

La sécurité économique depuis le 11 septembre : changement ou renforcement ?

Dorval Brunelle

Département de sociologie
Groupe de recherche sur l'intégration continentale
Membre du CEIM
Université du Québec à Montréal

J'entends montrer que la sécurité économique est une composante centrale et déterminante de la politique économique des États-Unis depuis la Deuxième Guerre au moins, et que, contrairement à certaines attentes, les enjeux de la sécurité économique n'ont nullement été atténués au lendemain de la Guerre froide. Il n'est donc pas surprenant de constater que les événements du 11 septembre ont conduit au renforcement de la dimension sécuritaire de la politique économique, de sorte que, à ce niveau, c'est bel et bien l'hypothèse de la continuité entre un avant et un après qui semble la mieux fondée, et non pas l'hypothèse inverse, celle qui poserait qu'il y aurait rupture autour des enjeux de la sécurité économique depuis le 11 septembre.

L'analyse est divisée en deux parties, la première étant consacrée à un retour en arrière sur la mise en place de certains dispositifs de sécurité économique dans le contexte de la Guerre froide, et la seconde, à une exploration de quelques enjeux entourant la sécurité économique dans le contexte actuel.

Qu'est-ce que la sécurité économique? La réponse de la Commission Paley

La recherche d'une définition s'impose avec d'autant plus de force que l'expression recouvre un nombre de plus en plus grand de questions tout à fait distinctes, ce qui ne va pas sans créer confusions et méprises. Ainsi, lors du Forum économique du président tenu à l'Université Baylor à Waco le 13 août dernier, on a usé et abusé de l'idée de sécurité économique entendue au sens d'une protection à accorder à la poursuite du *rêve américain* et, par voie de conséquence, d'une protection à accorder au niveau de vie, à l'emploi et au patrimoine accumulé par les citoyens et les travailleurs. C'est d'ailleurs pour favoriser la sécurité économique ainsi entendue, que le président a proposé de renforcer deux programmes

d'accès à la propriété pour les consommateurs à faible revenu¹. Cependant, la notion de sécurité économique ainsi entendue correspond ni plus ni moins à celle de sécurité individuelle. Selon une autre acception de plus en plus en vogue également, la sécurité économique renvoie encore une fois à l'idée de protection, mais appliquée cette fois aux processus de production, c'est-à-dire aux entreprises, aux infrastructures ainsi qu'aux institutions publiques et privées. Dans ce cas-ci, l'enjeu de la sécurité économique se confond en grande partie avec celui de la sécurité publique.

À la vérité, il convient de prendre ses distances vis-à-vis de ces dérapages sémantiques et rhétoriques qui ont leur finalité propre, mais qui contribuent à faire de la notion de sécurité économique un véritable concept fourre-tout, et de chercher plutôt à revenir sur les sens et significations de l'expression. Aux États-Unis, depuis le dépôt du rapport de la Commission Paley en 1952, la sécurité est une composante essentielle et déterminante de la croissance économique du pays, avec le résultat que l'on ne peut pas comprendre et analyser la politique économique du gouvernement des États-Unis sans tenir compte de cette dimension. Quelques extraits de la profession de foi liminaire des commissaires donnera une idée du ton et de la visée du rapport :

*First, we share the belief of the American people in the principle of Growth. Granting that we cannot find any absolute reason for this belief, we admit that to our Western minds it seems preferable to any opposite, which to us implies stagnation and decay (...). Second, we believe in private enterprise as the most efficacious way of performing industrial tasks in the US. With this belief, a belief in the spur of the profit motive and what is called « the price system » obviously goes hand in hand (...) Third, (...) Security and economic growth for the United States and the rest of the free world must be the essential aim of any policy worth the name (...)*².

Une préoccupation aussi centrale à propos de la sécurité économique s'inscrit à l'époque autour de la convergence de cinq facteurs : *premièrement*, le déséquilibre grandissant entre les besoins en produits de base indispensables à la croissance industrielle et l'épuisement des richesses naturelles disponibles au pays; *deuxièmement*, le fait que les pays d'Europe à haut niveau de consommation de richesses naturelles se trouvent dans une position similaire au

¹ Ces deux programmes avaient été annoncés par le président Bush en avril 2001 ; il s'agit du « *Renewing the Dream tax credit* » qui vise à encourager les investisseurs à construire des logements pour les familles à faibles revenus et le « *American Dream Down Payment Fund* » qui fournit une aide au financement d'un dépôt pour des gens à faibles revenus qui voudraient acquérir leur propre maison.

² *Resources for Freedom* (réimpression), New York, Arno Press, 1972, à la page 3.

moment même où leurs liens avec leurs anciennes colonies sont en passe de se relâcher; *troisièmement*, les ambitions des nations émergentes et des anciennes colonies qui prétendent elles aussi suivre la voie vers l'industrialisation, au lieu de se contenter d'exporter leurs richesses naturelles telles quelles vers les marchés des pays développés; *quatrièmement*, l'affrontement entre démocraties et totalitarismes avec ses incidences négatives sur l'établissement de flux commerciaux naturels et, *cinquièmement*, dans la foulée de la crise des années trente et de l'effondrement des prix des matières premières, la réticence de la part des intérêts privés et de certains pays à investir dans ces secteurs et à exploiter leurs richesses naturelles.

À propos du premier facteur, qui apparaît comme le plus déterminant des cinq, étant donné que la question de l'accès et de l'approvisionnement devient de plus en plus criante au fur et à mesure que l'épuisement s'impose comme une donnée incontournable, une estimation importante des besoins en richesses naturelles et de leurs disponibilités pour l'industrie des États-Unis dans l'après-guerre sera effectuée par Frederick Dewhurst à l'initiative du *Twentieth Century Fund* dès 1947³. L'année suivante, l'*American Petroleum Institute* publiera un rapport intitulé : « Major Sources of Energy »⁴, mais c'est véritablement la mise sur pied, le 22 janvier 1951, au plus fort de la Guerre de Corée, à l'instigation du président Truman, de la *Materials Policy Commission*⁵ placée sous la présidence de William S. Paley qui marquera le point de départ dans la définition d'une véritable politique économique sécuritaire comprenant essentiellement trois volets : une politique d'accès et d'exploitation sécuritaire des richesses naturelles partout dans le monde, une politique d'approvisionnement sécuritaire en richesses naturelles et, enfin, une politique de constitution de réserves ou de stockage (« *stockpiling* »).

Au terme d'une vaste enquête consacrée à l'identification et au repérage des produits de base indispensables à la poursuite de la croissance industrielle, la Commission Paley définira les grandes lignes d'une nouvelle politique d'approvisionnement et elle établira les principales recommandations concernant des questions d'infrastructure susceptibles de faciliter l'acheminement de ces richesses vers le marché des États-Unis⁶. Un des éléments-clé de cette politique d'approvisionnement, c'est la sanction du principe selon lequel il conviendra

³ Cette information et les suivantes sont tirées de Robert U. AYRES : *Resources, Scarcity, Growth and the Environment*, Center for the Management of Environmental Resources, Paris, avril 2001. Voir : F. DEWHURST : *Americas Needs and Resources*, Twentieth Century Fund, 1947.

⁴ Le rapport est rédigé par Eugene Ayres de la compagnie Gulf Oil.

⁵ Le nom de cette commission n'est guère aisé à traduire en français; à moins de le rendre littéralement en écrivant « Commission de la politique du matériel » et en ajoutant que, dans ce contexte, la notion de « matériel » doit s'entendre comme on l'entend dans l'expression « matériel de guerre », il reste à la rendre, par exemple, par « Commission sur la politique des richesses naturelles ».

⁶ Le Rapport Paley intitulé *Resources for Freedom* sera publié en 5 volumes à Washington en 1952. Une nouvelle version sera publiée en 1954.

dorénavant de chercher à exploiter d'abord et avant tout les richesses naturelles des voisins ou des partenaires avant d'épuiser les siennes propres. C'est pourquoi la commission recommande au gouvernement d'appliquer désormais une politique libre-échangiste en matière de richesses naturelles. La recommandation en question se lit comme suit :

*That permanent legislation entirely independent of the Reciprocal Trade Agreements Act be enacted authorizing unilateral elimination of import duty on any industrial material in either crude or refined form whenever it is determined that the US is, or is expected to become, substantially dependent on imports of the material, and that such action is in accord with the national interest. Procedures for making such determinations should be specified in the legislation*⁷.

On a ici une formulation à la fois intéressante et révélatrice d'un « libre-échange à la carte », pour reprendre l'expression de Christian Deblock⁸, c'est-à-dire d'un unilatéralisme commercial stratégique essentiellement orienté vers l'accroissement de puissance du « complexe militaro-industriel », des États-Unis, pour reprendre l'expression du président Eisenhower⁹.

En attendant, les exigences propres à la sanction d'une politique d'approvisionnement sécuritaire a des incidences majeures sur le mécanisme de fixation des prix des matières premières dans la mesure où l'accès prioritaire aux richesses des partenaires implique que les coûts d'exploitation doivent être inférieurs là-bas par comparaison à ce qu'ils sont chez soi d'une part, mais cela implique également que l'adjonction des coûts d'accès et d'acheminement vers le marché des États-Unis de ces matières ne devrait pas réduire l'avantage comparé de cette stratégie d'approvisionnement à l'extérieur par rapport aux coûts d'un approvisionnement sur le marché domestique d'autre part.

⁷ *Resources for Freedom* (réimpression), *op. cit.*, à la page 79.

⁸ Voir son article dans *La Presse* du 13 juin 2002.

⁹ Voici l'extrait du discours de fin de mandat dans lequel apparaît cette expression : « This conjunction of an immense military establishment and a large arms industry is new in the American experience. The total influence – economic, political, even spiritual – is felt in every city, every State house, every office of the Federal government. We recognize the imperative need for this development. Yet we must not fail to comprehend its grave implications. Our toil, resources and livelihood are all involved; so is the very structure of our society. In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex. The potential for the disastrous rise of misplaced power exists and will persist. We must never let the weight of this combination endanger our liberties or democratic processes. We should take nothing for granted. Only an alert and knowledgeable citizenry can compel the proper meshing of the huge industrial and military machinery of defense with our peaceful methods and goals, so that security and liberty may prosper together ». Dwight D. EISENHOWER, *Papers of the Presidents*, 1960, pp. 1035-40.

Cette contrainte induit une transformation majeure dans le mécanisme de fixation des prix des matières premières qui n'est plus déterminé par la loi de l'offre et de la demande sur un marché mondial, mais qui devient plutôt une variable dépendante de la politique d'accès sécuritaire de la puissance dominante dans un système général d'approvisionnement. On prendra toute la mesure de l'importance de cette *logique* pour la continentalisation de l'économie canadienne, en particulier, quand on aura rappelé que le Rapport Paley, après avoir répertorié une liste de 22 produits-clé indispensables à la croissance de l'économie des États-Unis, identifie le Canada comme source majeure, sinon significative, d'approvisionnement pour 19 d'entre eux¹⁰.

Au demeurant, il est important de noter qu'une politique d'accès et d'exploitation sécuritaires est complétée règle générale par une politique d'approvisionnement sécuritaire, ce qui veut dire que le partenaire en demande de sécurité voudra également imposer un mode d'acheminement sécuritaire des richesses naturelles vers son propre marché. Dans le cas du Rapport Paley, ce lien est on ne peut plus clair et il ressort avec netteté quand les commissaires, confrontés à l'épuisement des gisements de minerai de fer à haute teneur des Monts Mesabi (« *Mesabi range* ») dans le Minnesota, plutôt que d'envisager l'exploitation d'autres gisements domestiques, recommandent d'avoir recours aux gisements d'Amérique latine et à l'ouverture des mines de fer et de titane du Nouveau-Québec. De plus, afin d'assurer un acheminement sécuritaire des ressources exploitées dans la portion nord du continent vers les Grands Lacs, ils proposent la mise en chantier de cet ouvrage d'infrastructure majeur que sera la Voie maritime du Saint-Laurent¹¹. Cette recommandation était fondée sur la crainte de voir le conflit en Corée dégénérer en troisième guerre mondiale et elle prenait acte du fait que, si cela devait arriver, il fallait à tout prix et à n'importe quel prix, s'assurer d'un approvisionnement infra-continental sécuritaire de préférence à un acheminement par la haute mer qui aurait été la cible de sous-marins ennemis¹².

¹⁰ *Resources for Freedom* (réimpression), *idem*, à la page 60 : « The areas to which the United States must principally look for expansion of its mineral imports are Canada, Latin America and Africa, the Near East, and South and South-East Asia ». Quant à la liste des produits-clé par pays, elle est fournie aux pages 91 et ss.

¹¹ *Idem*, ch. 30 « Preparing for Emergency Production », pp. 165-7. La recommandation de la Commission se lit comme suit : « That development of the St. Lawrence Seaway be initiated in the near future for transportation purposes. A strong economic case exists for the development of the St. Lawrence Seaway and the stream's power potentialities, even without regard to national security, *but the security aspects of the project make it overwhelmingly expedient to proceed with its development as early as possible* » à la p. 167 (souligné par moi, D.B.).

¹² Le Rapport Paley avait, dès le départ, lié les questions de sécurité et d'approvisionnement à l'éventualité que la Guerre froide (« *cold war* ») puisse se transformer en Guerre chaude (« *hot war* ») ; à la p. 3. Par ailleurs, il convient de souligner que le parachèvement de cette Voie maritime conduira au déclin économique de la ville de Montréal qui perdra son statut de métropole du Canada..

En deuxième lieu, l'exigence de sécurité économique bouleverse le mécanisme d'allocation optimale des ressources et fausse les termes d'une spécialisation fondée sur la théorie des coûts comparés, puisque ni l'un ni l'autre ne sont plus basés sur la dotation en richesses naturelles, les coûts de main d'œuvre, voire même la disponibilité du capital, mais ils sont dictés par les exigences de croissance sécuritaire d'une puissance industrielle dominante. C'est d'ailleurs cette exigence qui explique que, dans le contexte nord-américain, tout au long de la Guerre froide, le cœur industriel du continent ait été concentré sur le pourtour des Grands Lacs¹³.

La sécurité économique des États-Unis aujourd'hui.

Pourquoi l'après Guerre froide conduit-il au renforcement de la sécurité économique plutôt qu'à son relâchement? Pour deux raisons : la première, c'est que les États-Unis, avec seulement 4% de la population mondiale, consomment aujourd'hui 28% de toutes les ressources disponibles; la seconde, c'est que, pour maintenir et accroître ce pourcentage, le gouvernement des États-Unis doit faire face à une concurrence accrue sur plusieurs fronts à la fois et donc à une extension insoupçonnée des enjeux que recouvre la notion de sécurité économique.

Pour comprendre l'extension et la multiplication des enjeux, je propose de revenir sur les cinq facteurs énumérés par la Commission Paley qui avaient contribué à placer la question de la sécurité économique à l'avant-scène, et de les détailler rapidement. *Premièrement*, en ce qui concerne le déséquilibre entre la production nationale de richesses naturelles et les besoins de croissance de l'industrie des États-Unis, l'écart s'est considérablement creusé au cours des ans, avec le résultat que l'écart entre la consommation et la production domestiques de pétrole, par exemple, est aujourd'hui de 50% et il passera à 65% d'ici 2020. Les États-Unis sont de plus en plus dépendants des marchés d'importation, une situation qui ne changera pas malgré l'ouverture à l'exploitation des gisements situés en territoire protégé en Alaska. Et l'on pourrait sans doute en dire autant d'une foule de produits de base anciens et nouveaux qui sont indispensables à la croissance de leur puissance économique. Cependant, à cette contrainte, vient s'en ajouter une autre, qui est l'accélération même du rythme des échanges transfrontières dans certains secteurs, comme le transport routier, pour ne citer que ce seul exemple, avec le résultat que la question de la sécurité s'étend désormais à l'enjeu de l'approvisionnement par

¹³ Cette stratégie qui consiste à concentrer l'industrialisation en un lieu géographique protégé et éloigné des tirs ennemis est à la base de la théorie du « *heartland* » associée au nom de Halford J. Mackinder, géographe britannique, qui a écrit au tout début du XX^{ième} siècle.

route. Une récente étude sur les corridors routiers en Amérique du Nord posait le problème en ces termes :

The pace of growth is such that market forces, by themselves, cannot deal effectively with transportation as a system. Public-private partnerships are springing up, and government at all levels has an important role to play. Just what this role should be is still unclear, because the problems of rapid transportation growth are so multi-faceted, complex and incompletely understood¹⁴.

Deuxièmement, alors que la rapport Paley ne voyait qu'un seul concurrent à la puissance américaine parmi les pays capitalistes autour de l'enjeu de l'accès aux ressources de base, l'Europe de l'Ouest, il aura fallu par la suite composer avec la concurrence du Japon et, depuis la chute du mur de Berlin, avec celle d'une Europe en voie d'élargissement, ainsi qu'avec la Chine; ce qui revient à dire que la concurrence entre pays développés autour de cet enjeu est plus exacerbée aujourd'hui qu'elle ne l'était hier¹⁵.

Troisièmement, les velléités d'industrialisation des nations émergentes n'ont guère été refroidies malgré tous les conflits et tous les programmes d'ajustements structurels et autres qui ont pu leur être imposés au cours des décennies. À ce propos, il est intéressant de rappeler que la Commission Paley avait déjà, dès 1952, proposé que les organisations internationales, d'abord et avant tout la Banque internationale pour le reconstruction et le développement (BIRD), c'est-à-dire la Banque mondiale, assument un rôle majeur dans l'octroi de prêts et autres aides techniques à l'exploration et à l'exploitation des richesses naturelles. Aux yeux des commissaires, « l'action internationale est fréquemment beaucoup plus efficace que celle qui pourrait être menée à l'instigation d'une seule nation pour inciter les pays moins développés à

¹⁴ Tiré de : John D. WIRTH, *Trade Corridors in North America*, Symposium Report, October 1-3 1999. (northamericaninstitute.org). Par ailleurs, c'est à ce genre de défi que prétendait faire face la *Déclaration sur la frontière intelligente* du gouvernement du Canada du 12 décembre 2001.

¹⁵ Voici un extrait du témoignage de Frank J. Gaffney Jr., président du Center for Security Policy devant le Comité des Relations internationales de la Chambre des Représentants, en date du 20 juin 2002, qui est très éclairant à ce propos : « (...) the United States is likely to face increasing competition for energy from the People's Republic of China. The Chinese Communists have themselves increasingly turned to foreign sources of oil in the hope of sustaining the PRC's recent economic growth rate – and their claim on power. The potential magnitude of this problem is staggering. I understand that, if the Chinese economy achieves per capita energy consumption levels comparable to those of Japan (approximately 16 barrels per day per person), China would require some 70% of the world's current oil production. Should the Chinese reach contemporary American consumption levels, moreover – that is, roughly 40 barrels per person per day – the People's Republic alone would require more than the entire current global production of oil. Obviously, that prospect is a formula for future conflict. Of further concern is the fact that China has been securing supplier relationships with many of the world's most odious governments (including Sudan, Libya, Iran, Iraq and Venezuela) by providing the latter with access to advanced conventional weaponry and in some cases, at least, to weapons of mass destruction-relevant technology. Needless to say, these transactions are also likely to have significant repercussions for U.S. security interests ».

adopter des mesures domestiques indispensables, mais politiquement délicates »¹⁶. À cet égard, les Programmes d'ajustement structurels (PAS) et autres PASR ont été d'une redoutable efficacité pour enrayer toute velléité d'industrialisation endogène et auto-centrée à l'intérieur des pays sous-développés d'une part, pour maintenir les flux d'approvisionnement en richesses naturelles en direction des économies dominantes de l'autre.

Quatrièmement, si nous avons bel et bien assisté à la fin de l'affrontement entre l'Est et l'Ouest, il n'est pas sûr du tout que les flux commerciaux soient en passe de retrouver facilement et prochainement leur cours *naturel* pour autant.

Cinquièmement, enfin, si les réticences des investisseurs à s'impliquer dans l'exploitation des richesses naturelles ont sans doute été surmontées, cela n'a pu se faire qu'au prix de la mise en place de toute une panoplie de programmes d'assurances et autres accords sur la protection des investissements. Ce qu'il faudrait mettre en lumière, à ce propos, ce sont toutes ces innovations normatives que représentent les accords de protection de l'investissement, l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), ainsi que le chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), de même que tous ces accords bilatéraux qui ont repris l'esprit et la lettre du chapitre 11.

Conclusion

Comme je l'écrivais en début de texte, le 11 septembre a eu pour effet premier de renforcer et de démultiplier les enjeux de la sécurité économique. Quant au renforcement, on peut le saisir par le biais du retour que j'ai présenté sur les cinq facteurs qui avaient contribué à faire de la sécurité économique une dimension centrale de la politique économique au temps de la Guerre froide; et quant à la démultiplication, on peut la voir à travers le fait que les accords de libre-échange incorporent un nombre toujours plus important de dispositions qui visent à assurer les plus hauts niveaux de protection et de sécurité à l'investisseur partout dans les Amériques.

¹⁶ *Resources for Freedom, op. cit.*, p. 74. L'original anglais se lit « *politically difficult domestic measures* ».