



CANADA

PAGES DOCUMENTAIRES

DIVISION DE L'INFORMATION
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

OTTAWA - CANADA

N° 116
(Août 1965)

LA COMMISSION PERMANENTE CANADO-AMERICAINE DE DEFENSE

Depuis la signature du traité de Washington, en 1871, alors que le Canada et les Etats-Unis réglèrent la plupart des questions qui les opposaient, les rapports entre les deux pays se sont améliorés rapidement. Des philosophies politiques semblables, un commerce mutuel, des échanges d'immigrants, la colonisation de l'Ouest canadien et le recours aux négociations pour régler les problèmes les plus sérieux ont amené une diminution progressive des causes de friction. Ceci a eu pour résultat de faire oublier dans une large mesure les vieille rivalités et les vieux soupçons.

Il n'en reste pas moins qu'entre 1871 et 1940 les relations canado-américaines, tout en étant amicales, n'étaient pas très cordiales. La situation du Canada, qui faisait partie de l'Empire britannique et qui est devenu ensuite membre du Commonwealth, et le fait que les Canadiens se rendaient compte de l'énorme différence qui existait entre les deux pays au point de vue de la population et de la richesse, empêchèrent toute alliance politique et limitèrent la collaboration presque exclusivement au domaine économique. Au cours des années trente, la formation d'Etats totalitaires agressifs en Europe et en Extrême-Orient fit naître un sentiment commun du danger, mais parce qu'elle ne voulaient pas prendre d'engagements internationaux, les deux nations n'établirent pas de plans conjoints pour la défense de l'Amérique du Nord.

Des deux côtés de la frontière, des personnes averties se rendirent compte des dangers que comportait cette situation et malgré certaines difficultés, de premiers contacts furent tentés vers la fin des années trente. Toutefois, ce n'est qu'au cours du printemps et de l'été désastreux de 1940, alors que les armées d'Hitler envahissaient toute l'Europe avec succès et menaçaient les îles Britanniques, que le Canada et les Etats-Unis commencèrent à songer sérieusement aux problèmes de leur défense commune. Vers la fin du mois de mai, le premier ministre King, qui se préoccupait de plus en plus de la sûreté de Terre-Neuve et de la défense de la côte atlantique, fit savoir au président Roosevelt qu'il serait nécessaire de ménager de nouveaux entretiens entre les états-majors des deux pays. Ces entretiens eurent lieu à Washington les 11 et 12 juillet et portèrent en majeure partie sur des demandes du Canada, qui désirait obtenir du matériel militaire des Etats-

Unis, et sur la quantité d'aide militaire que devraient fournir les Etats-Unis pour défendre le Canada en cas d'attaque directe. Au mois d'août, le Canada envoya à Washington un attaché militaire et un attaché naval qui rejoignirent l'attaché de l'air qui avait été posté dans la capitale américaine au mois de février précédent. Toutefois, on n'avait pris jusque-là aucune disposition pour assurer des consultations permanentes et suivies entre les autorités des deux pays sur les questions militaires.

A ce moment, le premier ministre du Canada donna à entendre au président Roosevelt, par l'entremise de M. J. Pierrepont Moffatt, ambassadeur des Etats-Unis à Ottawa, qu'il serait utile et opportun que les deux chefs de gouvernement puissent se rencontrer. Lorsque le président reçut ce message le 16 août, il téléphona immédiatement à M. King, l'invitant à le rencontrer dès le lendemain à Ogdensburg, dans l'Etat de New York. M. King, accompagné de M. Moffatt, se rendit en voiture à Ogdensburg le lendemain après-midi, et, au cours de la soirée, le président et le premier ministre discutèrent pendant plusieurs heures à bord du train présidentiel.

A la suite de cette conversation entre les deux chefs d'état, le communiqué connu sous le nom de "Déclaration d'Ogdensburg" fut publié le 18 août:

Le premier ministre et le président ont discuté des problèmes communs du Canada et des Etats-Unis en ce qui a trait à la défense et à la sécurité des deux pays. Ils ont convenu qu'une Commission permanente canado-américaine de défense sera établie immédiatement. Cette commission mixte permanente pour la défense entreprendra immédiatement des études portant sur les problèmes de la Défense sur mer, sur terre et dans les airs, et sur le personnel et le matériel nécessaires. Elle étudiera, dans un sens large, la défense de la partie nord de l'hémisphère de l'Ouest. La Commission permanente canado-américaine de défense se composera de quatre ou cinq membres de chaque pays, dont la plupart feront partie des forces armées. Elle se réunira bientôt.

C'est donc avec une simplicité sans précédent que s'ouvrit une nouvelle ère des relations canado-américaines. A la suite de ce communiqué on établit la Commission permanente canado-américaine de défense. Le texte de l'Accord a été publié dans le Recueil des traités du Canada et adopté sous forme de décret du Conseil, tandis qu'aux Etats-Unis, la Déclaration d'Ogdensburg a été considérée comme une entente de nature exécutive qui n'avait pas besoin d'être ratifiée par le Sénat. Dans les deux pays, la réaction de la population a été immédiate et favorable, même si peu de personnes se rendaient compte que les relations entre le Canada et les Etats-Unis étaient passées du stade de la collaboration amicale à celui d'une véritable alliance.

La structure de la Commission permanente canado-américaine de défense n'a pas été modifiée de façon importante depuis sa création. Dès le début, elle comprenait deux sections nationales dont chacune avait son propre président (un civil), ainsi que des représentants des forces armées, et des représentants du ministère des Affaires extérieures et du

Département d'Etat qui remplissaient les fonctions de secrétaires. Le premier président de la section des Etats-Unis fut M. Fiorello H. La Guardia, maire de New York; le premier président de la section canadienne fut le colonel Oliver Mowat Biggar, avocat bien connu. A partir de 1951, le ministère des Affaires extérieures et le Département d'Etat envoyèrent des représentants siéger au sein de la Commission, en plus des deux secrétaires qu'ils fournissaient déjà. Ces nominations avaient pour but de faire en sorte que la Commission suive de près les aspects plus vastes de la politique gouvernementale et ne devienne pas seulement un moyen de consultation entre les états-majors.

En 1940, la section américaine de la Commission compta pendant quelques semaines un membre de plus que la section canadienne, puisque les ministères de la Guerre et de la Marine des Etats-Unis envoyèrent tous deux un représentant de l'Aviation. Le 11 octobre, le Canada nomma un autre membre des forces armées canadiennes, le lieutenant-colonel Georges-P. Vanier (maintenant Gouverneur général du Canada), afin que les deux pays comptent un nombre égal de représentants. Toutefois, lorsque le colonel Vanier démissionna, vers la fin de 1942, pour accepter un poste diplomatique, il ne fut pas remplacé. Ce n'est qu'en 1947 que les deux pays comptèrent de nouveau un nombre égal de représentants, alors que les Etats-Unis n'envoyèrent plus qu'un représentant de l'aviation par suite de la création du département de l'aviation. Au cours des dernières années, des représentants des ministères canadiens des Transports et de la Production de défense ont pris aussi l'habitude d'assister aux réunions de la Commission, à cause de l'importance pour ces ministères des questions qui y sont souvent débattues.

Les membres des forces armées canadiennes et les diplomates faisant partie de la Commission, de même que le secrétaire de chaque section ont en outre toujours occupé d'autres fonctions. Entre les réunions, ils sont donc en contact quotidien avec les problèmes dont la Commission est saisie et avec la politique de leurs ministères. Au début, les membres des forces armées américaines ne faisaient pas ordinairement partie du quartier général du département de la Guerre ou de l'état-major des opérations navales; ils sont maintenant les fonctionnaires supérieurs chargés des affaires canadiennes au sein de leur département respectif. Le président de chaque section, qui n'a jamais eu de rapports avec le département ou avec les forces armées, est nommé par le chef de son gouvernement.

La première réunion de la Commission eut lieu le 26 août 1940 à Ottawa, alors qu'on adopta sept recommandations, soit plus du cinquième des recommandations présentées par la Commission durant toute la guerre. Ceci fut possible parce qu'un grand nombre de problèmes urgents avaient déjà été étudiés par les deux états-majors. Pendant le reste de l'année, la Commission se réunit tous les mois. Ordinairement, les réunions avaient lieu alternativement au Canada et aux Etats-Unis. La première réunion d'Ottawa fut suivie d'une réunion à Washington; d'autres eurent lieu sur l'emplacement de futurs ouvrages de défense et, plus tard, au cours de la guerre, les membres de la Commission se réunirent alternativement à Montréal et à New York. Les membres de la commission ne suivirent aucun programme établi et se réunirent à intervalles irréguliers aussi souvent qu'il le fallait. Il n'y eut que 8 réunions en 1941, mais ce nombre passa à 11 en 1942, alors que les Etats-Unis

devinrent partie belligérante. En 1943, la guerre avait pris un tournant décisif, et les mesures de défense de l'Amérique du Nord étaient devenues moins urgentes. Il y eut par conséquent moins de réunions: sept en 1943, cinq en 1944 et cinq en 1945. Depuis lors, les réunions ont lieu quatre fois par année en moyenne.

La Commission permanente canado-américaine de défense devait être un organisme consultatif plutôt qu'exécutif, et son but principal était, - et demeure toujours, - de présenter des recommandations aux deux gouvernements au sujet des questions qui touchent à leur défense commune. Les travaux sont effectués sans formalisme. Un rapport, présenté par les forces armées des deux pays, par le ministère canadien des Transports et au nom des co-présidents de la Commission permanente, sur les progrès accomplis dans le partage de la production de défense figure à l'ordre du jour. Les problèmes de défense font l'objet d'études et de discussions jusqu'à ce qu'on en arrive à une entente générale. On ne recourt pas au vote, et les recommandations officielles sont adoptées à l'unanimité. Les questions débattues sont présentées par la Commission elle-même ou par un organisme de l'un des deux gouvernements qui renvoie le problème à la Commission par l'entremise de l'un de ses membres. Lorsqu'une recommandation est approuvée par les deux gouvernements, cette approbation tient lieu de directive pour les services gouvernementaux intéressés.

Pendant la guerre, la Commission s'est surtout occupée de la défense des régions côtières de la partie nord du continent nord-américain; mais les 33 recommandations adoptées au cours de cette période traitaient aussi de l'échange de renseignements, de l'allocation et de la quantité des ressources matérielles, de la sécurité de la navigation dans les canaux de Sault-Sainte-Marie, de la coordination de l'entraînement aérien et de la disposition des installations de défense. En plus des recommandations, qui ont été approuvées dans leur ensemble dans la plupart des cas et approuvées en partie dans certains cas, la Commission qui a parfois été dépassée par les événements, a présenté le 4 octobre 1940 son premier et unique rapport officiel. Durant la guerre, les membres des forces armées qui siégeaient à la Commission ont aussi présenté deux plans fondamentaux de défense; le premier prévoyait le cas où la Grande-Bretagne aurait perdu le contrôle de l'Atlantique nord et il étudiait la possibilité d'assurer la défense de l'Amérique du Nord sous la direction stratégique des Etats-Unis, tandis que le deuxième plan prévoyait la coordination de cet effort de défense au moyen d'une collaboration mutuelle, advenant le cas où les Etats-Unis entreraient en guerre aux côtés des Alliés.

Lorsque les Etats-Unis entrèrent en guerre, certaines des attributions de la Commission furent remises au ministère de la Guerre de chaque gouvernement; elle continue toutefois à jouer le rôle très utile d'organisme chargé de débattre certaines questions d'une façon non officielle, de négocier des questions de défense dans un cadre qui comptait des représentants du monde diplomatique et des forces armées, de réunir et d'échanger des renseignements, de hâter la mise en vigueur de mesures pratiques, d'aplanir les difficultés, d'éliminer les retards, de donner suite aux décisions déjà prises et de veiller à ce que des projets importants ne soient pas mis de côté à cause de l'urgence des affaires ministérielles. A la suite du travail

précieux accompli par la Commission durant la guerre, les deux gouvernements conclurent qu'elle pouvait jouer un rôle utile au cours de la période d'après-guerre. Le 12 février 1947, le Canada et les Etats-Unis publièrent ensemble un communiqué dans lequel ils affirmaient qu'ils continueraient à collaborer sur le plan militaire et que la Commission permanente canado-américaine pour la défense ne serait pas dissoute.

Depuis la fin de la guerre, la Commission, qui avait d'abord été établie surtout dans le but de coordonner les plans des deux gouvernements pour la défense de l'Amérique du Nord en temps de guerre, a vu son rôle se modifier petit à petit tant à cause de la nature différente de sa tâche qu'à la suite de la création d'autres organismes consultatifs bilatéraux dans le domaine de la défense. Parmi ces organismes, on compte le Comité de collaboration militaire, établi en 1946, le Comité supérieur de Programme de partage des créations et production de défense du Canada et des Etats-Unis, et le Comité ministériel canado-américain de défense commune, créés tous deux en 1958. La Commission n'est donc plus le seul organisme mixte chargé des questions de défense.

C'est au sein de l'OTAN, créée pour faire face à la menace que constituait l'Union soviétique pour l'Ouest de l'Europe vers la fin des années quarante, que le Canada et les Etats-Unis contractèrent pour la première fois une alliance officielle en temps de paix. Tout en participant activement à cette alliance défensive qui réunissait plusieurs Etats, les deux pays continuèrent à assurer ensemble la défense de l'Amérique du Nord parallèlement à l'organisation conjointe de défense établie par les pays de l'OTAN en Europe. Au début des années cinquante, la Commission a dû participer directement à la préparation de plusieurs plans de défense du continent nord-américain, mais à mesure que la menace à laquelle l'Amérique du Nord devait faire face devenait plus précise, à la suite de la mise au point de bombardiers qui pouvaient effectuer des vols intercontinentaux et de projectiles téléguidés à longue portée, ces plans ont été confiés aux états-majors militaires des deux gouvernements. La Commission a participé directement à la préparation des plans des trois lignes de radar (la ligne Pinetree, la ligne Mid-Canada, et la Ligne avancée de pré-alerte) qui ont été construites à travers le Canada à des latitudes de plus en plus élevées afin de donner l'alerte en cas d'attaque provenant de l'Arctique. Elle a participé de façon moins directe à la construction du réseau de détection lointaine des engins balistiques (BMEWS), dont les postes sont situés en Alaska, au Groenland et en Grande-Bretagne, à l'établissement du NORAD en 1957 et à la solution du problème délicat des ogives nucléaires pour les armes canadiennes en 1963.

Au cours des dernières années, la Commission a accompli un travail très utile en aidant à concilier les besoins de la défense avec d'autres facteurs de nature politique et économique afin de faciliter la mise en œuvre de programmes de défense du continent à la satisfaction des deux gouvernements. Les progrès techniques récents ont rendu plus complexes les problèmes que pose la défense de l'Amérique du Nord, et les dispositions nécessaires à cette défense sont donc devenues de plus en plus considérables et compliquées. Ces dispositions défensives affectent maintenant beaucoup plus la vie quotidienne de l'Amérique du Nord qu'elles ne le faisaient au cours des dix années qui ont immédiatement suivi la guerre, et soulèvent un grand nombre de problèmes politiques, économiques ou sociaux. C'est une tâche difficile et délicate

que de concilier les besoins de la défense du continent et les autres objectifs de la société nord-américaine; dans ce but il faut étudier attentivement plusieurs sujets délicats qui ne peuvent pas être classés arbitrairement sous les titres de questions militaires ou de questions politiques. C'est dans ce domaine qu'au cours des dernières années la Commission a joué son rôle le plus utile, rôle que n'ont encore réussi à remplir aucun des autres organismes créés par les gouvernements canadien et américain pour traiter de leurs problèmes communs.

La Commission, parce qu'elle compte des civils et des militaires parmi ses membres, parce qu'elle a acquis beaucoup de prestige et d'expérience au cours des années et parce que ses façons de procéder sont souples est particulièrement bien placée pour régler les problèmes délicats et complexes qui se posent actuellement en ce qui a trait à la défense de l'Amérique du Nord. On peut espérer qu'elle contribuera encore de façon importante et indispensable au maintien de rapports bénéfiques entre le Canada et les Etats-Unis.

RP/C