERI*, n° 80, octobre 2001.
- Pellerin, Hélène, « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale », *Institut de recherche en politiques publiques*, vol. 10, n° 3, avril 2004.
- Rekai, Peter, « US and Canadian Immigration Policies: Marching Together to Different Tunes », *C. D. Howe Institute Commentary*, n° 171, novembre 2002.
- Roach, Kent, *September 11 : Consequences for Canada*, Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003.
- Roussel, Stéphane et Chantal Robichaud, « L'État postmoderne par excellence ? Internationalisme et promotion de l'identité internationale du Canada », *Études internationales*, vol XXXV, n° 1, mars 2004, p. 149-170.



- Sands, Christopher, « Fading Power or Rising Power : 11 September and Lessons from the Section 110 Experience », dans Norman Hillmer et Maureen Appel Molot (dir.), *A Fading Power. Canada Among Nations 2002*, Don Mills, Oxford University Press, 2002.
- Service canadien du renseignement de sécurité. *Rapport public 2003*. Ottawa, 28 octobre 2004.
- Weaver, Ole, « Securitization and Desecuritization », dans Ronnie D. Lipschutz (dir.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, p. 46-86.
- Weldes, Jutta, *Constructing National Interests*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.
- Whitaker, Reg, « The Security State », dans James Bickerton et Alain-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, New York, Broadview Press, 2004.
- Wæver, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup et Pierre Lemaître, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, New York, St. Martin's Press, 1993.

## Liste des Notes de recherches du Cépes

- N° 1 Le Prestre, Philippe, Alexander Macleod et Paul Létourneau, *From Containment to Partnership? The United States, Japan and Germany in the New World Order*, avril 1994, 40 p.
- N° 2 David, Charles-Philippe, *Procrastinating into the New World Order : American Policy towards the Yugoslav Crisis*, avril 1994, 26 p.
- N° 3 Parenteau, Jean-Bernard, *La politique proche-étrangère de la Fédération de Russie : ruptures et continuités*, avril 1995, 52 p.
- N° 4 David, Charles-Philippe et Onnig Beylerian (dir.), *Americas Quest for a New Contract with the World*, octobre 1995, 105 p.
- No 5 Thibault, Jean-François, *Activité théorique et relations internationales : Les limites d'un imaginaire apolitique*, mars 1996, 37 p.
- N° 6 Hassan-Yari, Houchang, *La politique étrangère de la République islamique d'Iran*, mars 1997, 66 p.
- N° 7 Thibault, Jean-François, *Représenter et connaître les relations internationales : Alexander Wendt et le paradigme constructiviste*, janvier 1997, 103 p.
- N° 8 Viau, Hélène, *La théorie critique et le concept de sécurité en relations internationales*, décembre 1998, 75 p.
- N° 9 Constantin, Christian, *Le nouveau front occidental : tenants et aboutissants de la politique chinoise en Asie centrale*, janvier 1999, 66 p.
- N° 10 Morier, Frédéric et Pierre Jolicoeur, *Politique étrangère, défense et sécurité : Guide pratique pour la recherche par Internet*, avril 1999, 38 p.
- N° 11 Ross, Robert, *Problems and Prospects for U.S.-China Relations and Stability in East Asia*, décembre 1999, 25 p.
- N° 12 Constantin, Christian, *Vers une nouvelle alliance ? Le partenariat stratégique sino-russe et les limites des approches étato-centriques*, janvier 2000, 45 p.
- N° 13 Jolicoeur, Pierre, *Les relations intrarégionales au Caucase : déterminants et dynamique*, février 2000, 51 p.
- N° 14 Dumoulin, André, *À la recherche de la défense de l'Europe Occidentale dans l'après-Kosovo : questions de doctrines et de moyens*, mai 2000, 25 p.
- N° 15 Deighton, Anne, *Militarising the European Union*, juillet 2000, 37 p.
- N° 16 Jolicoeur, Pierre, *Ressources Internet en relations internationales*, septembre 2000, 73 p.
- N° 17 Masson, Isabelle, *La politique étrangère sud-africaine après l'apartheid*, mars 2001, 45 p.
- N° 18 Rodrigue, Sarah et Pierre Jolicoeur, *Ressources Internet en relations internationales*, avril 2002, 73 p.
- N° 19 Claveau, Dimitri, *La CEI ou les petits pas du multilatéralisme (Un processus d'institutionnalisation inachevé)*, avril 2002, 82 p.
- N° 20 Jolicoeur, Pierre (dir.), *Points de mire 2000-2002 – Deux années d'actualité internationale*, mai 2002, 127 p.

- N° 21 Séguin, Patrick, *Le complexe de sécurité de l'Asie du Sud et les essais nucléaires indiens de 1998*, juin 2002, 49 p.
- N° 22 Stoett, Peter and Dwayne Pretti, *Energy Security : A Risk and Vulnerability Analysis*, février 2003, 68 p.
- N° 23 Dufour, Frédérick Guillaume, *Évolution du champ de la théorie politique globale de 1981 à 2001 : aperçu de quelques développements critiques*, février 2003, 40 p.
- N° 24 Pahlavi, Pierre Cyril, *Cultural Globalisation and the Politics of Culture*, octobre 2003, 29 p.
- N° 25 Rodrigue, Sarah et Pierre Jolicoeur (mise à jour par Maxime Longangué), *Ressources Internet en relations internationales, édition 2003-2004*, octobre 2003, 80 p.
- N° 26 Innes, Michael Alexander, *Political Communication in Wartime Liberia : Themes and Concepts*, juillet 2004.
- N° 27 Légaré-Tremblay, Jean-Frédéric, *Réflexions théoriques sur la politique américaine de sécurité nationale après le 11 septembre 2001*, juin 2004.

#### Dans la série MÉMOIRE

- N° 1 Viau, Hélène, *La (re) conceptualisation de la sécurité dans les théories réaliste et critique : quelques pistes de réflexion sur les concepts de sécurité humaine et de sécurité globale*, août 2000, 157 p.
- N° 2 Duhamel, Anne, *L'évolution de la théorie du conflit de faible intensité : continuité ou rupture ? Le cas du Honduras*, février 2001, 125 p.
- N° 3 Leblanc, Olivier, *La politique étrangère de l'Australie et le cas de l'intervention au Timor-Oriental en 1999 dans le cadre de l'INTERFET*, mars 2005, 44 p.