
ESSAI

L'Amérique du Nord face au narcotrafic :
une communauté de sécurité ?

présenté à Gordon Mace

par Mylène Bruneau | 98 092 655

automne 2009

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE UN : LA THÉORIE DES COMMUNAUTÉS DE SÉCURITÉ	4
L'apport de Karl Deutsch.....	5
Définitions et concepts de base.....	6
Les conditions essentielles à l'émergence d'une communauté de sécurité	7
Conclusions importantes	9
À contre-courant : les défis posés au réalisme.....	10
40 ans plus tard : les travaux d'Adler et Barnett.....	12
Communautés politiques et communautés de sécurité : définitions	13
Les conditions essentielles	15
Le développement des communautés de sécurité : trois phases	17
Indicateurs de la présence d'une communauté de sécurité	20
Grille d'analyse.....	23
CHAPITRE II : L'Amérique du Nord face à la menace du narcotrafic	26
La définition de la menace et son impact sur l'émergence d'un élément déclencheur. 26	
La « guerre à la drogue » des États-Unis	27
Le combat du Mexique	31
Le problème du Canada	36
La confiance mutuelle entre les pays d'Amérique du Nord.....	39
Les États-Unis et le Mexique : une relation de confiance mitigée	40
Les États-Unis et le Canada : une relation à maturité	46
Le Mexique et le Canada : une relation négligée.....	49
L'absence de coopération au niveau régional : un indicateur convaincant.....	52
CONCLUSION.....	55
BIBLIOGRAPHIE.....	57
ANNEXE A	62

INTRODUCTION

En octobre 2003, l'Organisation des États américains (OÉA) a adopté la *Déclaration sur la sécurité dans les Amériques*, qui consacre la définition du nouveau concept de sécurité des États des Amériques. «Notre nouveau concept de sécurité dans l'Hémisphère est de portée multidimensionnelle, inclut des menaces, inquiétudes et autre enjeux traditionnels et nouveaux, tient compte des priorités de chaque État, contribue à la consolidation de la paix, du développement intégral et de la justice sociale et s'appuie sur des valeurs démocratiques, sur le respect, la promotion et la défense des droits humains, sur la solidarité, la coopération et sur le respect de la souveraineté nationale.»¹

La définition de l'OÉA reprend des éléments qui font consensus concernant les caractéristiques contemporaines de la sécurité dans les Amériques, comme le caractère multidimensionnel, transnational et inter-relié des nouvelles menaces à la sécurité dans l'hémisphère. De plus, elle souligne que la division entre les problèmes internes et les problèmes externes des États ne peut plus être maintenue puisque les nouvelles menaces, de par leur caractère transnational, affectent tous les pays d'une région.

Cette définition s'applique particulièrement bien au narcotrafic, enjeu réunissant à lui seul toutes les caractéristiques des nouvelles menaces à la sécurité. Par exemple, en plus d'être inter-relié au trafic d'armes et au blanchiment d'argent, le problème du narcotrafic est étroitement lié aux défaillances internes de certains États, favorisant la corruption et affaiblissant de ce fait même encore plus les institutions des pays touchés. En plus de ces conséquences à l'interne, la production, le transit ou la consommation de narcotiques affectent également les États voisins des pays touchés, qui ont souvent à composer avec le débordement de violence et les autres problèmes qui découlent du narcotrafic.

L'Amérique du Nord est une région durement touchée par le narcotrafic et qui réunit à elle seule toutes les facettes de cet enjeu. Tous les pays nord-américains sont producteurs de substances illicites, que l'on parle de marijuana et de méthamphétamines pour le Canada et les États-Unis ou de marijuana et d'héroïne pour le Mexique. Ensuite, les deux

¹ Organisation des États Américains, *Key OAS Documents Volume I : National security*, Washington, Department of public security, Secretariat for multidimensional security, 2005, p. 10
Note : Toutes les traductions sont de l'auteur

pays les plus industrialisés de la région sont affectés par la consommation de drogues, les États-Unis en tant que plus important consommateur de drogues au monde souffrant particulièrement de ce problème. Enfin, en Amérique du Nord se trouve également le pays de transit des drogues illicites le plus important des Amériques, le Mexique, par lequel sont transportées environ 90% de toute la cocaïne et 70% de la méthamphétamine et de l'héroïne produites dans l'hémisphère.

La situation nord-américaine face au narcotrafic devient de plus en plus inquiétante, comme l'indique l'augmentation de la violence liée à cet enjeu dans les dernières années. Depuis 2008, les gros titres des médias ne laissent planer aucun doute quant au sérieux de la situation dans les trois pays. Le Mexique est durement touché par une vague de violence qui laisse dans son sillage pas moins de 100 meurtres par semaine depuis plus d'un an et demi. Les États-Unis sont de plus en plus la proie des gangs criminels mexicains qui contrôlent le marché des stupéfiants dans plus de 230 villes américaines avec une brutalité analogue à celle qui fait rage au Mexique. Du côté canadien, Vancouver est le théâtre de violences inédites pour cette ville, souvent citée dans les sondages comme l'une des meilleures communautés dans le monde. Depuis 2008, les meurtres se succèdent, atteignant des nombres record. L'année dernière, le nombre d'homicides a augmenté de 29 en comparaison avec l'année précédente, octroyant à la ville le surnom de capitale canadienne du crime.

À la lumière des conséquences sérieuses que le narcotrafic entraîne pour le Canada, les États-Unis et le Mexique, et comme ces trois pays font partie d'un ensemble régional, il serait naturel que les pays d'Amérique du Nord mettent de l'avant une réponse commune face à cet enjeu. Mais pour coordonner une telle réponse, encore faut-il que les pays nord-américains aient le sentiment d'appartenir à une communauté, de faire face au même problème et d'en subir des conséquences d'une gravité similaire. C'est pourquoi dans le cadre de cet essai nous allons tenter de déterminer si l'Amérique du Nord constitue une communauté de sécurité dans le contexte de la lutte au narcotrafic.

L'importance de cette analyse est tout d'abord de constater l'état de la situation en ce qui a trait au trafic de stupéfiants en Amérique du Nord. En nous intéressant au phénomène de façon objective, à l'aide d'une théorie des relations internationales, plutôt que de se laisser guider par le haut degré d'émotivité qui caractérise souvent le débat entourant le

narcotrafic et ses conséquences, nous pourrons mieux comprendre la façon dont les pays nord-américains sont touchés par cet enjeu. Cette analyse permettra de savoir de quelle façon ceux-ci organisent leur réponse face au narcotrafic et quel est l'état de la coopération régionale à ce sujet. Dans le même ordre d'idée, à la lumière des conclusions que nous pourrons tirer de cette étude, nous identifierons également les lacunes de la réponse nord-américaine face au narcotrafic et pourrons suggérer quelques pistes pour améliorer celle-ci.

Pour arriver à déterminer si les pays nord-américains forment une communauté de sécurité dans leur lutte au narcotrafic, il s'agira dans un premier temps d'établir, en faisant un survol des théories des communautés de sécurité, quels sont les critères qui indiquent l'existence de celles-ci. Dans un second temps, il s'agira d'appliquer ces critères à l'Amérique du Nord dans le contexte de la lutte au narcotrafic pour vérifier si la région constitue une communauté de sécurité face à cet enjeu.

CHAPITRE UN : LA THÉORIE DES COMMUNAUTÉS DE SÉCURITÉ

Selon les différentes théories des relations internationales, il peut y avoir plusieurs façons d'assurer la sécurité des États, suivant que ces théories adoptent une approche matérielle ou une approche sociétale pour expliquer les enjeux de sécurité. L'approche matérielle s'intéresse à la structure et considère la sécurité comme étant le résultat d'une configuration spécifique de facteurs structurels, par exemple, la distribution du pouvoir ou le type de régime politique. Les théories qui adoptent l'approche matérielle s'appuient sur des logiques d'équilibre des puissances, d'hégémonie et de dissuasion pour expliquer l'absence de guerre, qui reste toujours une possibilité à envisager. De ce point de vue, la sécurité est assurée par la coercition ou la menace de recours à la force. La puissance, souvent comprise comme étant militaire ou économique, occupe la place centrale dans ce type de théorie, ce pourquoi elles sont considérées comme privilégiant l'aspect matériel de la sécurité. Les théories réalistes et néo-réalistes sont de ce type. Dans l'optique réaliste, la coopération entre les États n'est pas écartée, mais celle-ci prend surtout la forme d'alliances temporaires, au sein desquelles les États trouvent leur compte en termes de gains matériels.

L'approche sociétale, pour sa part, n'écarte pas complètement les considérations matérielles pour envisager la sécurité des États. Cependant, la participation politique et l'apprentissage social, qui contribuent à la construction sociale de la sécurité, occupent une place importante au sein de cette approche. De ce point de vue, la sécurité peut être assurée par le développement de normes mutuelles et par l'autorégulation. Le mouvement constructiviste fait partie de l'approche sociétale.

Réunissant l'aspect matériel et l'aspect sociétal pour prendre en compte le caractère multidimensionnel de la sécurité, la théorie des communautés de sécurité, développée par Karl Deutsch et plusieurs de ses collègues en 1957, et reprise plus récemment notamment par Emmanuel Adler et Michael Barnett, offre l'avantage de se concentrer sur les liens entre les États et leurs interactions transnationales pour assurer leur sécurité. Les éléments matériels, comme la puissance, aussi bien que les éléments sociétaux, comme le développement de la confiance et d'une identité collective entre les États, facilitent

l'émergence d'une communauté de sécurité qui, ultimement, est le gage que la guerre est éliminée pour de bon et que les États entretiennent une relation coopérative plutôt que coercitive.

La théorie des communautés de sécurité, même si elle se concentre en premier lieu sur l'éradication de la guerre, peut être appliquée à un enjeu plus spécifique de la sécurité, par exemple pour vérifier si, face à cet enjeu, les relations des États d'une certaine région sont basées sur la confiance et la coopération plutôt que sur la suspicion et la coercition. Dans le cadre de cet essai, nous allons d'abord décrire les fondements théoriques de la démarche de Deutsch, puisqu'ils constituent la base des autres travaux qui ont été publiés sur les communautés de sécurité, même les plus récents, en plus d'avoir influencé de façon marquante de nombreuses autres théories des relations internationales. Par la suite, nous aborderons les travaux d'Adler et Barnett qui, jugeant que les recherches de Deutsch avaient conservé leur pertinence après plus de cinquante ans d'existence, ont développé la théorie des communautés de sécurité pour mieux refléter les enjeux contemporains de la sécurité dans un monde post guerre froide.

L'apport de Karl Deutsch

À peine un peu plus de dix ans après la fin de la seconde guerre mondiale, Karl Deutsch entame des travaux ambitieux inspirés d'une philosophie pacifiste. Ces travaux, dont le résultat final se trouve dans *Political Community and the North Atlantic Area*, publié en 1957, ont comme but de «contribuer à l'étude des différents moyens susceptibles de permettre aux hommes d'abolir la guerre.»² Partant de la constatation que «la guerre est maintenant si dangereuse que l'humanité doit l'éliminer, la mettre au-delà de toute possibilité»³, et après avoir remarqué que l'expectative de la guerre avait disparu entre certains États, Deutsch entreprend de déterminer quelles sont les conditions qui contribuent à cette situation de «paix permanente» et comment celle-ci peut être étendue à tout le globe. En utilisant des études de cas de la région de l'Atlantique Nord (différente de celle de l'Alliance Atlantique), Deutsch développe son concept de communauté de

² DEUTSCH, Karl W. et al, *Political Community and the North Atlantic Area; International organization in the light of historical experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957, p. 3

³ Loc. cit.

sécurité, par lequel il tente d'expliquer comment certains États ont définitivement éliminé la guerre entre eux.

Définitions et concepts de base

Pour bien comprendre la notion de communauté de sécurité, il faut d'abord s'intéresser aux définitions que Deutsch utilise dans ses travaux. Dans un premier temps, Deutsch différencie les communautés politiques des communautés de sécurité, les deux termes n'étant pas équivalents selon lui. La différence est qu'une «communauté politique n'est pas nécessairement capable de prévenir la guerre dans la région qu'elle occupe (...). Certaines communautés politiques peuvent, en contrepartie, éliminer la guerre et l'expectative de la guerre à l'intérieur de leurs frontières.»⁴ Ce sont ces dernières que Deutsch et ses collègues entendent étudier dans leur ouvrage, les définissant comme des communautés de sécurité, au sein desquelles il existe «une assurance réelle que les membres de cette communauté ne s'affronteront pas physiquement les uns les autres, mais régleront leurs différends d'une autre façon.»⁵

Plusieurs définitions aident à conceptualiser la communauté de sécurité, selon les termes que Deutsch retient comme étant les plus importants pour cette théorie. Dans un premier temps, Deutsch souligne que la communauté de sécurité est un groupe intégré, ce qui indique «l'obtention, au sein d'un territoire, d'un sens de la communauté et d'institutions et de pratiques suffisamment fortes et diffusées pour assurer, pendant un long moment, des attentes de changements pacifiques parmi sa population.»⁶ Il est important de souligner que l'interprétation que l'auteur donne du terme d'intégration est différente de celle utilisée par les théories plus récentes, «dans la mesure où l'intégration est chez lui considérée moins comme une fin en soi que comme un moment sur la voie de la paix au sein d'une entité politique ou entre entités politiques.»⁷ Le cadre théorique des travaux de Deutsch sur les communautés de sécurité s'appuie également sur le concept de sens de la communauté, entendu comme «la croyance de la part des individus formant un groupe (...) que les problèmes sociaux communs doivent et peuvent être résolus par des

⁴ Ibid., p. 5

⁵ Loc. cit.

⁶ Loc. cit.

⁷ BATTISTELLA, Dario, «L'apport de Karl Deutsch à la théorie des relations internationales», *Revue Internationale de Politique Comparée*, 10(4), 2003, p. 570

mécanismes de changements pacifiques», ceux-ci étant assurés par «des procédures institutionnelles, sans recours à la violence physique à grande échelle.»⁸

Selon la classification de Deutsch, il existe deux types de communauté de sécurité. La première est la communauté de sécurité de type unifiée (*amalgamated*) qui se caractérise par la fusion des États qui la composent en une seule unité dirigée par un gouvernement unique. Le second type, la communauté de sécurité pluraliste, est composé de plusieurs États indépendants les uns des autres, qui conservent chacun leur gouvernement propre.⁹

Pour conclure sur la typologie, Deutsch note que les communautés de sécurité pluralistes ont plus de chance de réussite que celles de type unifié, tout en demandant qu'un moins grand nombre de conditions essentielles soient réunies pour permettre leur émergence. Il en veut pour preuve de nombreux succès au chapitre des communautés pluralistes, comme les États-Unis et le Canada, de même que le faible taux d'échec de ces communautés. De fait, au long de leurs recherches, Deutsch et son équipe n'ont identifié qu'une seule occurrence d'échec (c'est-à-dire une guerre) d'une communauté pluraliste, soit la relation entre la Prusse et l'Autriche en 1866. En contrepartie, plusieurs exemples de communautés unifiées ayant connu un échec ont été catalogués par Deutsch, par exemple les États-Unis de 1861 ou la France et l'Algérie dans les années 1950. En conséquence, l'auteur conclut que les communautés de sécurité pluralistes sont porteuses de plus d'espoir d'en arriver un jour à l'éradication de la guerre.

Les conditions essentielles à l'émergence d'une communauté de sécurité

Après avoir établi sa typologie et donné la définition des termes essentiels à son analyse, Deutsch dresse la liste des facteurs qui facilitent l'émergence des communautés de sécurité. Comme nous venons de le mentionner, ces facteurs sont beaucoup plus nombreux dans le cas d'une communauté de sécurité unifiée que dans le cas d'une communauté pluraliste, qui n'exige que la présence de trois conditions essentielles pour

⁸ DEUTSCH. Karl W. et al., Op. cit., p. 5

⁹ Il résulte de cette typologie quatre types possibles de communautés politiques, selon la combinaison d'intégration et d'unification : les communautés de sécurité (c'est-à-dire, des communautés politiques intégrées) unifiées, comme les États-Unis de nos jours, les communautés de sécurité pluralistes, par exemple les États-Unis et le Canada, les non-communautés de sécurité (soit non intégrées) unifiées, comme les États-Unis pendant la guerre de Sécession et les non-communautés de sécurité pluralistes, comme les États-Unis et l'URSS pendant la guerre froide.

émerger.¹⁰ Ces conditions sont : la compatibilité des valeurs fondamentales des élites politiques des États concernés, le développement d'une réceptivité mutuelle et d'un sens de la communauté ainsi que la possibilité de prédire le comportement de l'autre et de se comporter en fonction de cette prédiction.

La compatibilité des valeurs fondamentales concerne les valeurs qui sont importantes au sein de chacune des entités formant la communauté de même que dans leur relation entre elles. Selon Deutsch, l'une de ces valeurs fondamentales est l'idéologie politique. Les différents États doivent au minimum partager une idéologie politique pour qu'une communauté de sécurité émerge. Un aspect important de la compatibilité des valeurs fondamentales est qu'il faut pouvoir distinguer entre ces valeurs et celles qui, bien qu'importantes, ne sont pas pertinentes à la formation d'une communauté de sécurité. Deutsch donne comme exemple la religion, qui ne devrait pas constituer un obstacle majeur à la création d'une communauté de sécurité, comme en fait foi celle qui existe entre les États-Unis et le Canada. Il est donc important pour les entités concernées de pouvoir éliminer les valeurs non fondamentales de façon à ce qu'elles ne créent pas de frein au processus d'intégration.

La réceptivité mutuelle, dans la perspective de Deutsch, va plus loin qu'un simple attachement verbal à certaines valeurs communes. Pour que le sens de la communauté se développe et devienne un facteur important dans la création d'une communauté de sécurité, il faut qu'il y ait présence d'un «sentiment de sympathie et de loyautés mutuelles, de *we-feeling*, de confiance et de considération partagée»¹¹. Pour développer cet aspect, les travaux de Deutsch soulignent l'importance de l'apprentissage social, qui est alimenté par le flux de communication et d'interactions entre les différentes unités de la communauté. Ici, Deutsch démontre l'importance des échanges au niveau social et non plus seulement au niveau étatique. Il met de côté le stato-centrisme de certaines théories des relations internationales pour s'intéresser à ce qui se passe au sein même des États. «La transmission de messages, le contact personnel au travers des voyages et de

¹⁰ Encore que Deutsch mette en garde ses lecteurs : «Chacune des conditions essentielles devait être présente si l'intégration devait être achevée. Cependant, aucune d'elle séparément, ni chacune d'elles additionnées ensemble, n'était une condition suffisante pour l'intégration. Elles doivent être présentes, mais leur présence n'est pas assez.»

¹¹ DEUTSCH. Karl W. et al., Op. cit., p. 129

l'établissement à l'étranger, et l'échange d'idées, de biens et de services»¹² sont autant de facteurs qui contribuent à l'émergence de ce sentiment de communauté, essentiel à la construction d'une réceptivité mutuelle.

Cette réceptivité mutuelle, de même que l'émergence de valeurs communes et du sentiment de communauté, contribuent à leur tour à la capacité des États à prédire le comportement de l'autre, soit à envisager que ce comportement reflète la possibilité de changements pacifiques. Ceci développe en retour la capacité des membres de la communauté de se conformer à cette même prédiction, c'est-à-dire de ne pas mettre en péril, par leurs actions, l'attente de changements pacifiques qu'entretiennent les autres membres de la communauté de sécurité.

Conclusions importantes

Pour conclure sur les conditions essentielles à la formation des communautés de sécurité, il faut également mentionner que les travaux de Deutsch ont permis de mettre en lumière certains aspects importants de ce processus. Dans un premier temps, nous avons déjà abordé le fait que, contrairement à ce qui avait été supposé au départ par Deutsch et son équipe, les communautés de sécurité pluralistes sont plus faciles à former et à maintenir que les communautés unifiées. Deux autres importantes constatations sont aussi développées dans *Political Community and the North Atlantic Area*. Premièrement, l'hypothèse de départ des recherches de Deutsch était que le processus d'intégration relevait du «tout ou rien, analogue au fait de traverser un seuil étroit.»¹³ D'un côté de ce seuil, pour poursuivre l'analogie, se trouverait un état des choses où la possibilité de la guerre existe encore pour les décideurs politiques et les populations concernées, qui acceptent comme incontournable le fait de devoir s'y préparer. À l'inverse, une fois que le seuil est traversé, la guerre devient impensable et les États cessent de s'y préparer. Or, les travaux de Deutsch concluent que le processus d'intégration tend à prendre une tout autre forme. Les études de cas démontrent que le seuil en question est beaucoup plus large que prévu et, qu'en fait, il s'agit plutôt d'une zone de transition et non d'un seuil étroit. De plus, les États impliqués dans un processus d'intégration peuvent traverser à plusieurs reprises cette zone de transition, donc progresser dans le processus d'intégration

¹² Ibid., p. 130

¹³ Ibid., p. 31

pour régresser par la suite. Pour ce qui est des communautés de sécurité pluralistes, les recherches ont démontré que la transition entre la non-intégration et l'intégration pouvait être particulièrement longue et ambiguë, tellement que, par exemple, il peut être très difficile de «spécifier l'année exacte où les États-Unis et la Grande-Bretagne, ou les États-Unis et le Mexique, ont cessé de contempler la possibilité d'une guerre mutuelle.»¹⁴ Enfin, une autre conclusion des recherches de Deutsch et de son équipe est l'idée que les communautés de sécurité s'élaborent autour de «régions noyaux» (*core areas* ou *nucleus*). Ces États ou groupes d'États noyaux, de par leur puissance et leur rayonnement, favoriseraient l'émergence du sentiment de communauté entre les différentes entités, puisqu'ils contribuent à la mise en place d'habitudes et de comportements politiques, de même qu'à la consolidation des institutions et des traditions au sein des États. Le processus d'intégration est donc vu comme étant nucléaire (en ce sens qu'il part d'un noyau) et «les unités politiques plus imposantes, plus fortes et plus avancées politiquement, administrativement, économiquement et du point de vue éducationnel, se sont avérées être les noyaux durs autour desquels, dans la plupart des cas, le processus d'intégration s'est développé.»¹⁵

Évidemment, cette affirmation est en pleine opposition avec la notion, dominante à l'époque où Deutsch publie ses travaux, de l'équilibre des puissances. Au sein d'une région, selon la logique des communautés de sécurité, il n'est pas nuisible qu'une entité devienne prépondérante. Au contraire, le développement d'un noyau puissant favoriserait l'intégration et donc la sécurité de cette région. Deutsch donne comme exemple de ce type de noyau les États-Unis, qui constituent le cœur de la région de l'Atlantique Nord étudiée par l'auteur.

À contre-courant : les défis posés au réalisme

Ceci nous amène à nous pencher sur les défis que la théorie des communautés de sécurité lance au réalisme, pour réaliser pourquoi cette théorie constitue un point de départ intéressant pour envisager le phénomène de la paix et de la sécurité. Dans un premier temps, et même si cela peut paraître banal de nos jours, l'objectif des travaux de Deutsch, qui cherche à déterminer les facteurs favorisant la paix, constitue une rupture audacieuse

¹⁴ Ibid., p. 35

¹⁵ Ibid., p. 38

avec le réalisme. Alors que chez les réalistes, la paix est envisagée de façon négative, comme étant l'absence de guerre, chez Deutsch, «la paix est tout à fait susceptible d'exister en tant que telle, et non comme un simple intermède.»¹⁶

Un autre point de friction entre le réalisme et la théorie des communautés de sécurité réside dans le fait que la séparation interne-externe est absente de la seconde. Comme nous l'avons vu précédemment, Deutsch accorde une grande importance aux caractéristiques internes des États lorsqu'il dresse la liste des conditions essentielles à l'intégration de ceux-ci. Par exemple, les valeurs fondamentales des différentes entités jouent un rôle important dans le processus. Or, les valeurs constituent une caractéristique interne des États et, selon les postulats réalistes, ne devraient pas avoir d'influence sur les relations internationales. Cette absence de séparation entre l'interne et l'externe dans la théorie de Deutsch s'oppose également au point de vue réaliste selon lequel les États sont toujours en compétition pour la puissance, dans un jeu à somme nulle où ce que l'un gagne, l'autre le perd forcément. En fait, dans la vision de Deutsch, la politique est considérée «comme un comportement coopératif entre acteurs liés entre eux par des flux de communication.»¹⁷ Ainsi, pour réguler l'anarchie du système, il suffit de favoriser les échanges et de créer des liens entre les entités, qui pourront développer grâce à ces processus un sentiment de communauté.

Ceci souligne une autre importante différence entre la théorie réaliste et la théorie des communautés de sécurité. Comme nous l'avons mentionné auparavant, «Deutsch ne voit dans l'État qu'un acteur parmi d'autres de la scène internationale, de même qu'il refuse de faire de la puissance le référent central des relations internationales.»¹⁸ Ainsi, les relations internationales deviennent non pas seulement une question de diplomatie ou de politique, mais incluent également les individus. Les transactions entre les individus sont au cœur de la théorie de Deutsch, puisque ce sont ces transactions qui permettent l'émergence des facteurs essentiels à la création d'une communauté de sécurité, soit le partage de valeurs fondamentales et le sentiment de communauté. Évidemment, les États jouent un rôle important dans cette théorie, mais ils ne jouent pas le seul rôle et celui-ci n'est pas prédominant. Nous n'avons donc plus affaire à une boîte noire à l'intérieur de

¹⁶ BATTISTELLA, Dario, Op. cit., p. 575

¹⁷ Ibid., p. 574

¹⁸ Ibid., p. 575

laquelle ce qui se passe a peu d'impact, mais bien à un ensemble d'acteurs qui contribuent à l'émergence d'une paix durable.

On peut comprendre que les travaux de Deutsch, dans le contexte où ils ont été publiés, ont été largement critiqués et que, par conséquent, la théorie des communautés de sécurité ne soit jamais devenue un courant majeur dans l'étude des relations internationales. Avec la fin de la guerre froide, la possibilité d'une paix permanente est devenue un peu plus tangible du fait que les deux blocs ont cessé de s'affronter et de faire planer l'ombre d'une guerre mondiale. L'école constructiviste s'est alors intéressée aux travaux de Deutsch pour les adapter aux nouvelles réalités post guerre froide. Nous verrons maintenant les contributions de certains auteurs qui, à partir des travaux de Deutsch, ont développé une conception plus moderne de la communauté de sécurité.

40 ans plus tard : les travaux d'Adler et Barnett

Dans l'ouvrage qu'ils ont édité en 1998, *Security Communities*, Emanuel Adler et Michael Barnett identifient les faiblesses du modèle de Deutsch afin de développer une théorie des communautés de sécurité plus applicable de façon pratique. Selon eux, divers problèmes conceptuels ou méthodologiques expliquent que le concept de communauté de sécurité n'a pas suscité beaucoup de recherches ultérieures. Dans un premier temps, Adler et Barnett, qui se réclament du mouvement constructiviste, soulignent que l'importance accordée à l'aspect quantitatif dans la méthode de Deutsch laisse peu de place aux relations sociales et à leur impact sur les transactions entre les différents États. Ceci rend sa théorie «inattentive aux façons complexes et aux liens de causalité par lesquels la puissance et les pratiques des États, les organisations internationales, les transactions et les processus d'apprentissage social peuvent générer de nouvelles formes d'identification et de relations de sécurité.»¹⁹

Une autre faille de la théorie de Deutsch, selon les auteurs de *Community Securitities*, n'est pas inhérente à la théorie elle-même mais plutôt au contexte de sa publication, au

¹⁹ ADLER, Emanuel et Michael BARNETT, «Security Communities in Theoretical Perspective» dans ADLER, Emanuel et Michael BARNETT (éditeurs), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 9

paroxysme de la guerre froide, en pleine possibilité de confrontation nucléaire. Dans cette perspective, la vision de Deutsch pouvait sembler extrêmement optimiste, à la limite de l'utopique. En conséquence, d'autres courants théoriques, plus adaptés à la réalité de l'époque, ont emporté la faveur des scientifiques, laissant dans l'ombre les travaux de Deutsch jusqu'à ce qu'Adler et Barnett décident de s'y intéresser.

Ainsi, les auteurs avaient comme projet de développer la «promesse Deutschienne» pour en faire un cadre théorique applicable. Reprenant le chemin que Deutsch avait commencé à tracer, Adler et Barnett tentent de déterminer comment une communauté de sécurité peut émerger. Cependant, au contraire de leur prédécesseur, qui se concentrait sur les communautés de sécurité unifiées, les auteurs ne s'intéressent qu'aux communautés de sécurité pluralistes. La définition qu'ils donnent d'une communauté de sécurité pluraliste est semblable à celle que Deutsch en faisait : «une région transnationale constituée d'États souverains dont les peuples maintiennent des attentes durables de changement pacifiques.»²⁰ Ils poussent plus loin que Deutsch leur typologie des communautés de sécurité pluralistes, puisqu'ils en distinguent deux types. D'abord, il y a les communautés de sécurité souples (*loosely coupled*), qui satisfont aux critères de base de la définition donnée ci-haut. Ensuite, il y a les communautés de sécurité étroites (*tightly coupled*) qui sont plus exigeantes pour les États puisqu'en plus de posséder les critères de base, elles constituent une «société d'aide mutuelle dans laquelle elles construisent un système collectif d'arrangements. Deuxièmement, elles possèdent un système de règles qui se situe entre un État souverain et un gouvernement central et régional; soit en quelque sorte un système post-souveraineté.»²¹

Communautés politiques et communautés de sécurité : définitions

Tout comme Deutsch, Adler et Barnett établissent une différence entre une communauté politique et une communauté de sécurité. Trois caractéristiques définissent une communauté politique. Il s'agit d'abord de la présence d'identités et de valeurs partagées, ensuite d'interactions fréquentes et directes, puis d'une réciprocité qui exprime un intérêt à long terme. La caractéristique qui distingue les communautés de sécurité des autres types de communautés politiques est que «leurs membres entretiennent des attentes

²⁰ Ibid., p. 30

²¹ Loc. cit.

durables de changements pacifiques.»²² Celles-ci, à leur tour, sont définies comme n'impliquant «ni la prévision ni la préparation d'une violence organisée comme moyen de régler les différends.»²³ Les États s'abstiennent donc d'entreprendre, et refusent de considérer comme une solution à leurs différends, toute action qui pourrait être jugée comme une menace militaire par les autres membres de la communauté.

Contrairement à ce que les travaux de Deutsch laissaient supposer, ces caractéristiques n'exigent pas que les États membres d'une communauté fassent partie de la même région géographique. Une communauté de sécurité peut donc exister dans un espace non-contigu, au niveau international. Par ailleurs, pour ce qui est de l'aspect quantitatif, à savoir si une communauté doit exister de façon pacifique pendant un certain nombre d'années avant de pouvoir être considérée comme une communauté de sécurité, Adler et Barnett, en total accord avec la théorie de Deutsch, déterminent que le temps a peu d'influence sur la qualité d'une communauté de sécurité. En fait, les indices de l'existence de celle-ci ne devraient pas être recherchés dans la durée, mais plutôt dans «le comportement, qui suggère la renonciation à la violence militaire, mais aussi dans l'existence d'habitudes profondément ancrées de résolution pacifique des conflits.»²⁴

Ces habitudes de résolution pacifique des conflits, ainsi que les valeurs et les normes partagées, forment une structure grossière de gouvernance pour les États appartenant à une même communauté de sécurité. Cette structure fait office de mécanisme d'application des normes qui définissent la communauté. Ainsi, plutôt que d'obéir à une instance supérieure externe parce qu'ils y sont contraints, les États, parce qu'ils partagent des normes, des identités et des valeurs, se conforment d'eux-mêmes aux exigences de leur communauté de sécurité. Ceci constitue une différence majeure par rapport à la théorie de Deutsch, qui avançait qu'une communauté de sécurité était tributaire de mécanismes d'autorégulation (de l'intérieur) ainsi que de mécanismes de régulation externes, comme des instances supranationales ou des accords juridiques entre les États. Au contraire, Adler et Barnett affirment qu'une véritable communauté de sécurité n'a pas besoin de mécanismes extérieurs de réglementation car «une communauté de sécurité qui

²² Ibid., p. 34

²³ Loc. cit.

²⁴ Ibid., p. 35

dépend lourdement de mécanismes de régulation externes n'est probablement pas une communauté de sécurité.»²⁵

Les conditions essentielles

Après avoir défini l'objet de leurs recherches, Adler et Barnett ont comme objectif d'isoler les conditions essentielles qui font qu'une communauté politique devient une communauté de sécurité. Même si les auteurs insistent sur le fait qu'il n'y a pas qu'un seul chemin qui mène à la formation d'une communauté de sécurité, ils arrivent tout de même à identifier trois niveaux de conditions essentielles à l'émergence de celle-ci.²⁶ Une fois que les États ont traversé chacun des trois niveaux, et ainsi satisfont les conditions essentielles à l'émergence d'une communauté de sécurité, celle-ci est créée et ses membres entretiennent entre eux des attentes durables de changements pacifiques. Le premier niveau est celui des conditions favorisantes, le second niveau est celui de la relation dynamique entre la structure de la région et les procédés sociaux et le troisième niveau est celui du développement de la confiance mutuelle et d'une identité collective.

Les conditions favorisantes

Le premier niveau est celui où, «à cause de facteurs à la fois exogènes et endogènes, les États s'orientent l'un vers l'autre»²⁷ pour tenter de coordonner leurs actions. Cette situation est la plupart du temps imputable à l'émergence de nouveaux facteurs qui influencent la sécurité de ces États. Par exemple, ils peuvent devoir faire face à une menace externe commune ou bien désirer réduire l'incertitude causée par un nouveau phénomène, comme les changements environnementaux ou l'immigration. Cette première étape peut constituer les débuts d'une communauté de sécurité, même si rien n'indique que ces efforts initiaux se traduiront par le développement d'une identité commune ou qu'ils seront suffisants pour augmenter la confiance mutuelle.

La relation entre la structure et les procédés sociaux

Le second niveau est celui de la structure et des procédés sociaux, deux facteurs qui se divisent eux-mêmes en plusieurs éléments. C'est la relation dynamique entre la structure et les procédés sociaux qui permet l'émergence de la confiance mutuelle et de l'identité collective.

²⁵ Loc. cit.

²⁶ Voir Annexe A

²⁷ Ibid., p. 37

La structure est composée de deux éléments, soit la puissance et le savoir. La puissance contribue de façon importante au développement et au maintien d'une communauté de sécurité. Reprenant le concept d'États noyaux de Deutsch, Adler et Barnett maintiennent que ceux-ci jouent un rôle important dans la formation d'une communauté de sécurité, en incitant les autres États à obéir aux exigences de celle-ci. Les États noyaux peuvent aussi agir comme des aimants, attirant vers eux des États plus faibles à la recherche de la sécurité et des autres bénéfices que les États plus puissants peuvent fournir. Les auteurs ajoutent cependant que, même s'ils peuvent en faciliter le développement, les États noyaux ne peuvent pas créer à eux seuls une communauté de sécurité.

Le second élément de la structure est le savoir. Puisque les auteurs s'intéressent à l'aspect cognitif des relations internationales, ils considèrent que le savoir joue un rôle important, car il détermine ce qui est admissible et légitime au sein d'une communauté de sécurité. Autrement dit, le savoir contribue à la formation des normes inhérentes à la communauté de sécurité et encadre les possibilités d'action des États au sein de celle-ci.

En plus de la structure, le second facteur qui contribue au développement de la confiance mutuelle et de l'identité collective est celui des procédés sociaux, qui comprend les transactions, les organisations multilatérales et l'apprentissage social. Selon la définition des auteurs, les transactions incluent tous les types d'échanges entre les différents États d'une communauté de sécurité, comme les transactions économiques, matérielles, politiques, technologiques, etc. Évidemment, plus l'aspect qualitatif et quantitatif de ces transactions est élevé, plus celles-ci contribuent activement à l'émergence de la confiance mutuelle et de l'identité collective. Les organisations multilatérales, le second élément des procédés, contribuent de façon directe et indirecte au développement de la confiance et de l'identité collective. Premièrement, elles participent au développement de la confiance en facilitant et en encourageant les transactions. Ensuite, elles contribuent à l'émergence d'une identité collective puisqu'elles sont des lieux d'apprentissage et de socialisation et qu'elles permettent aux États de développer entre eux des liens sociaux, de découvrir leurs préférences et ainsi de favoriser des attentes réciproques positives et de s'identifier avec les autres. L'apprentissage social, le troisième élément des procédés sociaux, joue un grand rôle dans la théorie d'Adler et Barnett. Selon eux, l'apprentissage social, facilité par les transactions et les organisations internationales, favorise le

développement de définitions communes de la sécurité, de l'action domestique et internationale appropriée et des frontières régionales. À son tour, cet apprentissage contribue à ce que les différents acteurs se perçoivent comme étant dignes de confiance.

Les conditions nécessaires aux attentes durables de changements pacifiques

Le dernier niveau des conditions essentielles à l'émergence d'une communauté de sécurité concerne les conditions nécessaires aux attentes durables de changements pacifiques. Il s'agit de la confiance mutuelle et de l'identité collective. Celles-ci sont tributaires du niveau précédent et de la relation positive, dynamique et réciproque entre les différentes variables que sont le pouvoir et le savoir d'un côté et les transactions, les organisations et l'apprentissage social de l'autre. Bien que la confiance et l'identité partagées soient également réciproques et se renforcent mutuellement, les auteurs affirment que «logiquement, la confiance vient avant l'identité. Une fois qu'un niveau suffisant de confiance est atteint, cependant, une identité collective a toutes les chances de renforcer et d'augmenter le niveau de confiance.»²⁸ La confiance, telle que définie ici, concerne la supposition par un État qu'un autre État agira selon ce qui est attendu de lui, soit en fonction des attentes de changement pacifiques dans le cas d'une communauté de sécurité. Même si, comme nous l'avons vu au niveau précédant, la confiance peut être facilitée par des mécanismes externes, comme les organisations multilatérales, le développement même d'une communauté de sécurité suggère que les États ne dépendent plus de facteurs externes pour se conformer aux attentes de celle-ci. Ainsi, la confiance n'est plus assurée par ces mécanismes mais bien par la connaissance de l'autre, par les croyances et les attentes que les États entretiennent les uns envers les autres. Pour ce qui est de l'identité collective, selon les auteurs, elle «implique que les peuples non seulement s'identifient positivement au destin des autres mais aussi qu'ils s'identifient comme faisant partie d'un groupe en relation avec les autres groupes.»²⁹

Le développement des communautés de sécurité : trois phases

Une fois que les conditions essentielles que nous venons de voir sont réunies, les États entretiennent entre eux des attentes durables de changements pacifiques. Autrement dit, une fois que les trois niveaux de conditions ont été atteints, la communauté de sécurité

²⁸ Ibid., p. 46

²⁹ Ibid., p. 47

existe. Mais l'évolution d'une communauté de sécurité ne s'arrête pas une fois qu'elle est créée. Adler et Barnett poussent plus loin la typologie des communautés de sécurité que ne l'avait fait Deutsch. Dans l'optique de Deutsch, une fois que la période de transition entre non communauté de sécurité et communauté de sécurité était terminée, la communauté existait et elle était semblable aux autres. Adler et Barnett introduisent le concept des phases de développement des communautés de sécurité. C'est-à-dire que, une fois que les trois niveaux de conditions essentielles sont réunis et que la communauté de sécurité est créée, elle continue de se développer.

Les auteurs identifient trois étapes du développement d'une communauté de sécurité : la phase naissante, la phase ascendante et la phase mature. Cette division du développement des communautés de sécurité selon différentes étapes aide à renforcer la théorie et vient combler un certain flou dans les travaux de Deutsch, puisqu'il est évident que certaines communautés de sécurité sont beaucoup moins avancées que d'autres. Cela permet d'admettre que les communautés de sécurité n'évoluent pas toutes à la même vitesse ni de la même façon et que certaines sont plus développées que d'autres.

La première phase du développement d'une communauté de sécurité est la phase naissante, qui correspond au moment où les trois niveaux de conditions essentielles sont atteints par les États. Dans cette phase initiale, les États ne cherchent pas consciemment à établir une communauté de sécurité mais plutôt à coordonner leurs efforts pour assurer leur sécurité, souvent pour faire face à un nouveau besoin, considéré comme un véritable mécanisme déclencheur. Les mécanismes déclencheurs peuvent être de différente nature, mais ils constituent souvent une menace extérieure commune aux États d'une région : cataclysmes ou catastrophes, changements rapides dans la distribution de la puissance, etc. Au cours de cette phase, «l'important est que les États reconnaissent ou découvrent qu'ils ont des intérêts communs qui requièrent une action collective et qu'ils peuvent bénéficier mutuellement d'une coordination, même modeste, de leurs politiques de sécurité.»³⁰ Souvent, cette première étape voit la création d'une organisation ou d'une institution dédiée à la sécurité entre les États. Les auteurs ajoutent que la phase naissante peut souvent être confondue avec une alliance stratégique, parce qu'aucun indice ne laisse présager que les États développeront une identité commune et une confiance

³⁰ Ibid., p. 50

mutuelle suffisantes pour atteindre le niveau suivant. Les organisations qui sont créées peuvent faciliter ce passage puisque, comme nous l'avons vu précédemment, elles génèrent de la confiance entre les différents États et facilitent les transactions entre ceux-ci. Ainsi, à cette étape, il peut être bénéfique pour les États d'avoir un mécanisme externe de coordination. De plus, la présence d'un État noyau, capable d'assurer le leadership et de donner un but à la communauté de sécurité va aider celle-ci à se développer et à atteindre une certaine stabilité.

La phase ascendante se caractérise par «l'approfondissement du niveau de confiance et l'émergence d'identités collectives qui commencent à encourager des attentes durables de changements pacifiques.»³¹ La phase ascendante est une intensification et une extensification de la phase naissante, où les États sont de plus en plus profondément ancrés dans un réseau de relations. Cette étape voit émerger un sentiment de réciprocité, d'intérêts partagés et, éventuellement, d'identité collective. La communauté se définit mieux et, par conséquent, il commence à exister une idée plus claire de la distinction entre la communauté et l'extérieur de celle-ci, où la sécurité est plus grande et mieux assurée à l'intérieur qu'à l'extérieur. De cette façon, «il devient de plus en plus difficile pour les États et leurs peuples d'imaginer avoir recours à la violence pour régler leurs différends.»³²

La dernière phase du développement d'une communauté de sécurité est la phase mature, où la guerre dans la région devient improbable. C'est la phase qui correspond à ce que Deutsch appelait la traversée du seuil pour les États qui forment une communauté de sécurité. À partir de ce moment, les attentes durables de changements pacifiques sont considérées comme faisant partie des normes et valeurs de la communauté et les États partagent une relation de confiance mutuelle et une identité collective. C'est à partir de cette phase qu'Adler et Barnett distinguent les deux types possibles de communauté de sécurité, soit les communautés souples et les communautés étroites.

La communauté souple, la version la plus élémentaire, possède les caractéristiques suivantes : «les États s'identifient positivement les uns avec les autres et proclament une façon de vivre similaire; il y a de multiples et divers mécanismes d'interactions qui

³¹ Ibid., p. 53

³² Loc. cit.

renforcent la communauté de sécurité; un système informel de gouvernance fondé sur des définitions communes et sur une identité collective est mis sur pied; et bien qu'il reste toujours des intérêts conflictuels, des différends et des négociations asymétriques, il est entendu que les États useront de retenue.»³³

Indicateurs de la présence d'une communauté de sécurité mature

L'émergence d'une communauté de sécurité mature peut être vérifiée dans une série d'indicateurs qui reflètent le haut degré de confiance, l'identité collective et les attentes de changements pacifiques qui sont devenus la norme entre les États de cette communauté. Ces facteurs constituent les indicateurs de la présence d'une communauté de sécurité souple.

L'utilisation du multilatéralisme est le premier de ces indicateurs. Les relations entre les États d'une communauté de sécurité étant forcément plus consensuelles, la présence d'une architecture multilatérale représente bien le haut degré de confiance ainsi que les intérêts partagés des membres de la communauté. Les frontières non fortifiées sont un autre indicateur de l'existence d'une communauté de sécurité. Bien que cela ne signifie pas que, comme pour l'Union européenne, les frontières soient absentes entre les États qui forment la communauté, cela veut plutôt dire que les contrôles aux frontières et les patrouilles sont gardés à un niveau minimal et sont surtout mis en place pour se protéger des menaces qui proviennent de l'extérieur de la communauté. Le troisième indicateur se retrouve dans les changements à la planification militaire des États membres. La préparation à la guerre ne se fait plus en considérant les États qui composent la communauté comme une menace éventuelle. Puisque les membres ne sont plus considérés comme des ennemis potentiels, une coopération militaire ou des exercices communs sont souvent mis en place. La définition commune de la menace fait également partie des indicateurs d'une communauté de sécurité. La définition d'un «autre», extérieur à la communauté, l'identification de menaces communes, etc., caractérisent ce facteur. Enfin, le dernier indicateur d'une communauté de sécurité souple se retrouve

³³ Ibid., p. 55

dans le discours de la communauté qui reflète les nouvelles normes qui sont apparues au sein de celle-ci et souligne la différence entre la communauté et l'extérieur.³⁴

Comme nous pouvons le constater, les travaux d'Adler et Barnett ont poussé plus loin le concept de communauté de sécurité de Deutsch et l'ont rendu plus opérationnalisable, entre autres en tentant de déterminer quelles étaient les conditions favorisant le développement d'une telle communauté, de même qu'en précisant la relation entre la confiance, l'identité collective et les attentes durables de changements pacifiques. De plus, en introduisant le principe des phases du développement des communautés de sécurité, Adler et Barnett ont permis de mieux définir celles-ci et d'augmenter la précision de la typologie établie par Deutsch.

Bien que d'autres auteurs aient contribué à la théorie des communautés de sécurité, on peut considérer que Deutsch et Adler et Barnett ont défini cette théorie et que leur empreinte respective a donné forme à ce concept. Nous citerons tout de même en conclusion Raimo Väyrynen dont l'apport à la théorie des communautés de sécurité est d'intégrer au concept l'importance des conditions intra-étatiques. Alors que Deutsch et Adler et Barnett se préoccupent dans leurs ouvrages des relations interétatiques pour déterminer la présence d'une communauté de sécurité, Väyrynen avance que «l'existence d'une communauté de sécurité présuppose que les externalités associées à la sécurité des États d'une région particulière sont de façon prédominante positives. La diffusion d'externalités négatives au-delà des frontières est inconsistante avec l'idée d'une communauté de sécurité. [...] Par conséquent, une région au sein de laquelle les États sont violents et instables à l'intérieur de leurs frontières peut difficilement être considérée comme une communauté de sécurité.»³⁵ De plus, même si Deutsch et Adler et Barnett ne faisaient pas du type de régime politique un critère et pensaient que des États non-

³⁴ À ces indicateurs de base, qui définissent une communauté de sécurité souple, s'ajoutent les facteurs qui indiquent la présence d'une communauté de sécurité étroite. Les indicateurs suivants ne s'appliquent qu'à une communauté étroite : la présence d'une sécurité coopérative et collective (ex. mesures de confiance et de sécurité), un haut degré d'intégration militaire, la coordination des politiques pour faire face à des menaces internes, le libre mouvement des populations, l'internationalisation de l'autorité et l'organisation politique et administrative selon une perspective multidimensionnelle.

³⁵ VÄYRYNEN, Raimo, «Stable peace through security communities? Steps towards theory-building» dans KACOWICZ, Arie M. et al., *Stable peace among nations*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2000, p. 118

démocratiques et non libéraux pouvaient former une communauté de sécurité, Värynen est le premier auteur à souligner clairement qu'il n'existe pas de lien entre le type de régime politique des États d'une région donnée et leur aptitude à former une communauté de sécurité. Autrement dit, le caractère démocratique et libéral d'un État ne présuppose pas de sa capacité à faire partie d'une communauté de sécurité. Les non-démocraties peuvent également être membres d'une telle communauté et vivre en paix tant à l'interne qu'à l'externe.

Comme nous venons de le voir, la théorie des communautés de sécurité a été précisée et raffinée avec les années, grâce aux auteurs qui l'ont développée. Comme le démontrent les nombreuses études de cas publiées dans l'ouvrage d'Adler et Barnett, *Security Communities*, le concept est opérationnel et peut être appliqué de façon concrète. Cependant, il est important de mentionner que les recherches d'Adler et Barnett ont suscité quelques critiques. Parmi celles-ci, l'argument que leurs travaux ont «plus en commun avec l'accent que les libéraux-rationalistes mettent sur la coopération transnationale, les institutions et les normes, et sur la primauté non problématique de l'État»³⁶ qu'avec le courant constructiviste ou qu'ils ne sont en fait qu'une refonte de la théorie de la paix démocratique.³⁷ Bien que ces questions ne soient pas inintéressantes en soi, elles ne viennent pas remettre en cause la validité du modèle théorique qu'Adler et Barnett ont construit.

Une critique plus sérieuse qui concerne le modèle lui-même est que la relation entre l'identité et la sécurité est conceptuellement floue, les auteurs restant «ostensiblement non-engagés à propos de la nature du lien sécurité/identité, ce qui affecte ultimement la qualité du cadre d'analyse qu'ils proposent.»³⁸ Le problème principal de l'identité est que ce concept est difficile à mesurer scientifiquement et qu'une méthodologie rigoureuse est peu susceptible d'être construite autour d'un concept flou et imprécis. Ce flou laisse donc beaucoup de place à l'interprétation et peut ainsi affaiblir les conclusions des recherches basées sur les travaux d'Adler et Barnett. D'ailleurs, les auteurs admettent eux-mêmes

³⁶MACLEOD, Alex, « Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique », *Cultures & Conflicts*, Vol. 54, [En ligne], 2004, <http://www.conflicts.org/index1526.html>. page consultée le 2009-10-21

³⁷BØÅS, Morten, «Whose Security?», *Cooperation and Conflict*, 35(3), 2000, p. 309

³⁸BIALLY MATTERN, Janice, «Taking Identity Seriously», *Cooperation and Conflict*, 35(3), 2000, p. 301

que, s'ils devaient modifier leur ouvrage, ils seraient «plus explicites quant à la relation entre l'identité et la sécurité.»³⁹

Enfin, une dernière critique importante de la théorie des communautés de sécurité développée par Adler et Barnett repose sur le fait que la sécurité est encore centrée sur l'État, donc «la forme de sécurité qui les intéresse avant tout est la sécurité militaire.»⁴⁰

Ceci en soi ne constitue pas nécessairement une faille du modèle, mais en tenant compte de l'importance de la sécurité militaire, une autre critique émerge à l'effet qu'Adler et Barnett n'accordent pas assez d'importance au rôle de la puissance des États dans le processus de formation d'une communauté de sécurité.⁴¹ Reconnaisant le rôle central de la puissance, Adler et Barnett admettent qu'ils auraient dû «donner plus d'attention à la puissance dans la formation et la reproduction d'une communauté de sécurité. La puissance fait partie de toutes les relations sociales. La puissance existe dans tous les mariages, tous les départements de science sociale, toutes les bureaucraties, toutes les organisations religieuses et toutes les relations interétatiques. Elle existe également dans les communautés de sécurité.»⁴²

Comme nous le verrons immédiatement, notre grille d'analyse a été construite pour éviter les lacunes qui peuvent nuire au fonctionnement du modèle d'Adler et Barnett. Dans un premier temps, plutôt que de se concentrer sur l'identité collective, trop ardue à cerner de façon objective, notre analyse portera sur la confiance mutuelle entre les pays de l'Amérique du Nord. De même, puisque notre analyse porte non pas sur l'éradication d'une menace militaire mais bien, comme nous le verrons, sur l'absence de coercition dans les relations nord-américaines dans le contexte de la lutte au narcotrafic, nous avons élargi un tant soit peu la portée du modèle d'Adler et Barnett, plutôt que de n'envisager que les relations de sécurité plus traditionnelles.

Grille d'analyse

Après avoir établi les bases de la théorie des communautés de sécurité, il reste à déterminer si l'Amérique du Nord constitue une telle communauté face à la menace du

³⁹ ADLER, Emanuel et Michael BARNETT, «Taking Identity and Our Critics Seriously», *Cooperation and Conflicts*, 35(3), 2000, p. 328

⁴⁰ MACLEOD, Alex, Op. cit.

⁴¹ BIALLY MATTERN, Janice, Ibid, p. 304

⁴² ADLER, Emanuel et Michael BARNETT, Ibid., p. 325

narcotrafic. Le cadre de cette analyse n'est pas de déterminer s'il existe toujours une possibilité de guerre entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, puisqu'une telle option semble vraisemblablement écartée. Cependant, comme nous l'avons vu, une communauté de sécurité démontre des attentes durables de changements pacifiques. Dans le contexte de notre analyse, ces attentes ne se traduisent pas uniquement par l'absence de guerre entre les pays de la région étudiée. En fait, les attentes de changements pacifiques se traduisent aussi par des relations basées sur la confiance et sur la participation librement consentie plutôt que sur des relations forcées et une participation obligée aux activités de sécurité de la communauté. Ceci n'exclut pas nécessairement la compétition ou la persuasion, mais exclut évidemment la coercition. Dans le cas du narcotrafic en Amérique du Nord, il s'agit de déterminer si les pays de cette région ont l'impression de faire face à un problème commun auquel ils doivent répondre de façon collective, à quel point ils ont évacué les possibilités de coercition dans cette relation et s'il existe une véritable confiance mutuelle entre eux.

Pour ce faire, nous allons utiliser une grille d'analyse empruntée au modèle d'Adler et Barnett sur le développement des communautés de sécurité⁴³. Nous avons choisi de nous attarder aux niveaux de conditions essentielles à l'émergence d'une communauté de sécurité, donc aux conditions qui précèdent la phase naissante. Le choix des niveaux de conditions essentielles précédant la phase naissante est tout désigné pour notre analyse puisque nous devons dans un premier temps déterminer s'il existe une communauté de sécurité nord-américaine dans le contexte du narcotrafic. Nous devons donc déterminer si les États de la région satisfont aux trois niveaux de conditions essentielles à l'émergence d'une telle communauté. Si tel était le cas, nous pourrions par la suite tenter de déterminer à quelle phase du développement correspond cette communauté, soit si elle est naissante, ascendante ou mature. La première étape est d'abord de déterminer l'existence de la communauté de sécurité..

Aux fins de notre analyse de la situation du narcotrafic en Amérique du Nord, nous nous concentrerons d'abord sur le premier niveau du modèle d'Adler et Barnett et particulièrement sur l'émergence d'une menace extérieure commune, soit celle du narcotrafic, comme élément déclencheur du processus de formation de la communauté de

⁴³ Voir Annexe A

sécurité de cette région. Il s'agira de déterminer si cette menace est un élément suffisant pour que les États de la région ressentent la nécessité de coordonner leurs actions pour assurer leur sécurité, auquel cas les États nord-américains respecteraient les critères du premier niveau de notre modèle.

Dans un second temps, nous tenterons de déterminer si le niveau de confiance mutuelle entre les pays nord-américains est suffisant au développement des attentes durables de changements pacifiques. La confiance mutuelle, élément sur lequel nous allons concentrer notre analyse, est l'une des deux conditions nécessaires aux attentes durables de changements pacifiques du niveau trois des conditions essentielles à l'émergence d'une communauté de sécurité. Nous avons choisi de laisser de côté l'autre condition nécessaire, l'identité collective, puisque comme nous l'avons mentionné plus haut, ce critère est trop flou et imprécis pour pouvoir être étudié de façon objective. Pour arriver à déterminer l'intensité de la relation de confiance entre les pays nord-américains, nous devons nous référer au deuxième niveau de notre modèle, qui énonce les facteurs favorisant le développement de la confiance mutuelle. Nous utiliserons les éléments de ce niveau qui sont les plus quantifiables, soit les transactions et les organisations. Comme nous l'avons vu plus haut, ces éléments favorisent le développement de la confiance mutuelle.

Dans le second chapitre de notre étude, nous nous pencherons sur l'application pratique de cette grille d'analyse du concept de communauté de sécurité en Amérique du Nord. Plus particulièrement, nous tenterons de déterminer, grâce aux concepts théoriques développés ci-haut, si le Canada, les États-Unis et le Mexique forment une communauté de sécurité, spécifiquement en ce qui a trait au problème du narcotrafic.

CHAPITRE II : L'Amérique du Nord face à la menace du narcotrafic

Le but de notre analyse est de déterminer si les pays d'Amérique du Nord forment une communauté de sécurité face à la menace du narcotrafic. Si tel est le cas, nous pourrions démontrer que ces pays ont le sentiment d'être affectés par une menace commune ayant des conséquences sérieuses sur leur sécurité et ressentent le besoin de mettre de l'avant des politiques collectives afin de répondre à cette menace. Nous nous retrouverions ainsi dans un espace régional où, dans le cadre de la lutte anti-narcotique, toute possibilité de coercition est éliminée, où la confiance mutuelle et l'identité collective ont atteint un niveau élevé et où les États ont l'assurance que leurs voisins agiront selon des comportements prévisibles.

Pour parvenir à répondre à cette interrogation, nous devons dans un premier temps vérifier si les pays nord-américains font face à une menace commune lorsque le narcotrafic est concerné, ce qui correspond au premier niveau des conditions essentielles à l'émergence d'une communauté de sécurité. Après avoir analysé la définition que les États nord-américains font de la menace du narcotrafic, nous allons déterminer s'ils partagent un niveau de confiance suffisant pour créer des attentes durables de changements pacifiques.

La définition de la menace et son impact sur l'émergence d'un élément déclencheur

Nous avons vu précédemment que l'émergence d'un élément déclencheur, comme une menace extérieure commune à laquelle les États d'une région doivent faire face, peut favoriser la constitution d'une communauté de sécurité. Dans le cas de l'Amérique du Nord, il s'agit de déterminer si le narcotrafic est devenu une menace suffisante pour être un élément déclencheur. Pour y parvenir, nous passerons d'abord en revue de quelle façon chaque pays de la région est affecté par le narcotrafic, autrement dit quels aspects, de la production, du transit ou de la consommation de drogues illicites est le plus menaçant pour eux. Nous établirons également si l'enjeu du narcotrafic est considéré par les pays nord-américains comme étant une menace à leur sécurité nationale, en nous

basant sur les documents officiels et les programmes de lutte au narcotrafic que chacun de ceux-ci met de l'avant. Ces programmes nous permettront aussi d'évaluer si les pays de l'Amérique du Nord définissent de la même façon le problème du narcotrafic, c'est-à-dire comme un problème lié à l'offre ou plutôt à la demande de narcotiques. En définitive, ces éléments nous permettront d'établir si les pays nord-américains sont affectés par une menace commune, qui pourra être un élément déclencheur pour la formation d'une communauté de sécurité, poussant ces États à coordonner leurs efforts afin d'assurer leur sécurité.

La « guerre à la drogue » des États-Unis

Les États-Unis ont déclaré la guerre à la drogue dans les années 1970, sous la présidence de Richard Nixon. Il est donc évident que ce problème constitue depuis des décennies un enjeu de taille pour ce pays. Les États-Unis sont principalement affectés par les problèmes liés à la consommation de drogues. Il est estimé que la population américaine, qui représente environ 5% de la population mondiale, consomme environ 70% de la production mondiale de cocaïne et 10% de la production d'héroïne.⁴⁴ En plus d'alimenter un problème de santé publique et d'affecter négativement les individus qui consomment des drogues, le narcotrafic contribue à l'augmentation de la violence dans le pays. Plusieurs groupes de narcotrafiquants violents opèrent sur le territoire même des États-Unis. De plus, les grandes villes américaines sont aux prises avec un problème de violence urbaine directement lié au narcotrafic, beaucoup de crimes étant commis soit par des personnes sous influence de substances illicites ou pour se procurer de telles substances.⁴⁵ En plus d'être un pays consommateur de drogues illicites, les États-Unis sont également producteurs de certains narcotiques, en particulier de marijuana et de drogues synthétiques comme les méthamphétamines.

Du point de vue américain, non seulement la drogue est-elle considérée comme étant néfaste pour la santé des utilisateurs, ayant de graves conséquences sur les individus, les familles et les communautés, mais elle est également perçue comme «menaçant

⁴⁴ SWANSON, Joe, «Drug Trafficking in the Americas: Reforming United States trade policy», *George Washington International Review*, Vol. 38, 2006, p. 793

⁴⁵ BUREAU OF JUSTICE STATISTICS, «Drugs and crime facts», *U.S. Department of Justice*, [En ligne], 2009, <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/dcf/duc.htm#perspectives>, page consultée le 2009-07-15

directement la sécurité nationale des États-Unis.»⁴⁶ Washington justifie cette sécuritisation du narcotrafic par son aptitude à «déstabiliser et corrompre les gouvernements et à diminuer la sécurité publique dans les régions vitales pour l'intérêt des États-Unis.»⁴⁷ De plus, le trafic de la drogue est considéré comme soutenant les activités terroristes et les groupes criminalisés à travers le monde.

Washington perçoit l'offre de substances illicites comme étant le principal problème dans le contexte du narcotrafic. Ce point de vue se reflète dans la façon dont les États-Unis organisent leur réponse face à cette menace, soit dans leur stratégie de réduction de l'offre de narcotiques. Dans un rapport publié en juin 2009, l'Office of National Drug Control Policy (ONDCP), l'organisme américain chargé d'établir et de coordonner les politiques de lutte à la drogue des États-Unis, déclare que son objectif est de «réduire substantiellement la circulation des drogues illicites.»⁴⁸ Le rôle des forces armées américaines n'est pas à négliger dans cette véritable « guerre » que les États-Unis entendent mener contre le narcotrafic. Bien sûr, dans une logique où la lutte à la drogue est perçue comme une menace à la sécurité nationale, il est tout naturel que les forces armées jouent un rôle important. Dans les années 1980-1990, l'armée américaine a par exemple été impliquée dans des opérations anti-narcotiques au Pérou, en Bolivie et particulièrement en Colombie, où une étroite collaboration entre l'armée américaine et l'armée colombienne a été mise sur pied grâce au Plan Colombia.

Ainsi, dans la réponse américaine face au problème du narcotrafic, beaucoup d'efforts sont investis pour combattre la production et le transit des drogues illicites. Par exemple, Washington publie chaque année dans son *International Narcotics Strategy Report* les listes des pays qui sont identifiés comme producteurs, sources ou points de transit majeurs de narcotiques. Preuve que la stratégie de guerre à la drogue des États-Unis ne fait pas beaucoup de place à la demande, ce rapport n'identifie aucunement les pays qui, de par leur consommation, alimentent le narcotrafic. Les pays considérés comme étant à problème sont seulement ceux qui se trouvent du côté de l'offre et non de la demande.

⁴⁶ DEPARTMENT OF STATE, «2009 International Narcotics Strategy Report, Volume I : Drugs and chemical control», *U.S. Department of State*, [En ligne], 27 février 2009, <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2009/vol1/index.htm#>, page consultée le 2009-08-29

⁴⁷ OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, *National Drug Control Strategy 2009 Annual Report*, Washington, The White House, Janvier 2009, p. 23

⁴⁸ OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Washington, The White House, Juin 2009, p. 2

La stratégie des États-Unis pour éliminer le narcotrafic consiste en trois points majeurs : «mettre un frein à l'initiation, réduire l'abus de drogues et la dépendance et perturber le marché des drogues illégales.»⁴⁹ Le volet le plus important est celui de la réduction de l'offre, comme l'illustre le budget dédié à la lutte anti-drogue américaine. Le volet de réduction de l'offre compte pour 65,2% du budget total pour l'année 2009, en hausse de 6,1% par rapport à l'année précédente, pour un total de 9,2 milliards de dollars. Cette somme n'inclut pas les efforts dirigés vers le Mexique et les pays d'Amérique centrale dans le cadre de l'Initiative Mérida, qui bénéficie à elle seule d'un budget de 385,1 millions de dollars. En contrepartie, pour 2009, le gouvernement des États-Unis alloue 34,8% de son budget de lutte au narcotrafic à la réduction de la demande, ce qui inclut les volets de prévention et de traitement.⁵⁰

L'importance accordée à la réduction de l'offre dans la lutte au narcotrafic des États-Unis a des répercussions sur les moyens que ceux-ci mettront de l'avant pour arriver à leurs fins. Le plan de Washington «vise à interrompre tous les segments du marché illicite de la drogue, des champs et laboratoires clandestins où les drogues sont produites jusqu'aux rues de nos communautés où elles menacent nos citoyens.»⁵¹ Or, dans la grande majorité des cas, la production et le transit de narcotiques n'ont pas lieu sur le territoire des États-Unis. Leur stratégie de réduction de l'offre a donc des implications extraterritoriales et internationales.

En conséquence, cette façon d'aborder le problème du narcotrafic a un impact considérable sur les pays producteurs et les pays de transit qui sont affectés par le narcotrafic de façon aussi grave, sinon plus, que les États-Unis. Les pays producteurs et les pays de transit des narcotiques illicites sont souvent considérés par les États-Unis comme étant responsables du narcotrafic. Par conséquent, la définition que les États-Unis adoptent de ce problème fait souvent partie de la menace pour les autres pays qui sont touchés par cet enjeu. C'est le cas pour le Mexique qui doit d'un côté composer avec les effets dévastateurs du narcotrafic à l'interne et en même temps faire face à la volonté des États-Unis d'éradiquer la production et le transit de drogues sur le territoire mexicain.

⁴⁹ OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, Op. cit., p. 2

⁵⁰ OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, *National Drug Control Strategy FY 2009 Budget Summary*, Washington, The White House, Février 2008, p. 11

⁵¹ OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, *National Drug Control Strategy 2009 Annual Report*, Op. cit., p. 2

Ceci peut constituer une menace supplémentaire, plaçant le Mexique face à une possibilité d'ingérence ou d'atteinte à sa souveraineté de la part des États-Unis. Nous reviendrons sur cet enjeu lorsque nous aborderons la définition mexicaine de la menace du narcotrafic.

Ceci soulève un point très important, qui nous aidera à déterminer si le narcotrafic en Amérique du Nord constitue un élément déclencheur de la création d'une communauté de sécurité dans la région. Comme nous l'avons vu précédemment, un mécanisme déclencheur peut être une menace extérieure commune à laquelle les États d'une même région doivent faire face. Dans le cas du narcotrafic, il est raisonnable de s'interroger à savoir si tous les États concernés considèrent que le narcotrafic provient de l'extérieur de la région. En fait, les États-Unis, dans la définition qu'ils donnent de cette menace, considèrent que celle-ci provient en grande partie du Mexique. Selon le *National Drug Threat Assessment* de 2009, puisqu'elles contrôlent toutes les étapes de la chaîne de distribution, de la production dans les pays d'Amérique du Sud jusqu'au trafic dans les villes américaines, «les organisations de narcotrafiquants du Mexique représentent la plus grande menace liée au crime organisé pour les États-Unis.»⁵² Selon ce même rapport, pour les États-Unis, l'enjeu le plus menaçant est le trafic de cocaïne. Or, on estime que 90% de la cocaïne qui se retrouve sur le marché illicite américain transite par le corridor Mexique/Amérique centrale. De plus, le Mexique produit et exporte la majeure partie de la marijuana qui se consomme aux États-Unis. Enfin, dans l'*International Narcotics Control Strategy Report* de 2009, le Mexique est cité comme faisant partie de la liste des pays producteurs et des pays de transit majeurs de drogues illicites.

En conséquence, du point de vue des États-Unis, une grande partie du problème ne provient pas de l'extérieur de l'Amérique du Nord, mais bien de l'intérieur de la région, soit du Mexique. Dans ces circonstances, nous pouvons nous demander si cette menace constitue un élément déclencheur à la formation d'une communauté de sécurité en Amérique du Nord ou bien, plus vraisemblablement, une pomme de discorde au sein de cette région, qui pourrait peut-être ultérieurement escalader en une forme de conflit. Nous

⁵² NATIONAL DRUG INTELLIGENCE CENTER, *National Drug Threat Assessment*, Washington, U.S Department of Justice, Décembre 2009, p. III

aborderons cette question plus en profondeur lorsque nous nous pencherons sur la relation de confiance entre les États-Unis et le Mexique.

Le combat du Mexique

Le Mexique est doublement affecté par le narcotrafic. En plus d'être le principal pays de transit des drogues illicites en provenance de l'Amérique du Sud, il est un important producteur de marijuana et d'héroïne. Dans une moindre mesure, le Mexique est également affecté par la consommation de drogues, mais cet aspect du problème n'est pas aussi important que ceux liés à la production et au transit ni même aussi préoccupant que pour les États-Unis. Les chiffres démontrent en effet qu'environ 2,5% de la population mexicaine consomme de la cocaïne, soit presque le double que six ans auparavant, en 2002, où le pourcentage était de 1,3% mais encore nettement inférieur à la situation des États-Unis (14%).

Tout comme les États-Unis, le Mexique définit le narcotrafic comme «un problème qui affecte la sécurité nationale»⁵³ mais il n'en demeure pas moins que les problèmes auxquels fait face le Mexique sont bien différents de ceux qui minent son voisin du nord. Dans un premier temps, la violence liée au narcotrafic qui sévit au Mexique est beaucoup plus intense qu'aux États-Unis. Depuis 2006, l'année à laquelle Felipe Calderón a pris le pouvoir et juré d'en finir une fois pour toutes avec les narcotrafiquants en déployant l'armée dans les régions particulièrement à problème du nord du pays, les actes de violence, souvent des plus spectaculaires et sordides, n'ont cessé d'augmenter. C'est plus de 12 000 personnes qui ont trouvé la mort, pour la plupart des membres des cartels, des officiers de police ou des soldats, depuis le début de la guerre à la drogue mexicaine. Et l'année 2009 sera encore plus sanglante, le nombre record de l'année précédente de plus de 6200 victimes étant déjà dépassé.

Les autorités mexicaines soutiennent que la flambée de violence dans le pays est une réponse «aux sévères coups que le gouvernement a donnés au crime organisé»⁵⁴ dans sa

⁵³ PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, *Programa Nacional para el Control de Drogas*, [En ligne], 26 avril 2007, <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Combate%20al%20narcotrafico/Formas%20de%20Combate%20al%20Narcotrafico/Formas%20de%20Combate%20al%20narcotrafico.asp>, page consultée le 2009-09-01

⁵⁴ CANTU, Jesus, «El autismo presidencial», *El Proceso*, [En ligne], 2009, http://www.proceso.com.mx/opinion_articulo.php?articulo=71202, page consultée le 2009-09-01

lutte à la drogue. Les cartels, se sentant pris au piège et devant se battre pour une production de plus en plus réduite et des routes de transit de plus en plus rares, en arriveraient à déployer cette violence inouïe pour préserver leur part du marché. Mais cette violence, que certains qualifient de plus inquiétante depuis les années de la Révolution, affecte les citoyens mexicains qui doivent souvent vivre dans un climat de terreur et menace également de déstabiliser les institutions de certaines régions les plus touchées.

La violence est une conséquence majeure du narcotrafic pour le Mexique. Cependant, l'aspect le plus sérieux de ce problème est la corruption, qui constitue un véritable cercle vicieux : la corruption facilite les actions des narcotrafiquants et, en retour, ces actions génèrent encore plus de corruption. Ce problème en est un de taille pour le Mexique qui, pour tenter de le contourner, s'est tourné vers ses forces armées pour lutter contre le narcotrafic. Les forces de police, auxquelles sont généralement dévolues les tâches anti-narcotiques, étaient jugées trop handicapées par la corruption tandis que l'armée mexicaine jouit d'une réputation de relative incorruptibilité. Cependant, le pouvoir de corruption du narcotrafic est si élevé que les mandats des soldats qui participent à la lutte à la drogue mexicaine ne sont que d'une durée de quatre mois, pour réduire au maximum les chances que ceux-ci ne soient corrompus durant leurs assignations. Malgré tout, signe que la corruption est un problème réel au sein des forces de l'ordre et de l'armée mexicaines, il n'est pas rare que les cartels recrutent d'anciens militaires ou agents de police, des déserteurs de l'armée (environ 50 000 soldats ont déserté depuis l'arrivée au pouvoir de Calderón) ou tout simplement des soldats et des policiers attirés par les salaires que les cartels sont à même d'offrir (jusqu'à 3 000 dollars par semaine, en comparaison aux 1 000 dollars par mois offerts par l'État).

La corruption ne fait pas qu'affecter les forces de police du Mexique. Même les échelons les plus élevés de l'administration mexicaine n'échappent pas à la corruption, comme en fait foi l'arrestation en septembre 2009 du secrétaire de la sécurité publique de l'état de Quintana Roo, soupçonné de coopération avec les cartels. Bien que la situation tende à s'améliorer avec les efforts de l'administration Calderón, le système judiciaire et pénal est aussi grandement handicapé par ce problème dont l'une des causes principales est le narcotrafic. Bien souvent, les narcotrafiquants ne font même pas face à des accusations

devant la justice. Non seulement les criminels échappent fréquemment aux arrestations, mais encore les tribunaux hésitent à les inculper et, lorsqu'ils sont traduits en justice, les peines qui leur sont imposées sont rarement sévères. En outre, le système pénal est également hautement corrompu comme l'illustre l'évasion en janvier 2001 du chef du cartel de Sinaloa, Joaquin Guzman qui, sans aucun doute aidé par des agents correctionnels, s'est évadé de la prison à sécurité maximale de Puente Grande et est toujours le fugitif le plus recherché du Mexique. Cet événement serait, selon les dires mêmes des autorités mexicaines, la preuve la plus accablante que le système pénal doit être restructuré de fond en comble afin qu'il puisse fonctionner selon les normes établies au sein des pays démocratiques et également pour être en mesure d'assurer la sécurité des citoyens.

Toutes ces raisons expliquent que le gouvernement de Felipe Calderón applique avec diligence l'accord d'extradition entre le Mexique et les États-Unis en ce qui a trait aux narcotrafiquants. Depuis 2006, le Mexique a ainsi extradé 187 membres de cartels mexicains aux États-Unis pour que ceux-ci soient jugés selon les lois américaines, même si les crimes commis ont eu lieu sur le territoire du Mexique.⁵⁵ Cette pratique est par contre une arme à double tranchant. D'un côté, elle assure que les narcotrafiquants feront face à des peines sévères et qu'ils ne pourront contourner la justice. D'un autre côté, elle vient miner la crédibilité du Mexique, qui avoue par le fait même ne pas être en mesure de faire comparaître ses propres criminels, tout en consentant aux États-Unis la possibilité de s'immiscer dans ses affaires internes.

Un autre problème lié au narcotrafic auquel le Mexique doit faire face concerne l'emploi des forces armées. Non seulement l'armée est souvent mal équipée pour conduire des investigations et faire respecter la loi, encore contribue-t-elle à accroître la vulnérabilité du point de vue du respect des droits humains. Le danger majeur pour le Mexique est que la «militarisation de la sécurité publique (...) corresponde à une augmentation dramatique des violations des droits humains.»⁵⁶ Ce danger est bel et bien réel pour le pays. Entre

⁵⁵ WASHINGTON POST FOREIGN SERVICE, «New Strategy Urged in Mexico. Calderón's U.S.-Backed War Against Drug Cartels Losing Political Support», *The Washington Post*, [En ligne], 28 juillet 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/07/27/AR2009072703074.html>, page consultée le 2009-08-01

⁵⁶ CHILLIER, Gaston et Laurie FREEMAN, «Potential Threat: the new OAS concept of hemispheric security», Washington, Washington Office on Latin America, 2005, p. 3

2006 et 2008, le nombre de plaintes à la Commission mexicaine des droits humains est passé de 182 à 1230. Les accusations vont de «fouilles illégales, arrestations abusives, viols, abus sexuels et torture. (...) Dans 28 cas, les violations des droits humains auraient causé la mort.»⁵⁷ De plus, selon plusieurs observateurs, l'armée sanctionne rarement les soldats accusés de tels actes. Ces violations des droits humains contribuent au climat d'insécurité du pays de par leurs effets corrodants sur la démocratie et sur l'État de droit. L'intervention de l'armée dans la lutte aux cartels contribuerait ainsi par le fait même au problème pour lequel elle a été déployée en premier lieu. De plus, cette situation peut favoriser une perte de légitimité de la lutte à la drogue mexicaine, puisque déjà «les abus des droits humains détruisent la confiance entre les forces armées et le public et rendent moins probable la coopération des citoyens dans la lutte contre les trafiquants de drogue.»⁵⁸ D'ailleurs, les sondages indiquent que, dans les états mexicains où les forces armées sont déployées, le soutien populaire à la lutte aux narcotrafiquants du Président Calderón est à son plus bas.

Ainsi, le Mexique est affecté principalement par les conséquences de l'offre de narcotiques et ceci a une influence sur l'organisation de la réponse du pays face à cet enjeu. Selon le *Programme national mexicain pour le contrôle des drogues*, l'objectif général de l'administration Calderón est de «prévenir et diminuer la consommation et combattre la production, la transformation, le trafic et la commercialisation des drogues illicites.»⁵⁹ Afin d'y parvenir, les trois objectifs spécifiques sont de prévenir et contrôler la demande, éradiquer, intercepter et prévenir la production des stimulants et participer aux efforts de coopération internationale. Même si le premier objectif est la diminution de la demande de drogues illicites, il est évident que le Mexique n'est pas responsable de la plus grande partie de celle-ci. En fait, cette demande vient principalement des États-Unis, qui consomment la majorité des drogues qui sont produites ou qui transitent par le Mexique. Donc, le Mexique est plutôt impuissant à faire diminuer la demande de drogues illicites et une partie de son plan anti-drogue n'est pas applicable au niveau national. La

⁵⁷ ELLINGWOOD, Ken, «Mexico under Siege; Abuse Allegations Rise Against Mexican Army», *LA Times*, [En ligne], 21 mars 2009, <http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-mexico-army21-2009mar21,0,7218318.story>, page consultée le 2009-09-01

⁵⁸ BRANDS, Hal, *Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy*, Carlisle, Strategic Studies Institute, United States War Army College, Mai 2009, p. 18

⁵⁹ PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Op. Cit.

partie la plus importante de la guerre à la drogue mexicaine, et du budget de 6,4 milliards de dollars qui lui est alloué, se concentre ainsi sur l'élimination de l'offre de narcotiques, comme c'est le cas pour les États-Unis.

Le Mexique est dans une position doublement inconfortable pour ce qui est de l'organisation de sa réponse face au narcotrafic. Dans un premier temps, il est géographiquement très près de son marché le plus important pour les drogues illicites, ce qui facilite les opérations des narcotrafiquants tout en ne lui laissant que très peu de marge de manœuvre pour réduire la demande de narcotiques, puisqu'elle ne provient pas de son propre territoire. Dans un second temps, comme les États-Unis sont si près et considèrent le narcotrafic comme une menace à leur sécurité nationale, ils surveillent étroitement les efforts du Mexique pour contrôler le problème. C'est ainsi que ce dernier doit composer avec les «pressions américaines qui mettent de l'avant une politique de contrôle de la drogue très agressive au Mexique.»⁶⁰ Donc, nous pourrions supposer que le Mexique, qui reçoit par exemple avec l'Initiative Mérida une aide de 400 millions de dollars, doit continuer de plaire aux États-Unis pour ne pas que cette aide lui soit retirée. D'ailleurs, Felipe Calderón «est tenu en haute estime dans les milieux américains des forces de l'ordre pour avoir déclaré la guerre aux trafiquants et avoir augmenté la coopération entre les deux gouvernements.»⁶¹ Ainsi, nous pouvons nous demander si le Mexique, dans sa guerre à la drogue, met de l'avant une initiative qui lui est propre ou bien si cette réponse face à la menace du narcotrafic n'est pas tout simplement la projection de ce que les États-Unis souhaitent voir se produire.

Cela devient une question capitale dans notre analyse de l'Amérique du Nord en tant que communauté de sécurité. Car si le Mexique organise sa réponse dans le but d'éviter des sanctions de la part des États-Unis (comme le retrait d'une aide financière), c'est qu'il existe une forme de coercition au sein des pays de la région. Comme nous l'avons vu plus tôt, les communautés de sécurité ne prohibent pas la persuasion, mais l'usage de coercition est contraire à leur esprit.

Cependant, dans le cadre de notre analyse, nous pouvons présumer que, puisque le problème du narcotrafic affecte aussi bien le Mexique que les États-Unis, bien qu'à

⁶⁰ CHABAT, Jorge, «Mexico's War on Drugs : No Margin for Maneuver», *American Academy of Political and Social Science*, Vol. 582, Juillet 2002, p. 135

⁶¹ WASHINGTON PODT FOREIGN SERVICE, Op. cit.

divers degrés et avec des conséquences différentes, le Mexique, dans sa lutte au narcotrafic, fait converger sa nécessité de protéger sa propre sécurité avec les intérêts des États-Unis. Ceci peut contribuer à la construction d'une communauté de sécurité, puisque «une condition nécessaire (bien qu'insuffisante) pour la coopération et la communauté est le degré de convergence autour des intérêts de la plus grande puissance, incluant la volonté et la capacité de (...) contrôler les externalités transfrontalières.»⁶² De plus, il est également dans l'intérêt des États-Unis de prêter main-forte au Mexique et donc il serait contre-productif pour ceux-ci de retirer leur aide afin d'influencer la façon dont le Mexique organise sa réponse face au trafic de drogues. Enfin, historiquement, même quand le Mexique mettait de l'avant une politique anti-narcotique plus ou moins efficace et même au paroxysme des années de corruption de l'administration mexicaine, les États-Unis n'ont jamais retiré leur aide au Mexique. Dans ce cas, même si «l'effort anti-narcotiques mexicain a été influencé par les États-Unis soit de façon directe ou par les accords internationaux dans lesquels le gouvernement américain a joué un rôle important»⁶³, nous pouvons considérer l'aide américaine comme un incitatif plutôt qu'une façon d'exercer une certaine coercition sur le pays. Ce ne serait donc pas contraire à la définition d'une communauté de sécurité.

Le problème du Canada

Le problème du narcotrafic affecte de plus en plus le Canada. En premier lieu, le Canada, tout comme les États-Unis, est un pays consommateur de drogues illicites. La majorité de celles-ci provient du Mexique ou transite par le corridor Mexique/Amérique centrale. De plus, selon l'*International Narcotics Control Strategy Report* des États-Unis, le Canada serait un pays producteur de cannabis, dont le commerce rapporterait plus de six milliards de dollars par année, et de drogues synthétiques comme le MDMA (ecstasy). Le Canada est aussi victime d'une flambée de violence liée au narcotrafic qui a éclaté assez récemment dans les grandes villes du pays, et particulièrement dans la ville de Vancouver, où plusieurs actes criminels ont eu lieu et ont fait de nombreuses victimes. Les autorités canadiennes attribuent cet état des choses à la guerre à la drogue mexicaine

⁶² GONZALEZ, Guadalupe et Stephan HAGGARD, «The United States and Mexico : a pluralistic security community?», dans ADLER, Emanuel et Michael BARNETT (éditeurs), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 301

⁶³ CHABAT, Jorge, Op. cit., p. 142

qui, selon la Gendarmerie Royale du Canada (GRC), déséquilibre le marché des drogues illicites au pays, rendant les narcotiques, et particulièrement la cocaïne, plus rares. Cette rareté fait augmenter les prix de vente et conduit les groupes criminalisés à avoir recours à des moyens de plus en plus radicaux pour se procurer la marchandise et pour conserver leurs parts du marché.⁶⁴

Cependant, même si cette situation affecte la sécurité du Canada et de ses citoyens, Ottawa n'en fait pas pour autant un enjeu de sécurité nationale car, contrairement aux autres pays nord-américains qui «voient souvent le problème de la drogue purement en termes de sécurité, au Canada, le sujet a rarement été considéré de cette façon.»⁶⁵ C'est donc le seul pays qui n'a pas sécuritisé le narcotrafic. Dans la liste des menaces actuelles à la sécurité nationale du Canada, on retrouve entre autres le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et la criminalité organisée. Celle-ci «fait de plus en plus partie d'un réseau mondialisé qui supporte le trafic de drogues, l'immigration illégale et le trafic d'humains, le commerce des armes, le blanchiment d'argent, les vols (incluant le vol d'identité), la fraude commerciale ainsi que l'extorsion.»⁶⁶ Le narcotrafic lui-même n'est pas identifié comme étant une menace à la sécurité du Canada, mais plutôt comme étant une manifestation parmi d'autres de la criminalité organisée, qui constitue la véritable menace.

Du point de vue canadien, le narcotrafic est plutôt défini comme un problème qui affecte la société et non pas comme une menace à la sécurité. Cette définition se reflète dans la *Stratégie nationale antidrogue* de 2007, une initiative commune du Ministère de la Justice, de Santé Canada et de Sécurité publique Canada. Cette stratégie met l'accent sur la sûreté des communautés et la santé des citoyens et «fournit une approche ciblée comportant trois plans d'action (...) visant la réduction de l'offre et de la demande de

⁶⁴ MURPHY, Kim, «Drug War on Another Border : Canada», *LA Times*, [En ligne], 30 juin 2009, <http://www.latimes.com/news/nationworld/nation/la-na-vancouver-gangs30-2009jun30.0.5986902.full.story>, page consultée le 2009-09-02

⁶⁵ KLEPAK, Hal, Op. cit., p. 67

⁶⁶ BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, «Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale», *Sécurité publique Canada*, [En ligne], Avril 2004, <http://www.publicsafety.gc.ca/pol/ns/secpol04-fra.aspx>, page consultée le 2009-08-20

drogues illicites de même que l'élimination de la criminalité liée aux drogues illicite.»⁶⁷ Le budget des trois volets est réparti inégalement, avec 30 millions de dollars pour la prévention, et approximativement 100 millions chacun pour le traitement de la dépendance et l'élimination de la criminalité. Comme nous pouvons le constater, les volets les plus importants, et ce de façon équivalente, sont ceux du traitement de l'abus de drogues et de la lutte à la criminalité qui y est associée. Cependant, au total, le budget alloué à la diminution de la demande est plus élevé que celui imparti à la réduction de l'offre. Ceci diffère donc du plan respectif des États-Unis et du Mexique, dont le budget est nettement concentré sur l'élimination de l'offre de drogues. Un autre point qui différencie les États-Unis et le Canada est que ce dernier n'a pas de plan à l'international pour lutter contre la production et le transit de drogues en-dehors de son territoire. La stratégie du Canada se concentre sur l'élimination de la criminalité liée au narcotrafic à l'intérieur de ses frontières. Il s'agit d'un travail de sécurité publique qui implique les forces de police et non pas d'un travail de sécurité nationale qui implique les forces armées canadiennes.

La conception du problème du narcotrafic au Canada est différente de celle qu'en font les États-Unis et le Mexique. Le Canada ne considère pas le narcotrafic comme un problème de sécurité nationale, mais plutôt comme étant une des manifestations de la criminalité transnationale organisée, qui est définie comme étant le véritable danger à la sécurité nationale. De plus, même si la stratégie anti-drogue canadienne comprend un effort de réduction de l'offre de narcotiques, souvent en collaboration avec les États-Unis, la partie la plus importante est celle qui vise à diminuer la demande. Cependant, comme le Canada est de plus en plus affecté par la violence liée au narcotrafic qui déborde du Mexique et des États-Unis, il a un intérêt certain à ce que la lutte au narcotrafic en Amérique du Nord soit un succès.

Comme nous pouvons le constater, les pays nord-américains sont affectés à différents niveaux par le narcotrafic. D'un côté, le Mexique fait face aux menaces liées à la production et au transit de drogues illicites, dont les répercussions débordent les frontières pour affecter les deux autres pays de la région, tandis que les États-Unis et le

⁶⁷ GOUVERNEMENT DU CANADA, «La stratégie nationale antidrogue», *Stratégie nationale antidrogue pour des collectivités plus sûres et plus saines*, [En ligne], Octobre 2007, <http://www.strategienationaleantidrogue.gc.ca/sna-nads.html>, page consultée le 2009-08-20

Canada sont principalement aux prises avec un problème de consommation de narcotiques. Comme les pays sont affectés de façon différente, leur réponse face à la menace du narcotrafic diffère également. Les États-Unis et le Mexique organisent leur réponse en tenant principalement compte de l'offre de drogues, alors que le Canada est plutôt orienté vers la réduction de la demande. Cependant, nous pouvons déterminer que, pour chaque pays, le narcotrafic constitue un enjeu important auquel il faut faire face de façon efficace, comme en témoignent leurs plans de lutte à la drogue ainsi que les budgets qui y sont alloués. En définitive, en prenant compte du sérieux avec lequel les pays nord-américains envisagent le narcotrafic et la menace qui y est liée, et à la lumière de leurs politiques anti-drogue, nous pouvons conclure que le trafic de drogue est un enjeu suffisamment important pour être un élément déclencheur dans le processus de formation d'une communauté de sécurité.

La confiance mutuelle entre les pays d'Amérique du Nord

Comme nous l'avons vu au premier chapitre, l'émergence d'une communauté de sécurité présuppose un degré de confiance mutuelle élevé entre les pays qui forment cette communauté. La confiance est véritablement la pierre angulaire d'une communauté de sécurité, concrétisant la supposition que fait un État qu'un autre agira selon ce qu'il est attendu de lui. Autrement dit, la confiance concerne la capacité de prédire les réactions des autres pays de la communauté et que ces réactions seront compatibles avec des attentes durables de changements pacifiques. De plus, le développement d'une communauté de sécurité exclut que les États ne dépendent de facteurs externes pour se conformer aux attentes de celle-ci, la confiance étant plutôt assurée par la connaissance de l'autre. Comme nous l'avons mentionné en abordant les conditions essentielles à l'émergence d'une communauté de sécurité, la confiance mutuelle et l'identité collective se renforcent réciproquement et chacune est aussi importante que l'autre. Mais la théorie d'Adler et Barnett sur laquelle nous basons notre analyse admet que la confiance doit être présente en premier lieu pour générer la création d'une identité collective. De plus, tel que mentionné au chapitre un, le concept d'identité collective est difficilement observable objectivement. C'est pourquoi nous nous concentrerons sur la confiance dans les relations nord-américaines en ce qui a trait au narcotrafic.

Pour mesurer le degré de confiance entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, nous allons considérer les relations bilatérales entre ces pays. Pour arriver à la formation d'une communauté de sécurité, il faut que chacun des pays de la région partage avec les deux autres une relation basée sur la confiance. C'est pourquoi les relations bilatérales seront utiles aux fins de notre analyse. Nous concentrerons nos observations sur les transactions et les organisations, deux éléments présentés dans le niveau deux du modèle d'Adler et Barnett et qui contribuent au développement de la confiance mutuelle. Du point de vue des transactions, nous ferons un bref survol de l'historique des relations entre chacun des États pour établir si ceux-ci ont une tradition de confiance dans leurs interactions. Ensuite, grâce aux pratiques et aux politiques des pays dans leur collaboration dans la lutte au narcotrafic, nous pourrions également déterminer la présence d'une relation de confiance. Enfin, nous évaluerons la quantité et la qualité des organisations entre les pays nord-américains dans la lutte au narcotrafic, notamment les organisations encadrant les activités de collaboration bilatérales. Plus spécifiquement, il s'agira d'établir la présence (ou l'absence) d'opérations binationales anti-narcotiques, de programmes d'échange d'information, d'organisations multilatérales et d'aide financière ou technique.

Les États-Unis et le Mexique : une relation de confiance mitigée

Nul n'est besoin de préciser que s'il existe une relation de confiance entre les États-Unis et le Mexique celle-ci est relativement jeune. Non seulement une guerre a opposé les deux pays au 19^e siècle mais, de plus, après la Révolution mexicaine et pendant une bonne partie du 20^e siècle, les relations entre les deux pays ont été marquées par une méfiance mutuelle. Pour ce qui est de la collaboration dans le cadre de la lutte au narcotrafic, les premières années ont connu les mêmes problèmes que la relation générale entre les États-Unis et le Mexique, souvent ébranlée par l'unilatéralisme et l'interventionnisme de Washington. En 1969, pour tenter de mettre un terme au flot de narcotiques qui entrent aux États-Unis par le Mexique, l'administration Nixon lance unilatéralement et sans préavis l'Opération Interception qui, à toutes fins pratiques, ferme la frontière sud du pays en soumettant tous les véhicules en provenance du Mexique à une inspection complète. Devant le traumatisme que cette opération cause à la circulation à la frontière et ses conséquences sur l'économie du Mexique, les autorités mexicaines se résignent à s'impliquer dans la lutte au narcotrafic selon les termes américains.

L'Opération Interception est considérée par plusieurs comme étant une «forme d'extorsion internationale»⁶⁸, représentant la tendance à l'interventionnisme et à l'unilatéralisme des États-Unis dans leur guerre à la drogue.

Au fil du temps, cependant, les choses ont évolué dans les relations mexicaines-américaines et une collaboration plus librement consentie a vu le jour dans la lutte au narcotrafic. La meilleure preuve de cette évolution est l'engagement pris par Felipe Calderón lors de son élection en 2006 de mettre un terme une fois pour toutes au trafic de drogues au Mexique. Depuis, les États-Unis n'ont cessé de souligner à quel point «le Président Calderón a été très courageux dans sa décision de faire face aux cartels,»⁶⁹ reconnaissant les efforts et la détermination que le Mexique investit dans sa politique de lutte aux narcotrafiquants. Cependant, malgré cette reconnaissance, peut-on véritablement parler de confiance entre les États-Unis et le Mexique?

Si l'on se fie au processus américain de certification auquel sont sujets les pays qui sont identifiés comme étant des producteurs ou des points de transit majeurs de drogues illicites, on peut présumer que la collaboration anti-drogue ne se fait pas exclusivement sur la base de la confiance entre les États-Unis et le Mexique. Chaque année, dans le cadre du processus de certification, le Président doit déterminer si certains des pays producteurs ou de transit de narcotiques «ont failli de façon démontrable à leur devoir de faire des efforts substantiels dans les 12 mois précédents pour adhérer aux accords internationaux anti-narcotiques et à prendre certaines mesures anti-narcotiques présentées dans la loi des États-Unis.»⁷⁰ À l'issue des constatations du Président, les pays qui ont failli de façon démontrable à leurs devoirs de lutte au narcotrafic peuvent se voir refuser ou retirer l'assistance financière des États-Unis dans le cadre de la lutte à la drogue. Même si une plus grande coopération existe entre les États-Unis et le Mexique pour lutter contre le narcotrafic, il est important de souligner que ce dernier est toujours sujet au processus de certification. Ce qui prouve que la relation n'est pas entièrement basée sur la confiance, puisque le processus de certification est un mécanisme externe pour s'assurer

⁶⁸ CARLSEN, Laura, «Militarizing Mexico : The new war on drugs», *Foreign Policy in Focus*, [En ligne], 12 juillet 2007, <http://www.fpif.org/fpifxt/4373/>, page consultée le 2009-08-30

⁶⁹ OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Op. Cit., p. 1

⁷⁰ DEPARTMENT OF STATE, *2009 International Narcotics Strategy Report, Volume I : Drugs and chemical control*, Op. cit.

que le Mexique respecte les critères des États-Unis dans la lutte à la drogue. Ainsi, la connaissance qu'ils ont du Mexique et les croyances qu'ils entretiennent envers ce pays ne permettent pas aux États-Unis d'atteindre un niveau suffisant de confiance pour prédire son comportement. Même si ce dernier, dans les faits, n'a jamais perdu sa certification, il n'en reste pas moins que tout le processus remet en cause le lien de confiance entre les deux pays, puisque le simple fait de soumettre le Mexique à un tel exercice démontre bien que les États-Unis doutent toujours sinon de la bonne foi de leur voisin du Sud, du moins de son efficacité.

Une autre pratique qui jette le doute sur la relation de confiance du Mexique et des États-Unis dans le contexte de la lutte au narcotrafic est celle, abordée précédemment, de l'extradition vers les États-Unis des criminels mexicains qui sont arrêtés au Mexique pour des crimes ayant un lien avec le narcotrafic. Cette pratique, mise en place par l'administration Zedillo à la fin des années 1990 en tant que mesure temporaire, est de plus en plus utilisée. Ceci démontre clairement que les États-Unis ne font pas confiance au Mexique pour juger convenablement les narcotrafiquants, surtout en prenant en considération les standards des lois américaines, qui sont parmi les plus sévères au monde pour ce type de crimes.

Peut-être la preuve la plus flagrante que les États-Unis, malgré leurs mots d'encouragement et de félicitations envers le Mexique, ne font pas confiance à ce dernier pour combattre efficacement le narcotrafic est le fait que le Joint Forces Command du Pentagone a publié en 2008 un rapport dans lequel il affirme que le Mexique, tout comme le Pakistan, est susceptible d'un «effondrement rapide et soudain.»⁷¹ Le rapport ajoute encore que «bien que la possibilité mexicaine semble moins probante, les politiciens, la police et les infrastructures du pays subissent les assauts et les pressions des groupes criminalisés et des cartels de la drogue. La façon dont ce conflit interne évoluera au cours des prochaines années peut avoir un impact majeur sur la stabilité du pays.» Et de conclure que si la situation du Mexique devient critique, cela demandera «une réponse américaine en proportion avec les implications sérieuses pour la sécurité du pays

⁷¹ UNITED STATES JOINT FORCES COMMAND, *Joint Operating Environment 2008: Challenges and Implications for the Future Joint Force*, Suffolk, The JOE, 25 Novembre 2008, p. 40

(*homeland security*).»⁷² Non seulement ce rapport contribue-t-il à indiquer que les États-Unis ne font pas confiance au Mexique pour gérer ses problèmes internes, anticipant même que l'incapacité du Mexique pourrait causer sa perte, mais encore démontre-t-il que les États-Unis n'écartent pas la possibilité d'intervenir sur le territoire mexicain pour sauver leurs propres intérêts et assurer leur sécurité. Ceci est en contradiction directe avec les principes mêmes d'une communauté de sécurité, qui veulent que la force et la coercition ne fassent plus partie des possibilités de règlement des conflits entre les pays membres.

De plus, cette inclusion du Mexique dans la liste des États à risque de devenir faillis contribue à nourrir la méfiance du Mexique envers les États-Unis. Comme nous l'avons mentionné plus haut, ces deux pays ont une histoire marquée par l'intervention des États-Unis dans les affaires et même sur le territoire du Mexique. Cette menace est toujours présente pour ce dernier, qui tente de trouver un certain équilibre entre son désir de préserver sa souveraineté et sa nécessaire collaboration avec les États-Unis dans la guerre à la drogue. Cependant, comme certains auteurs le soulignent : «Il y a clairement une peur résiduelle significative et une méfiance dans la capacité des États-Unis d'imposer leur volonté unilatéralement.»⁷³ Ainsi, le Mexique, tout comme les autres pays d'Amérique latine, perçoit encore comme une menace potentielle l'ingérence étatsunienne dans ses affaires internes ou encore l'intervention des États-Unis sur son territoire. Il est d'ailleurs très intéressant de noter à ce sujet que le Mexique insiste toujours sur l'importance de la souveraineté dans sa collaboration avec les États-Unis dans la lutte au narcotrafic. Par exemple, même si le Mexique affirme respecter la décision de la Colombie de permettre aux États-Unis d'utiliser des bases militaires sur le territoire colombien, l'administration Calderón souligne la différence entre les deux pays : «Le Plan Colombia a été dessiné comme un plan d'aide et d'intervention. Notre plan [avec les États-Unis] en est un de coresponsabilité et non d'intervention.»⁷⁴ Et le Président Calderón ajoute également ne pas être «en position d'accepter une intrusion, de

⁷² Loc. Cit.

⁷³ FRANKO, Patrice M., *Toward a new security architecture in the Americas, The strategic implications of the FTAA*, Washington, CSIS Press, 2000, p. 68

⁷⁴ EL PROCESO (Redaccion), «Rechaza Calderón presencia de tropas militares de EU en México», *El Proceso*, [En ligne], 18 août 2009, http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=71532, page consultée le 2009-09-08

l'ingérence ou une activité militaire des États-Unis sur le territoire du Mexique.»⁷⁵ Ainsi, nous pouvons considérer que le Mexique est toujours méfiant face à la possibilité que les États-Unis aient recours à leurs anciennes façons de faire pour régler leurs problèmes communs. Dans ce contexte, il devient difficile pour le Mexique de collaborer en toute confiance avec les États-Unis dans la lutte au narcotrafic, puisqu'il ne semble pas pouvoir entretenir des attentes fiables quant au comportement de ceux-ci. Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette capacité à prédire le comportement de l'autre est une condition essentielle au développement d'un lien de confiance.

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, les organisations qui existent entre différents pays sont un bon indicateur de la confiance entre ceux-ci. Les organisations, puisqu'elles facilitent et encouragent les transactions, contribuent activement à l'émergence de la confiance mutuelle. Nous entendons ici les organisations au sens large. Nous avons inclus dans cette catégorie les accords de coopération, de même que les projets de collaboration policière ou militaire. La coopération entre les États-Unis et le Mexique devrait nous indiquer à quel point la confiance s'est instaurée entre ces deux pays au sujet du narcotrafic.

L'accord de coopération mexicaine-américaine le plus important est sans aucun doute l'Initiative Mérida. Celle-ci comprend un ensemble de mesures d'assistance pour le Mexique et les pays d'Amérique centrale, d'un budget de 1,4 milliards de dollars sur trois ans, dont le principal bénéficiaire est le Mexique. L'Initiative, destinée à renforcer les capacités militaires, policières et institutionnelles du Mexique, comprend de l'aide financière, technique et matérielle. Dans les faits, l'Initiative Mérida va au-delà de ces aspects et ses objectifs sont beaucoup plus larges, incluant «de briser le pouvoir et l'impunité des organisations criminelles, de renforcer les contrôles aériens, maritimes et à la frontière, d'augmenter la capacité des systèmes judiciaires de la région, de réduire l'activité des groupes criminels et de réduire la demande pour les drogues illicites dans la région.»⁷⁶

Mis à part l'Initiative Merida, qui se concentre sur la réforme du système judiciaire mexicain et sur le renforcement de la mise en application de la loi et des capacités

⁷⁵ Loc. cit.

⁷⁶ OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Op. cit., p. 42

militaires, la coopération mexicaine-américaine dans la lutte contre le narcotrafic comprend l'implantation sur le territoire mexicain d'experts américains de mise en application de la loi et l'amélioration des ressources judiciaires et des procédures dédiées aux investigations sur le territoire mexicain et à la frontière sud-ouest américaine. En outre, l'augmentation de la coopération judiciaire et la lutte à la corruption des fonctionnaires publics au long de la frontière sud-ouest font partie du plan de coopération.⁷⁷ Il existe également quelques projets de collaboration entre les États frontaliers pour faciliter le travail des agents des douanes, comme le *Smart Border Agreement*.

Cependant, une forme de collaboration qui est absente entre le Mexique et les États-Unis est la coopération policière ou militaire de même que le partage de renseignements sur des sujets plus sensibles, comme ceux qui ont trait à la sécurité nationale des deux pays. Du côté des États-Unis, le niveau de corruption des forces policières et des institutions mexicaines semble toujours être un frein à l'échange de renseignements. Dans la lutte au narcotrafic, une coopération qui va au-delà de l'aspect technique est nécessaire, «tous les experts sont d'accord sur le fait que la clé est l'accès à l'information au moment opportun. Mais la réputation des forces de police mexicaines est telle que les États-Unis sont peu disposés, pour le moins, à partager des renseignements vitaux avec le Mexique.»⁷⁸ Les États-Unis en sont encore à essayer de trouver un équilibre entre l'échange nécessaire d'information pour rendre la lutte au narcotrafic plus efficace et la méfiance qu'ils ressentent face à la capacité du Mexique de combattre la corruption. En mars 2009, la secrétaire du Department of Homeland Security, Janet Napolitano, soulignait le désir des États-Unis de partager des renseignements avec le gouvernement mexicain et les doutes soulevés au sein de l'administration américaine par le fait «de donner de l'information aux autorités mexicaines, à cause du problème de corruption liée

⁷⁷ Ibid., p. 22-24

⁷⁸ KLEPAK, Hal, *Mexico: Current and Future Political, Economic and Security Trends*, Calgary, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, Juillet 2008, p. 5

à la drogue, dans les hauts niveaux de gouvernement.»⁷⁹ Donc, les États-Unis hésitent toujours à partager l'information sensible avec le Mexique, du fait que cette information ne doit pas se retrouver entre les mains des cartels. En conséquence, les activités de collaboration bilatérales ne sont pas très développées puisqu'elles ne peuvent s'appuyer sur un niveau élevé de confiance.

En résumé, comme nous venons de le voir, les États-Unis et le Mexique ne partagent pas un niveau élevé de confiance mutuelle. Comme nous l'avons mentionné lorsque nous avons analysé les définitions que les États-Unis et le Mexique font de la menace liée au narcotrafic, une certaine partie de cette menace concerne les agissements des deux pays l'un envers l'autre. Le Mexique craint encore l'ingérence ou l'interventionnisme des États-Unis, tandis que ces derniers semblent considérer que le Mexique est la cause d'une grande partie du problème du narcotrafic. En définitive, il semble que la méfiance, et ce de la part des deux États, influence encore beaucoup leur relation, même si quelques efforts sont en cours, dont notamment l'Initiative Merida, pour remédier à cette situation. Cependant, ces efforts n'ont pas encore eu comme conséquence de faire augmenter significativement le niveau de confiance mutuelle entre les États-Unis et le Mexique. Cela demandera sans doute plusieurs années et surtout, une constance de la part des deux pays investis ensemble dans la lutte au narcotrafic, ce qui permettra une meilleure prévisibilité de leurs agissements l'un envers l'autre. Pour le moment, nous pouvons conclure que le niveau de confiance entre les deux États n'est pas assez élevé pour favoriser l'émergence d'une communauté de sécurité.

Les États-Unis et le Canada : une relation à maturité

Par contraste avec la précédente, la relation entre le Canada et les États-Unis peut être considérée comme une relation mature principalement basée sur la confiance mutuelle. L'un des exemples le plus souvent cités pour illustrer concrètement la théorie des communautés de sécurité est celui du Canada et des États-Unis qui «constituent un

⁷⁹ OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, «Press Briefing by Secretary of Homeland Security Janet Napolitano, Deputy Secretary of State Jim Steinberg and Deputy Attorney General David Ogden on U.S.-Mexico Border Security Policy», *Homeland Security*, [En ligne], 24 mars 2009, http://www.dhs.gov/ynews/releases/pr_1237930080517.shtm, page consultée le 2009-09-21

exemple frappant de communauté de sécurité pluraliste.»⁸⁰ Nous pouvons ainsi présumer que, comme pour toutes les communautés de sécurité, la confiance doit être au cœur de celle dont le Canada et les États-Unis font partie.

La preuve la plus flagrante de cette confiance est sans aucun doute l'existence, depuis plus de 140 ans, d'une frontière démilitarisée entre les deux pays. Il est vrai que les dernières années (depuis les attaques du 11 septembre 2001) ont été témoin d'un resserrement de la sécurité à la frontière canado-américaine. Le terme «mexicanisation»⁸¹ de la frontière a même été employé pour illustrer que la relation de confiance entre les deux pays se détériorait. Nous pouvons mentionner à ce chapitre l'obligation récente pour les Canadiens et les Américains voyageant en voiture de présenter un passeport pour traverser la frontière vers les États-Unis, alors que des années durant aucun document officiel n'était exigé. Il n'en demeure pas moins que cette sécurité est loin d'être très restrictive, surtout si on la compare avec la frontière sud des États-Unis. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : du côté américain, 1 500 agents de la *Border Patrol* sont déployés à la frontière avec le Canada, soit 500 de plus qu'en 2002, tandis que 16 900 agents patrouillent la frontière avec le Mexique. La frontière canado-américaine peut être qualifiée encore aujourd'hui comme ayant «une faible intensité, un profil bas et une priorité peu élevée.»⁸² Cette frontière non-définie aurait été un mécanisme puissant pour développer la confiance entre les deux pays, illustrant que ni l'un ni l'autre ne se préparait à une guerre contre son voisin. La confiance ainsi générée constitue la base de la communauté de sécurité dont font partie le Canada et les États-Unis.⁸³

Nous pouvons en déduire que, puisque le Canada et les États-Unis font partie d'une communauté de sécurité au sens large, ils en constituent également une lorsque vient le temps d'envisager un problème plus spécifique comme le narcotrafic. De fait, nous retrouvons entre le Canada et les États-Unis, dans le contexte de la lutte anti-narcotiques, certains des indicateurs d'une communauté de sécurité mature. Tel que mentionné dans le

⁸⁰ SHORE, Sean M., «No fences Make Good Neighbors : the development of the Canadian-US security community, 1871-1940», dans ADLER, Emanuel et Michael BARNETT (éditeurs), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 333

⁸¹ ANDREAS, Peter, «The Mexicanization of the U.S.-Canada Border», *International Journal*, 60(2), Printemps 2005, p. 449

⁸² Loc. Cit.

⁸³ SHORE, Sean M., Op. cit., p. 333

premier chapitre, ces indicateurs dénotent un haut degré de confiance entre les différents pays qui font partie de la communauté de sécurité. Parmi ceux-ci, en plus des frontières non fortifiées, nous retrouvons la présence d'une architecture multilatérale, la définition commune de la menace et la différenciation, dans le discours des pays membres, entre la communauté et l'extérieur.

Du point de vue de l'existence d'une architecture multilatérale, les États-Unis et le Canada travaillent de concert pour éliminer le problème du narcotrafic sur leur territoire respectif. Alors que la collaboration entre les États-Unis et le Mexique est, comme nous l'avons vu auparavant, plutôt limitée, celle entre le Canada et les États-Unis est extensive et plusieurs organisations existent pour la coordonner. Pour ce qui est de la coopération des forces de police, les États-Unis et le Canada ont plusieurs projets communs, notamment les *Integrated Border Enforcement Teams* (IBETs), qui réunissent les efforts de cinq agences dédiées au maintien de l'ordre au Canada et aux États-Unis⁸⁴ dans leurs efforts binationaux pour s'assurer que la frontière est «ouverte au commerce, mais fermée au crime.»⁸⁵

Les deux pays ont également mis sur pied des organisations binationales comme le Cross-Border Crime Forum (CBCF). Depuis 1997, le CBCF a comme objectif de «faire face aux problèmes criminels comme la contrebande, le crime organisé, les fraudes liées au marketing de masse, le contre-terrorisme ainsi que d'autres problèmes émergents qui concernent les frontières.» Les activités du forum comprennent notamment la définition et le ciblage des différentes menaces, de même que la coordination des politiques et le partage de renseignements entre les deux pays. Différentes agences canadiennes participent à ce forum, entre autres la GRC, le Ministère de la Sécurité Publique, le Ministère de la Justice ainsi que le Ministère des Affaires étrangères et du commerce international. Du côté américain, le Federal Bureau of Investigation (FBI), la Drug Enforcement Administration (DEA), le Département de la Justice et le Département d'État participent au CBCF, dont les rencontres ont lieu au moins une fois par année.

⁸⁴ Soit la GRC, l'Agence des services frontaliers du Canada, la Garde-Côte américaine, le U.S. Customs and Border Protection et le Bureau of Immigration and Customs Enforcement.

⁸⁵ ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE, «Integrated Border Enforcement Teams (IBETs)», *Royal Canadian Mounted Police*, [En ligne], 3 mars 2009, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/index-eng.htm>, page consultée le 2009-09-11

C'est dans le cadre de ces rencontres que le Canada et les États-Unis en sont venus à rédiger le *Drug Threat Assessment 2007*, un document qui définit en quoi consiste la menace à laquelle doivent faire face les deux pays et qui coordonne les différentes initiatives et projets communs pour lutter contre le narcotrafic. Dans ce document, le Canada et les États-Unis soulignent la différence entre les relations à l'intérieur de leur communauté de sécurité par rapport au reste du monde en affirmant que «la relation forte entre les deux gouvernements, et en particulier, entre les agences respectives de maintien de l'ordre dédiées à la lutte au narcotrafic, est un modèle de coopération internationale.»⁸⁶

Alors même que les deux pays sont conscients que leur définition respective de la menace liée au narcotrafic est distincte et qu'ils emploient des stratégies différentes pour y faire face au niveau national, ils arrivent à la conclusion qu'ils «partagent le même objectif : réduire l'offre et la consommation des drogues illicites et les sérieuses conséquences qu'elles posent à nos communautés.» Cette constatation a comme conséquence que «les États-Unis et le Canada sont unis dans leur résolution de travailler ensemble de façon plus étroite pour atteindre ces objectifs.»⁸⁷

Ainsi, à la lumière de ces déclarations, et surtout en tenant compte de toutes les transactions entre les États-Unis et le Canada et de l'existence de nombreuses organisations qui encadrent la collaboration et la coopération des deux gouvernements, nous pouvons conclure que les États-Unis et le Canada font preuve d'une grande confiance mutuelle dans leur lutte au narcotrafic. Cette confiance va de pair avec leur appartenance à l'une des plus anciennes communautés de sécurité du monde contemporain.

Le Mexique et le Canada : une relation négligée

La relation entre le Mexique et le Canada est sans contredit la moins développée d'Amérique du Nord. Bien que le Canada et le Mexique se vantent d'avoir célébré les 60

⁸⁶ CROSS-BORDER CRIME FORUM, *United States-Canada Border Drug Threat Assessment 2007*, Ottawa, Gouvernement du Canada et gouvernement des États-Unis, Mars 2008, p. VII

⁸⁷ Loc. cit.

ans d'une relation «flexible, innovatrice et unique»⁸⁸ et qu'ils sont partenaires au sein de l'ALÉNA, il n'existe pas beaucoup de preuves tangibles d'un partenariat étroit entre les deux pays. Ceci est d'autant plus vrai dans le contexte de la lutte au narcotrafic, où les indices de transactions ou d'organisations sont quasi-inexistants. Cependant, nous pouvons tout de même citer quelques exemples liés au problème du narcotrafic pour évaluer si les relations qui existent entre le Canada et le Mexique sont influencées par la confiance mutuelle.

Bien que les relations entre le Canada et le Mexique soient encore très embryonnaires du point de vue du narcotrafic, il est quand même possible d'évaluer que la confiance entre les deux pays n'est pas très élevée comme en fait foi une nouvelle pratique du gouvernement canadien qui impose depuis juillet 2009 un visa aux ressortissants mexicains souhaitant entrer au Canada. Ceci est d'ailleurs directement lié au problème du narcotrafic et à la lutte aux cartels de l'administration Calderón. Depuis le début de celle-ci, en 2006, «le nombre de demandes d'asile du Mexique a presque triplé : le Mexique occupe, de ce fait, le premier rang des pays sources»⁸⁹ de demandeurs d'asile pour le Canada. Selon les autorités canadiennes, cette augmentation est une conséquence de la guerre à la drogue mexicaine, coïncidant avec l'intensification de la violence qui fait rage au Mexique. En 2008, un nombre record de 9 456 Mexicains ont fait une demande d'asile au Canada, sur un total de 36 895 demandes. Ceci correspond à l'année la plus sanglante jusqu'à maintenant de la guerre à la drogue mexicaine. En guise de protestation à cette nouvelle obligation de visa pour les Mexicains voyageant au Canada, le Mexique a décidé d'imposer un visa aux diplomates et fonctionnaires canadiens pour entrer au Mexique. Évidemment, comme le tourisme en provenance du Canada constitue une importante source de revenus pour le Mexique, ce dernier a décidé de ne pas imposer de visa aux simples touristes.

Pour ce qui est des organisations entre les deux pays, nul n'est besoin de souligner qu'il n'existe pas de projets de coopération policière ou militaire ni même de partenariat

⁸⁸ GOUVERNEMENT DU CANADA, «Le Partenariat Canada-Mexique», *Gouvernement du Canada*, [En ligne], 23 janvier 2009, <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/cmp-pcm.aspx?lang=en>, page consultée le 2009-08-20

⁸⁹ GOUVERNEMENT DU CANADA, «Le Canada impose un visa au Mexique», *Centre des nouvelles du Canada*, [En ligne], 13 juillet 2009, <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fra.do?m=/index&nid=466839>, page consultée le 2009-09-08

binational. Cependant, signe que le Canada désire s'impliquer dans la lutte mexicaine au narcotrafic, il s'est engagé en août 2009 à verser une aide de 434 000 dollars pour former les forces de polices mexicaines dans un effort pour aider le pays dans sa lutte avec les cartels.⁹⁰ Cette aide financière sera doublée d'une aide technique de la part de la GRC, qui aura comme objectif d'offrir aux forces mexicaines fédérales de police différents programmes de formation et de perfectionnement. Ces programmes de formation porteront sur divers aspects du travail policier, entre autres les techniques d'interrogatoire, les tactiques d'infiltration et même les relations publiques. Jusqu'à maintenant, au niveau fédéral, ceci constitue le seul élément de collaboration entre le Canada et le Mexique dans la lutte au narcotrafic.

Au niveau provincial, nous pouvons également signaler une lettre d'intention qui a été signée en mars 2009 entre les procureurs généraux de la Colombie-Britannique et de l'état de Baja California afin que les deux entités collaborent entre elles pour prévenir les activités criminelles transfrontières comme le trafic de drogues. Jusqu'à maintenant, cette entente ne semble pas avoir donné de résultats concrets du point de vue de la collaboration entre l'état mexicain et la province canadienne mais plutôt être restée à l'étape de l'intention.

Comme nous venons de le constater, la relation entre le Canada et le Mexique est peu développée et les transactions et les organisations entre les deux pays, dans le cadre de la lutte au narcotrafic, sont encore peu nombreuses. De surcroît, dans le contexte du narcotrafic, la décision de la part du gouvernement canadien d'imposer un visa aux ressortissants mexicains démontre clairement que celui-ci ne fait pas confiance au gouvernement mexicain pour gérer la situation de crise qui incite les citoyens mexicains à demander asile au Canada. À la lumière de ces deux constatations, nous pouvons conclure que la relation entre le Canada et le Mexique n'est dans un premier temps pas assez développée pour mener à la formation d'une communauté de sécurité et, dans un deuxième temps, que les transactions entre les deux pays sont encore loin d'être basées sur la confiance lorsque vient le temps de gérer les externalités qui jaillissent du problème du narcotrafic.

⁹⁰ WHITTINGTON, Les, «Harper Announces Aid for Mexico Drug War», *The Star*, [En ligne], 9 août 2009, <http://www.thestar.com/printArticle/678608>, page consultée le 2009-08-25

L'absence de coopération au niveau régional : un indicateur convaincant

Jusqu'à maintenant, nous avons étudié les relations bilatérales entre chacun des pays de l'Amérique du Nord. Cela peut sembler étonnant, puisque nous cherchons à savoir si les trois pays de cette région forment une communauté de sécurité face au problème du narcotrafic. Cependant, en plus de devoir vérifier si chacun des pays nord-américains partageaient une relation de confiance avec les deux autres, une raison importante pour laquelle nous nous sommes concentrés sur les relations bilatérales est que la relation régionale est assez mince, en particulier en ce qui a trait à la menace du narcotrafic. En fait, la stratégie anti-narcotique des pays de l'Amérique du Nord est d'abord et avant tout domestique et, lorsque la coopération multilatérale est envisagée, c'est presque exclusivement dans le cadre de partenariats binationaux.

Évidemment, lorsque nous abordons le sujet de la coopération nord-américaine, l'exemple le plus parlant est celui de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Cependant, l'ALÉNA n'a pas eu beaucoup d'impact sur la coopération en termes de sécurité entre les pays de la région. Ainsi, si certains prévoyaient un effet de débordement (*spillover*) à partir de la coopération économique, cette espérance ne s'est pas matérialisée. Au contraire, certains auteurs avancent même l'hypothèse selon laquelle, en facilitant la mobilité des biens en Amérique du Nord, l'ALÉNA, comme plusieurs accords de libre-échange, aurait du même coup facilité les mouvements de biens illicites dans la région⁹¹, en particulier les narcotiques et les armes, contribuant entre autres au problème du narcotrafic et ne permettant pas d'amorcer l'organisation d'une réponse commune face à cet enjeu.

En termes d'organisation régionale, nous pouvons signaler le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP), mis sur pied en 2005 par les trois gouvernements nord-américains. Ce partenariat est considéré comme un cadre de dialogue pour décider des approches nord-américaines face aux différents enjeux qui affectent les trois pays. Entre autres, le PSP comporte un volet sur la sécurité, qui est «une approche basée sur la gestion du risque [qui] contribue à déterminer les menaces avant qu'elles n'atteignent

⁹¹ ANDREAS, Peter, «Transnational Crime and Economic Globalization», dans BERDAL, Mats et Monica SERRANO (éditeurs), *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 37

l'Amérique du Nord. Cependant, pour y arriver, il est essentiel de collaborer étroitement avec nos voisins.»⁹² Nous devons toutefois souligner que le PSP ne se concentre pas uniquement sur le problème du narcotrafic, loin s'en faut. En fait, le partenariat concerne tout ce qui touche les frontières communes des pays nord-américains. De plus, aucune initiative spécifique à la lutte au narcotrafic n'a été adoptée dans le cadre du PSP et ce, après près de quatre ans d'existence.

Le Sommet des Trois Amigos, qui réunissait les chefs d'État nord-américains en août 2009, a été tenu dans le cadre du PSP. Au cours du Sommet d'une durée de trois jours, une panoplie de sujets a été abordée, de la pandémie de grippe A-H1N1, en passant par la crise économique mondiale, les changements climatiques, le commerce nord-américain et la participation citoyenne. La criminalité transnationale n'était qu'un sujet parmi les autres. La conclusion de ces discussions, loin d'être un engagement concret pour mettre sur pied une collaboration à l'échelle régionale, reste confinée aux bonnes intentions peu contraignantes: afin de démanteler les réseaux criminels transnationaux «et de faire que nos populations soient plus en sécurité, nous continuerons d'approfondir notre coopération basée sur les principes de responsabilité partagée, de renforcement des institutions nationales et du respect pour nos structures légales nationales respectives.»⁹³ Nous pouvons ainsi conclure que le PSP, malgré le fait qu'il constitue un point de départ à ce qui deviendra peut-être un partenariat concret pour l'Amérique du Nord dans la lutte au narcotrafic, ne peut être considéré comme un véritable cadre de collaboration multilatérale pour cette région.

Au chapitre de la confiance mutuelle, les résultats de notre analyse sont clairs. La seule relation nord-américaine qui soit basée sur une confiance mutuelle véritable est celle entre les États-Unis et le Canada. La relation entre les États-Unis et le Mexique est encore largement influencée par la méfiance mutuelle alors que la relation entre le Canada et le Mexique est à peine naissante et déjà empreinte d'un certain niveau de méfiance. Du point de vue de la confiance, une condition essentielle à la création d'une communauté de

⁹² GOUVERNEMENT DU CANADA, Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, *Gouvernement du Canada*, [En ligne], 13 mai 2009, http://www.spp-ppsp.gc.ca/eic/site/spp-ppsp.nsf/fra/h_00006.html, page consultée le 2009-09-12

⁹³ OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, «Joint statement by North American leaders», *The White House Briefing Room*, [En ligne], 10 août 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-statement-by-north-American-leaders/, page consultée le 2009-09-12

sécurité, nous pouvons donc estimer que l'Amérique du Nord a encore beaucoup de progrès à réaliser. De plus, au niveau régional, il n'existe pour le moment aucun mécanisme de coopération dédié à la lutte au narcotrafic ni aucune intention de créer un tel mécanisme. Cela démontre bien que l'Amérique du Nord, en ce qui a trait au narcotrafic, n'a pas encore traversé le seuil qui mène à la création d'une communauté de sécurité.

CONCLUSION

La théorie des communautés de sécurité a été développée afin de déterminer les conditions qui favorisent des attentes durables de changements pacifiques et, ultimement, une situation de paix entre plusieurs États. Nous avons vu au chapitre premier les conditions essentielles à l'émergence d'une communauté de sécurité de même que les indicateurs qui démontrent un niveau élevé de confiance et une identité partagée entre les États d'une région. Bien qu'ils s'appliquent à l'origine à la formation d'une communauté de sécurité au sens strict, ces conditions essentielles et ces indicateurs peuvent aussi être mis à profit pour déterminer si, dans un certain contexte, les États étudiés ont réussi à atteindre un niveau suffisant de coopération et d'interactions basées sur la confiance pour pouvoir exclure la coercition dans leurs transactions et coordonner leur réponse face à une menace commune.

Dans le cas du narcotrafic en Amérique du Nord, la première constatation importante de cette analyse est que les trois pays considèrent le narcotrafic comme un enjeu majeur qui mérite d'être pris en considération. Nous avons conclu que, bien que le Canada, les États-Unis et le Mexique ne font pas face aux mêmes conséquences du narcotrafic, ils partagent tous une inquiétude envers cette menace et un besoin d'organiser leur réponse. Le narcotrafic peut être considéré comme un élément déclencheur suffisant à la formation d'une communauté de sécurité en Amérique du Nord.

Une fois l'élément déclencheur identifié comme tel, nous avons vérifié si le degré de confiance mutuelle entre chacun des trois pays de la région était suffisant pour leur permettre de traverser le seuil menant à la formation d'une communauté de sécurité. Nous avons dû analyser les relations bilatérales entre chaque pays pour déterminer quel était leur niveau de confiance mutuelle. Nous en sommes arrivés au résultat suivant : la relation entre les États-Unis et le Canada est la seule à être basée sur un niveau de confiance mutuelle élevé et, par le fait même, à satisfaire à ce critère incontournable d'une communauté de sécurité. La relation entre les États-Unis et le Mexique démontre un niveau de confiance trop bas tandis que celle entre le Canada et le Mexique n'est pas assez développée pour mener à la formation d'une communauté de sécurité. Quant à la

relation régionale, nous avons conclu qu'il existe très peu d'initiatives nord-américaines qui visent à organiser la réponse face au trafic de narcotiques.

Ainsi, pour ce qui est de la lutte au narcotrafic, nous arrivons à la conclusion que l'Amérique du Nord n'est pas encore une communauté de sécurité. Il reste beaucoup d'étapes à franchir pour arriver à un tel résultat. Dans un premier temps, les pays de la région devront réaliser que le problème du narcotrafic ne peut être résolu par des approches bilatérales, puisque cet enjeu est fondamentalement transnational et multilatéral. Les États nord-américains devront donc, pour trouver une solution efficace à la menace du narcotrafic, tenter de former un partenariat véritable à l'échelle régionale et mettre de l'avant des solutions multilatérales qui prendront en compte les besoins spécifiques de chacun des trois pays.

Bien entendu, pour arriver à une véritable coopération et organiser une réponse commune, il faudra que le Canada, les États-Unis et le Mexique construisent une relation de confiance mutuelle. Pour ce faire, les pays nord-américains devront en arriver à une certaine prévisibilité dans leurs actions, condition essentielle à l'émergence d'une relation de confiance. La genèse d'une confiance mutuelle sera sans doute un long processus, et probablement que le seuil sera traversé à plusieurs reprises par les trois pays. Mais peut-être que l'expectative d'enfin circonscrire le narcotrafic, problème de taille pour tous les États nord-américains, saura guider ceux-ci dans leur cheminement vers la formation d'une communauté de sécurité et les incitera à se conformer de bonne grâce aux attentes d'une telle communauté.

BIBLIOGRAPHIE

- ADLER, Emanuel et Michael BARNETT, «A Framework for the Study of Security Communities» dans ADLER, Emanuel et Michael BARNETT (éditeurs), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 29-66
- ADLER, Emanuel et Michael BARNETT, «Security Communities in Theoretical Perspective» dans ADLER, Emanuel et Michael BARNETT (éditeurs), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 3-28
- ADLER, Emanuel et Michael BARNETT, «Studying Security Communities in Theory, Comparison, and History» dans ADLER, Emanuel et Michael BARNETT (éditeurs), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 413-422
- ADLER, Emanuel et Michael BARNETT, «Taking Identity and Our Critics Seriously», *Cooperation and Conflicts*, 35(3), 2000, p. 321-329
- ANDREAS, Peter, «The Mexicanization of the US-Canada Border», *International Journal*, 60(2), Printemps 2005, p. 449-462
- ANDREAS, Peter, «Transnational Crime and Economic Globalization», dans BERDAL, Mats et Monica SERRANO (éditeurs), *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 37-52
- ARAIZAGA, Jorge Carrasco, «México: Violencia desbordada», *El Proceso*, [En ligne], 16 août 2009, http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=71493, page consultée le 2009-08-25
- AYLING, Julie, «Conscription in the War on Drugs: Recent reforms to the U.S. drug certification process», *International Journal of Drug Policy*, Vol. 16, 2005, p. 376-383
- BATTISTELLA, Dario, «L'apport de Karl Deutsch à la théorie des relations internationales», *Revue Internationale de Politique Comparée*, 10 (4), 2003, p. 567-585
- BELLAMY, Alex J., *Security Communities and their Neighbours: Regional Fortresses or Global Integrators?*, New York, Palgrave Macmillan, 2004, 221 p.
- BIALLY MATTERN, Janice, «Taking Identity Seriously», *Cooperation and Conflict*, 35(3), 2000, p. 299-308
- BØÅS, Morten, «Whose Security?», *Cooperation and Conflict*, 35(3), 2000, p. 309-319
- BRANDS, Hal, *Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy*, Carlisle, Strategic Studies Institute, United States War Army College, Mai 2009, 61 p.

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, «Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale», *Sécurité publique Canada*, [En ligne], Avril 2004, <http://www.publicsafety.gc.ca/pol/ns/secpol04-fra.aspx> , page consultée le 2009-08-20

BUREAU OF JUSTICE STATISTICS, «Drugs and Crime Facts», *U.S. Department of Justice*, [En ligne], 2009, <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/dcf/duc.htm#perspectives>, page consultée le 2009-07-15

BUZAN, Barry et Ole WAEVER, *Regions and Powers: The structure of international security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 564 p.

CANTU, Jesus, «El autismo presidencial», *El Proceso*, [En ligne], 2009, http://www.proceso.com.mx/opinion_articulo.php?articulo=71202 , page consultée le 2009-09-01

CARLSEN, Laura, «Militarizing Mexico: The new war on drugs», *Foreign Policy in Focus*, [En ligne], 12 juillet 2007, <http://www.fpif.org/fpiftxt/4373/>, page consultée le 2009-08-30

CHABAT, Jorge, «Mexico's War on Drugs: No margin for maneuver», *American Academy of Political and Social Science*, Vol. 582, Juillet 2002, p. 134-148

CHILLIER, Gaston and Laurie FREEMAN, «Potential Threat: the new OAS concept of hemispheric security», Washington, Washington Office on Latin America, 2005, 12 p.

CORCHADO, Alfredo, «A fighting chance», *Wilson Quarterly*, 33(2), Printemps 2009, p. 18-23

CROSS-BORDER CRIME FORUM, *United States-Canada Border Drug Threat Assessment 2007*, Ottawa, Gouvernement du Canada et Gouvernement des États-Unis, Mars 2008, 48 p.

DEPARTMENT OF STATE, «2009 International Narcotics Strategy Report, Volume I: Drugs and chemical control», *U.S. Department of State*, [En ligne], 27 février 2009, <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2009/vol1/index.htm#> , page consultée le 2009-08-29

DEUTSCH, Karl W., *The Analysis of International Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 1968, p. 191-200

DEUTSCH, Karl W. et al, *Political Community and the North Atlantic Area; International organization in the light of historical experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957, 228 p.

ELLINGWOOD, Ken, «Mexico under Siege; Abuse allegations rise against Mexican army», *LA Times*, [En ligne], 21 mars 2009,

<http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-mexico-army21-2009mar21.0.7218318.story> , page consultée le 2009-09-01

EL PROCESO (Redaccion), «Rechaza Calderon presencia de tropas militares de EU en México», *El Proceso*, [En ligne], 21 mars 2009, http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=71532 , page consultée le 2009-09-08

FALCO, Mathea, «U.S. Drug Policy: Addicted to failure», *Foreign Policy*, Vol. 102, 1996, p. 120-133

FRANKO, Patrice, *Toward a New Security Architecture in the Americas*, Ch. 5 et 7, Washington, CSIS Press, 2000, p. 49-54 et 66-89

GONZALEZ, Guadalupe et Stephan HAGGARD, «The United States and Mexico: a pluralistic security community?», dans ADLER, Emanuel et Michael BARNETT (éditeurs), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 295-332

GOUVERNEMENT DU CANADA, «La stratégie nationale antidrogue», *Stratégie nationale antidrogue pour des collectivités plus sûres et plus saines*, [En ligne], Octobre 2007, <http://www.strategienationaleantidrogue.gc.ca/sna-nads.html> , page consultée le 2009-08-20

GOUVERNEMENT DU CANADA, «Le Canada impose un visa au Mexique», *Centre des nouvelles du Canada*, [En ligne], 13 juillet 2009, <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fra.do?m=/index&nid=466839> , page consultée le 2009-09-08

GOUVERNEMENT DU CANADA, «Le Partenariat Canada-Mexique», *Gouvernement du Canada*, [En ligne], 23 janvier 2009, <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/cmp-pcm.aspx?lang=en> , page consultée le 2009-08-20

GOUVERNEMENT DU CANADA, «Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité», *Gouvernement du Canada*, [En ligne], 13 mai 2009, http://www.spp-ppsp.gc.ca/eic/site/spp-ppsp.nsf/fra/h_00006.html , page consultée le 2009-09-12

KLEPAK, Hal, *Mexico: Current and Future Political, Economic and Security Trends*, Calgary, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, 2008, 15 p.

KLEPAK, Hal, «The Impact of the International Narcotics Trade on Canada's Foreign Policy & Security Policy», *International Journal*, Vol. 49, Hiver 1993-94, p. 66-92

LATIN AMERICAN COMMISSION ON DRUGS AND DEMOCRACY, *Drugs and Democracy: toward a paradigm shift*, Rio de Janeiro, The Commission, 2009, 46 p.

- MACLEOD, Alex, « Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique », *Cultures & Conflicts*, Vol. 54, [En ligne], 2004, <http://www.conflicts.org/index1526.html>, page consultée le 2009-10-21
- MURPHY, Kim, «Drug War on Another Border : Canada», *LA Times*, [En ligne], 30 juin 2009, <http://www.latimes.com/news/nationworld/nation/la-na-vancouver-gangs30-2009jun30,0,5986902,full.story> , page consultée le 2009-09-02
- NADELMAN, Ethan, «Drugs», *Foreign Policy*, Septembre-Octobre 2007, p. 24-30
- NATIONAL DRUG INTELLIGENCE CENTER, *National Drug Threat Assessment 2009*, Washington, US. Department of Justice, Décembre 2008, 94 p.
- OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, *National Drug Control Strategy 2009 Annual Report*, Washington, The White House, Janvier 2009, 38 p.
- OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, *National Drug Control Strategy FY 2009 Budget Summary*, Washington, The White House, Février 2008, 180 p.
- OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Washington, The White House, Juin 2009, 69 p.
- OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, «Joint Statement by North American Leaders», *The White House Briefing Room*, [En ligne], 10 août 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Joint-statement-by-North-American-leaders/ , page consultée le 2009-09-12
- OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, «Press Briefing by Secretary of Homeland Security Janet Napolitano, Deputy Secretary of State Jim Steinberg and Deputy Attorney General David Ogden on U.S.-Mexico Border Security Policy», *Homeland Security*, [En ligne], 24 mars 2009, http://www.dhs.gov/ynews/releases/pr_1237930080517.shtm , page consultée le 2009-09-21
- ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS, *Key OAS security documents, Volume I: National security*, Washington, Department of Public Security, Secretariat for multidimensional security, 2005, 96 p.
- PELLICER, Olga, «Vulnerabilidad en derechos humanos», *El proceso*, [En ligne], 2009, http://www.proceso.com.mx/opinion_articulo.php?articulo=71017, page consultée le 2009-08-25
- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, «Programa Nacional para el Control de Drogas», *Procuraduria general de la Republica*, [En ligne], 26 avril 2007, <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Combate%20a%20narco-trafico/Formas%20de%20Combate%20a%20Narcotrafico/Formas%20de%20Combate%20a%20narcotrafico.asp>, page consultée le 2009-09-01

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE, «Integrated Border Enforcement Teams (IBETs)», *Royal Canadian Mounted Police*, [En ligne], 3 mars 2009, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/index-eng.htm> , page consultée le 2009-09-11

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Programa sectorial de defensa nacional 2007-2012*, México, El Secretaria, 2007, 36 p.

SELEE, Andrew, *Overview of the Merida Initiative: May 2008*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mai 2008, 7 p.

SHORE, Sean M., «No Fences Make Good Neighbours : the development of the Canadian-US security community, 1871-1940», dans ADLER, Emanuel et Michael BARNETT (éditeurs), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 333-360

SWANSON, Joe, «Drug Trafficking in the Americas: Reforming United States trade policy», *George Washington International Review*, Vol. 38, 2006, p. 779-805

TICKNER, Arlene B. et Ann C. MASON, «Mapping Transregional Security Structures in the Andean Region», *Alternatives*, Vol. 28, 2003, p. 359-391

UNITED STATES JOINT FORCES COMMAND, *Joint Operating Environment 2008: Challenges and Implications for the Future Joint Force*, Suffolk, The JOE, 25 Novembre 2008, 56 p.

VÄYRYNEN, Raimo, «Stable Peace through Security Communities? Steps towards theory-building» dans KACOWICZ, Arie M. et al., *Stable peace among nations*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2000, p. 108-129

VELLINGA, Menno, «The War on Drugs and Why it cannot be Won», *Journal of Third World Studies*, 27(2), 2000, p. 113-128

WALKER, William O. III, «The Foreign Narcotics Policy of the United States since 1980: An end to the war on drugs?», *International Journal*, Vol. 49, Hiver 1993-94, p. 37-65

WASHINGTON POST FOREIGN SERVICE, «New Strategy Urged in Mexico. Calderon's U.S.-Backed War against Drug Cartels Losing Political Support», *The Washington Post*, [En ligne], 28 juillet 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/07/27/AR2009072703074.html> , page consultée le 2009-08-01

WHITTINGTON, Les, «Harper Announces Aid for Mexico Drug War», *The Star*, [En ligne], 9 août 2009, <http://www.thestar.com/printArticle/678608> , page consultée le 2009-08-25

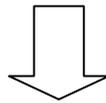
ANNEXE A

Conditions essentielles au développement d'une communauté de sécurité⁹⁴

NIVEAU UN

Conditions favorisantes

- Changement dans la technologie, la démographie, l'économie, l'environnement
- Développement de nouvelles interprétations de la réalité sociale
- Menace extérieure commune



NIVEAU DEUX

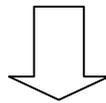
Facteurs favorisant le développement de la confiance mutuelle et de l'identité collective

Structure :

Savoir
Pouvoir

Procédés sociaux :

Transactions
Organisations
Apprentissage social

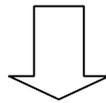


NIVEAU TROIS

Conditions nécessaires aux attentes durables de changements pacifiques

Confiance mutuelle

Identité collective



Attentes durables de changements pacifiques

⁹⁴ ADLER, Emanuel et Michael BARNETT, Op. Cit., p. 38