

## **Une culture stratégique idéaliste, libérale et défensive? Analyse de l'Énoncé de politique internationale du Canada**

Par Justin Massie<sup>1</sup>

Deux constats reviennent constamment dans les analyses de la politique étrangère du Canada (PEC) : l'apparente absence d'une vision stratégique cohérente, capable de donner un sens clair aux comportements du Canada sur la scène internationale, de même que l'importance de l'identité nationale, ne serait-ce que par l'omniprésence des principes moraux et des valeurs dans l'élaboration des politiques<sup>2</sup>. Il en résulte une propension presque automatique à s'attarder à la notion de culture stratégique, qui semble rassembler ces deux éléments autour d'un seul concept.

D'emblée, il apparaît essentiel de s'interroger si le Canada possède une telle culture stratégique avant même d'en évaluer la nature. Contrairement aux États-Unis, à la France ou à l'Allemagne par exemple, il apparaît litigieux d'affirmer que les pratiques du Canada sur la scène internationale sont guidés par une vision d'ensemble, une grande stratégie, qui repose sur une conception claire des intérêts et des volontés nationales.

Suite à la récente publication du nouvel Énoncé de politique internationale du Canada (ÉPIC), il devient essentiel d'analyser son contenu en regard d'une telle culture stratégique. Le besoin d'adapter la PEC aux nouvelles réalités internationales et la volonté de regrouper les aspects de défense, de diplomatie, de commerce et de développement autour d'une vision claire et cohérente figuraient d'ailleurs au cœur de son processus de révision. Il faut dire que le dernier examen de la politique étrangère canadienne remontait à 1995.

L'ÉPIC témoigne-t-il d'une culture stratégique, d'une cohérence autour de l'usage ou de la menace de l'usage de la force sur la scène internationale? Pour répondre à cette interrogation, nous analysons l'Énoncé en fonction de quatre grandes questions : 1) comment les Canadiens se décrivent-ils? 2) quels sont les ennemis du Canada? 3) dans quelles circonstances est-il jugé légitime de recourir à l'usage de la force contre ces menaces? et 4) quels sont les moyens stratégiques appropriés pour le faire?

Ces questions ont pour objectif de cerner le ciment culturel qui caractérise le Canada en regard de l'usage de la force. Par leur nature, elles n'ont pas la prétention

---

<sup>1</sup> L'auteur est candidat à la maîtrise en science politique à l'Université du Québec à Montréal et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangères et de défense canadiennes.

<sup>2</sup> Stéphane Roussel souligne ces deux constats dans son « Guest Editor's Introduction », *International Journal*, 59(3), été 2004, p.477.

d'expliquer ou de prédire le comportement stratégique canadien, mais plutôt d'identifier le contexte culturel circonscrivant l'usage de la force militaire par le Canada. L'objectif principal de cet essai se veut donc de tenter de distinguer les éléments clés d'une possible culture stratégique canadienne en matière d'usage de la force au sein de l'ÉPIC.

Il s'en dégage des préférences stratégiques relativement cohérentes autour d'une conception idéaliste, libérale et défensive de la guerre. En revanche, les principes normatifs d'une telle approche soulèvent notamment quelques incohérences au niveau de leurs implications stratégiques. Mais avant d'analyser l'ÉPIC, il convient de préciser brièvement ce que l'on entend ici par culture stratégique.

### **La notion de culture stratégique**

Le concept de culture stratégique fait l'objet de nombreux débats quant à sa nature et à ses effets<sup>3</sup>. Il n'est pas ici nécessaire de présenter l'ensemble des définitions proposées par les auteurs. Il s'avère plutôt utile d'exposer très brièvement notre propre conception de cette notion afin de guider notre analyse de l'ÉPIC.

La culture stratégique constitue le contexte culturel dans lequel s'articule le comportement stratégique de l'État. En ce sens, Colin S. Gray la définit comme étant la résultat de la « transmission sociale persistante (bien que pas éternelle) d'idées, d'attitudes, de traditions, d'habitudes d'esprit et de méthodes préférées d'opération qui sont plus ou moins spécifiques à une communauté de sécurité géographiquement située qui possède une expérience historique unique<sup>4</sup> ». Résultats de compromis politiques<sup>5</sup> et des actions et réactions passées, ces prédispositions culturelles de l'État quant à l'usage de la force sur la scène internationale proviennent de l'ensemble des idées largement partagées au sein d'une société<sup>6</sup>. Bien que plusieurs sous cultures stratégiques puissent exister au sein d'une même collectivité, seulement celle qui domine l'imaginaire collectif et les représentations sociales et discursives qui en découlent attesteront de la nature de

---

<sup>3</sup> Pour un résumé de ces débats, voir Stuart Poore, « Strategic Culture », dans J. Glenn, D. Howlett et S. Poore (dir.), *Neorealism Versus Strategic Culture*, Londres: Ashgate, 2004, pp.45-71; Jeffrey Lantis, « Strategic Culture and National Security Policy », *International Studies Review*, 4(3), 2002, pp.87-113.

<sup>4</sup> Colin S. Gray, « Strategic culture as context: the first generation of theory strikes back », *Review of International Studies*, 25(1), 1999, p.51. Dans cet article, nous mettrons plus particulièrement l'accent sur l'État comme principal objet référent puisque nous analysons le comportement stratégique du Canada et non celui d'une autre type d'organisation collective.

<sup>5</sup> Ces compromis résultent de luttes politiques au terme desquelles une certaine conception dominante de la réalité s'est imposée. Voir Thomas U. Berger, *Cultures of Antimilitarism. National Security in Germany and Japan*, Baltimore and London: John Hopkins University Press, 1998, p.20.

<sup>6</sup> Robert B. Bathurst, *Intelligence and Mirror: On Creating an Enemy*, London: Sage Publications, 1993, p.18; Thomas U. Berger, *op. cit.*, p.24; John S. Duffield, « Explaining National Security Policy: A Framework of Analysis », dans *World Power Forsaken. Political Culture, International Institutions, and German Security Policy After Unification*, Stanford: Stanford University Press, 1998, p.22.

la culture stratégique. Le degré de domination, de cohérence et de clarté d'un certain imaginaire collectif au sein d'une société permettra en retour d'évaluer l'ampleur de l'influence qu'elle exerce sur les comportements stratégiques<sup>7</sup>.

Ces imaginaires collectifs pourront également être qualifiés de dominants s'ils font preuve d'une relative stabilité à travers le temps. Les éléments semi permanents du contexte culturel étudié s'imposent aux décideurs politiques d'une telle manière qu'ils contribuent à former un modèle prééminent de compréhensions de soi et de l'environnement international dont découlent les choix stratégiques. L'établissement de la persistance historique d'une culture stratégique, évaluée sur une longue période temporelle, limitera ainsi les tendances tautologiques des analyses culturelles<sup>8</sup>. Bien que nous ne puissions dans le cadre de cet essai effectuer une telle évaluation longitudinale, l'identification des principaux attributs de la culture stratégique telle que présentés au sein de l'ÉPIC constitueront un reflet de ces récurrences historiques et une première étape à une analyse plus exhaustive.

Les pratiques discursives des décideurs politiques peuvent témoigner de la nature de ces attributs culturels. Les compréhensions sociales partagées au sein d'une société sont effectivement discernables dans les discours politiques puisque ces derniers doivent faire référence à ces compréhensions pour avoir un sens auprès de l'opinion publique<sup>9</sup>. Comme le souligne Jutta Weldes, les discours officiels « sont puissants parce qu'ils font du sens à une partie au moins de leur audience. Ils correspondent aux compréhensions implicites du monde, des objets qui peuplent ce monde, et des formes acceptées de raisonnement<sup>10</sup> ». Ces compréhensions collectives de la réalité donnent ainsi un sens aux comportements stratégiques de l'État en définissant la nature de la société interne et du monde qui entoure les décideurs.

Les préférences stratégiques peuvent être distinguées, selon Alastair I. Johnston, entre celles qui font preuve de réalisme, où la guerre est perçue comme un fait *inévitabile*, et une stratégie *offensive* est privilégiée afin de contrer ces menaces, et celles qui témoignent d'idéalisme, alors que la guerre est perçue comme un fait *aberrant*, et

---

<sup>7</sup> John S. Duffield, *op.cit.*, p.29.

<sup>8</sup> Thomas U. Berger, *op. cit.*, p.20.

<sup>9</sup> Roxanne Lynn-Doty, « Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in the Philippines », *International Studies Quarterly*, 37(1), 1993, p.303.

<sup>10</sup> Jutta Weldes, *Constructing National Interests. The United States and the Cuban Missile Crisis*, Minneapolis: Minnesota University Press, 1999, pp.114-115. Traduction libre de « are powerful because they make sense to at least some in their audiences. They accord with implicit understandings of the world, of the objects that populate that world, and of accepted forms of reasoning ».

une stratégie *défensive* est privilégiée afin de contrer les menaces<sup>11</sup>. L'acceptation de l'inévitabilité de la guerre amène effectivement à préférer des stratégies préventives et/ou préemptives puisque, si la guerre est perçue de cette façon, il est nécessaire d'agir avant qu'on ennemi ne le fasse<sup>12</sup>. L'idée selon laquelle la guerre est aberrante et évitable conduit quant à elle à privilégier la négociation et la concertation afin de la prévenir, et à ne recourir à l'usage de la force qu'en dernier ressort, uniquement comme solution ultime<sup>13</sup>. En d'autres mots, il est possible de catégoriser les cultures stratégiques en fonction des perceptions des menaces et des préférences vis-à-vis de l'usage de la force d'une communauté culturelle donnée. Leurs effets conduiront les États à adopter soit une stratégie de *realpolitik* (contribuant à créer un système international anarchique), soit une stratégie d'*idealpolitik* (contribuant à créer un système international institutionnalisé)<sup>14</sup>. Cette idée abonde ainsi dans le sens de Wendt qui, postulant que les identités façonnent les intérêts des États, stipule que la nature du système international « est ce que les États en font<sup>15</sup> ».

En définitive, la culture stratégique fait référence à une perception particulière et propre à une société de la réalité stratégique internationale et des moyens appropriés afin d'y répondre. Elle façonne la manière dont les décideurs politiques choisissent, définissent et perçoivent leurs ennemis, en estiment les intentions et planifient de les contrer<sup>16</sup>. Elle permet donc de cerner l'image qu'une société projette d'elle-même, les ennemis qui la menacent, les circonstances dans lesquelles l'usage de la force est jugé légitime, et les moyens stratégiques privilégiés pour contrer ces menaces.

## L'image de la société canadienne

---

<sup>11</sup> Alastair I. Johnston, « Cultural Realism and Strategy in Maoist China », dans P. J. Katzenstein (dir.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996, p.223.

<sup>12</sup> Richard N. Lebow, *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1984, pp.254-263.

<sup>13</sup> Alastair I. Johnston, *op. cit.*, p.223.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p.265. Cette division entre *realpolitik* et *idealpolitik* variera sur une échelle en fonction de la cohérence interne et historique au sein d'une même société. Les implications stratégiques qui en découleront rejoignent en quelque sorte la division entre réalistes offensifs (voir John Mearsheimer, « The False Promise of International Institutions », dans M. Brwon, S. M. Lynn-Jones et S. E. Miller (dir.), *The Peril of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*, Cambridge: MIT Press, 1995, pp.332-376) et défensifs (voir Charles Glaser, « Realists As Optimists: Cooperation As Self-Help », *International Security*, 19(3), hiver 1994/5, pp.50-90) et libéralismes offensifs et défensifs (voir Benjamin Miller, « The Rise (and Decline?) of Offensive Liberalism », Communication présentée à 45<sup>e</sup> rencontre annuelle de l'*International Studies Association (ISA)*, mars 2004, Montréal).

<sup>15</sup> Alexander Wendt, « Anarchy is What State's Make of It: The social construction of power politics », *International Organization*, 46(2), 1992, pp.391-425.

<sup>16</sup> Robert B. Bathurst, *op. cit.*, p.24.

Pour être en mesure de saisir adéquatement les perceptions canadiennes quant à l'usage jugé approprié de la force militaire sur la scène internationale, il est primordial d'identifier au préalable la façon dont les Canadiens se perçoivent eux-mêmes<sup>17</sup>, dans la mesure où cette image de soi constitue les fondements mêmes du comportement stratégique de l'État. Cette image de soi conditionne le choix des préférences stratégiques en limitant notamment l'étendue des possibilités offertes et jugées acceptables<sup>18</sup>. Les perceptions de soi circonscrivent ainsi le domaine du possible pour les décideurs politiques qui, à leur tour, par leurs actions et leurs interprétations, reproduisent ces perceptions, qui viennent à former une identité nationale<sup>19</sup>.

Il est ainsi essentiel de cerner la façon dont l'ÉPIC définit la société canadienne parce que les postulats mentionnés dans le document constituent le socle culturel par lequel est défendue l'approche canadienne vis-à-vis de l'usage de la force. L'ÉPIC mentionne d'ailleurs explicitement l'importance de la relation entre la perception de soi et la formation des intérêts : « Dans la voie qu'il se tracera, le Canada sera guidé par ses principaux intérêts, qui sont intimement liés à la nature de sa société et aux valeurs qu'elle incarne. (...) Leur articulation [les intérêts du Canada] précise doit découler de l'image que nous avons de nous aujourd'hui<sup>20</sup> ». La perception de soi se traduit donc en terme de valeurs, représentant les principes moraux qui caractérisent la société canadienne et qui façonnent les préférences stratégiques du Canada.

Quelle est cette image? Constamment à travers l'Énoncé, la société canadienne est décrite selon le sempiternel attachement à des valeurs tels la démocratie participative, la primauté du droit et le respect des droits de la personne. Bien que redondant, cette récurrence témoigne d'une considération historique non négligeable en ce qu'il contribue à façonner le comportement stratégique canadien depuis plusieurs décennies déjà. En outre, l'ÉPIC met particulièrement l'accent sur le « succès » et l'unicité du modèle canadien. « Le Canada doit son succès continu au fait de savoir

---

<sup>17</sup> Il est à noter que l'objectif de cette section n'est pas de comparer la perception de soi à la « réalité » (s'il en existe une observable), mais plutôt d'identifier certains éléments clés de cette perception de soi en fonction de l'usage de la force militaire. D'autres éléments culturels sont ainsi volontairement omis du fait qu'ils ne touchent pas aussi directement à la perception du recours à la force.

<sup>18</sup> David J. Elkins, et Richard E. B. Simeon, « A Cause in Search of Its Effect, or What Does Political Culture Explain? », *Comparative Politics*, vol. 11, no. 2, janvier 1979, p.128; Ted Hopf, «The promise of constructivism in international relations theory », *International Security*, vol. 23, no. 1, été 1998, p.172; Jutta Weldes, *Constructing National Interests. The United States and the Cuban Missile Crisis*, Minneapolis: Minnesota University Press, 1999, p.12. Nous postulons ici que les identités façonnent les intérêts des États, selon une approche constructiviste des relations internationales.

<sup>19</sup> Pour une analyse plus approfondie de la co-constitution des identités, voir Nicholas Onuf, « Constructivism: A User's Manuel », dans Vendulka Kubalkova, Nicholas Onuf et Paul Kovert (dir.), *International Relations in a Constructed World*, Armonk, New York : M. E. Sharpe, p.59.

<sup>20</sup> Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, Énoncé de politique internationale du Canada, 2005, pp.4-5.

concilier démocratie, droits de la personne et primauté du droit. Si beaucoup de pays partagent ces valeurs, nous les avons regroupés en un modèle particulier, reflet de notre histoire et de nos aspirations actuelles<sup>21</sup> ». De ce particularisme avoué découle trois perceptions de soi dont les implications en matière stratégique sont probantes : 1) que le modèle sociétal canadien se distingue de la société américaine; 2) que le succès de ce modèle tient en grande partie à l'activisme historique du Canada sur la scène internationale; et 3) que ce succès provient également d'une aversion pour le recours à la force.

Premièrement, il est considéré dans le document que la relation privilégiée du Canada avec les États-Unis tient davantage du fait de la proximité géographique que de valeurs communes. Certes, il est admis – voire vanté – que le Canada et les États-Unis partagent, de même qu'avec le reste de l'Occident, de nombreux principes philosophiques, dont les valeurs démocratiques et juridiques forment l'essentiel du corpus. En revanche, l'énoncé souligne plus particulièrement la distinction du modèle canadien vis-à-vis du modèle américain, et non par rapport à d'autres sociétés occidentales. En plus de répéter l'autonomie politique du Canada quant à ses choix stratégiques, il caractérise les « différences » entre les deux sociétés en terme de « points de vue » et de « valeurs », sans toutefois préciser la nature de ces divergences. Malgré le flou les entourant, les implications stratégiques de ces différences peuvent se révéler importantes, notamment en ce qui a trait à l'appréhension de la nature de l'environnement international, élément sur lequel nous reviendrons.

Deuxièmement, le succès du modèle canadien est dû à sa propension à intervenir de manière désintéressée sur la scène internationale. « De fait, les Canadiens ne se sont jamais contentés de se reposer sur leurs lauriers. Du rôle joué par Lester B. Pearson dans la création de missions de maintien de la paix à notre contribution en tant que membre de la Force internationale d'assistance à la sécurité de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en Afghanistan, le Canada fait sa part dans la communauté internationale<sup>22</sup> ». Il s'agit donc d'une valorisation de l'interventionnisme canadien dans les affaires internationales. Les actions passées ont établi des normes historiques devant être poursuivies, voire dépassées. D'une perception positive de la participation du Canada à la Seconde Guerre mondiale et à la guerre de Corée par exemple, découle une volonté à l'heure actuelle de « faire honneur [aux] réalisations historiques dans les affaires internationales [et ainsi d'] apporter une contribution distincte au renforcement

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>22</sup> *Ibidem.*

de la sécurité et de la prospérité au XXI<sup>e</sup> siècle<sup>23</sup> ». La perception de la société canadienne dans l'ÉPIC en est donc une qui met en valeur l'activisme des Canadiens, c'est-à-dire leur volonté d'agir et de ne pas rester indifférents à l'égard des enjeux internationaux.

Troisièmement, le Canada tire également son succès dans sa capacité à atteindre pacifiquement des compromis. « [N]ous nous révélons toujours capable d'adapter notre union politique et sociale, et de résoudre pacifiquement les différends, ce qui est remarquable<sup>24</sup> ». Cette perception provient d'une lecture positive de l'histoire du pays : les compromis atteints en 1774 (date de signature de l'Acte de Québec) au niveau des différends linguistiques et ethniques sont considérés avoir façonné la société canadienne d'une telle façon que le sens du compromis et de la négociation sont dorénavant profondément ancrés dans les valeurs canadiennes.

Une des implications stratégiques de cette perception de soi concerne directement l'usage de la force : cette propension à régler pacifiquement les différends se traduit par un sentiment d'aversion pour le recours à la force. Il est ainsi stipulé qu'« [a]ucune circonstance ne justifie le recours à la violence comme instrument de changement politique, de l'intérieur comme de l'extérieur<sup>25</sup> ». Il est d'ailleurs à noter que ce caractère pacifique (du moins perçu de cette façon) de la société canadienne est considéré comme étant positif, voire supérieur, en ce sens où le recours injustifié à la force est jugé problématique car source d'instabilité et d'insécurité.

Cette façon d'appréhender l'usage de la force résulte d'une conception idéaliste de la guerre. Reprenant la catégorisation de Johnston quant aux différents types de cultures stratégiques possibles, il est effectivement possible d'affirmer que l'ÉPIC entretient une approche selon laquelle la guerre est aberrante et peut être évitée. Dans ce cas, un sentiment d'aversion envers la violence et une prédilection pour le règlement pacifique des différends caractériseront la société et façonneront l'appréciation de la nature de l'environnement international.

### **Les sources de menace**

Quels sont les ennemis du Canada? L'ÉPIC fait état de « nouveaux groupes de menaces », dont l'émergence fait suite de la fin de la guerre froide et, plus récemment, des attentats terroristes de septembre 2001. Dans ce contexte, trois grandes menaces

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p.34.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>25</sup> *Ibidem.*

sont déclarées miner la sécurité du Canada : le terrorisme international, les États en faillite, et la prolifération d'armes de destruction massive (ADM).

D'abord, les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont créé une onde de choc au Canada. Les menaces de guerres interétatiques demeurent, mais elles ne constituent plus une source d'insécurité aussi probante que durant la guerre froide. Dorénavant, le terrorisme s'impose comme principale source de menace contre le Canada et ce, pour encore très longtemps. « Certains Canadiens se sentent peut-être à l'abri de tels dangers, mais en vérité nous ne le sommes pas<sup>26</sup> ». La menace terroriste n'est toutefois pas dirigée directement contre le Canada; ce sont plutôt ses effets négatifs sur l'économie et la stabilité internationales qui sont jugés nuisibles pour la sécurité des Canadiens.

[Le terrorisme] peut retarder le développement économique et perturber les axes du libre-échange et du commerce. Il peut déstabiliser des gouvernements ou les pousser à adopter des politiques défensives qui limitent les droits et libertés démocratiques. Il peut détruire l'esprit de compromis fragile tellement essentiel pour régler des différends de longue date<sup>27</sup>.

Ce sont les effets *indirects* du terrorisme qui constituent une véritable menace pour le Canada, i.e. l'isolationnisme politique, le protectionnisme économique et le repli sur soi. L'ouverture politique et économique, la primauté du droit et le respect des droits de la personne, soit les valeurs constituant le socle culturel du Canada, sont menacés par de telles réactions d'autres États. Le principal danger du non respect de ces normes est d'entraîner l'instabilité interne, puis externe aux frontières des États, puisque, comme le prouve le cas canadien, de leur respect interne découle un environnement externe stable, prospère et sécuritaire.

Une seconde source de menace identifiée par l'Énoncé provient des États en faillite. Par leur incapacité à assurer la sécurité de leur population et leur stabilité politique interne, certains États représentent une menace pour les Canadiens. Ils provoquent d'une part de graves crises humanitaires qui nécessitent l'intervention de la communauté internationale et génèrent d'autre part une insécurité régionale et internationale. « Les nombreux réfugiés qu'ils déracinent non seulement représentent une tragédie sur le plan humanitaire, mais menacent la stabilité des États voisins et de régions entières. Plus grave encore, la fragilité des États en déroute en fait clairement des terres fertiles pour les réseaux terroristes et le crime organisé, ce qui peut menacer

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p.7.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.13.



directement la sécurité des Canadiens<sup>28</sup> ». Ce sont donc les effets migratoires, terroristes et criminels internationaux des États en faillite qui peuvent menacer la sécurité du Canada. En n'assurant pas leur propre stabilité interne et en violant les droits fondamentaux de leur population, certains États contribuent à l'insécurité du Canada parce qu'ils sont source d'instabilité internationale.

Une troisième source de menace constitue la prolifération d'armes de destruction massive. Elle est considérée comme telle en raison de la volonté présumée de certains États à acquérir des armes chimiques, nucléaires, radiologiques et/ou biologiques. L'Énoncé demeure cependant très vague vis-à-vis de cette source de menace. Il est implicite que c'est leur acquisition par des États non démocratiques ou des organisations terroristes et le désir de les utiliser contre les démocraties libérales qui représente la véritable menace pour le Canada. L'utilisation d'ADM par ces États serait « lourde de conséquences pour le Canada<sup>29</sup> », mais les conséquences de leur *possession* par d'autres États que ceux mentionnés (la région très vague du Moyen-Orient, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord) ne sont pas soulignées. Il est possible de déduire de cette imprécision que le Canada estime que les intentions des États non démocratiques sont plus malveillantes que celles des démocraties libérales puisqu'ils ne fondent pas leurs comportements stratégiques sur les mêmes valeurs d'ouverture, de pacifisme et de primauté du droit que le Canada.

Le terrorisme apparaît ainsi regrouper les deux autres menaces explicitement mentionnées dans le document. Il forme un continuum de la menace, voire un « *catch-all-threat* » : tout ce qui contrevient aux principes d'ouverture, de démocratie et de pacifisme du libéralisme est considéré menacer la sécurité du Canada. Ce ne sont donc pas tant le terrorisme international, les États en faillite ou la prolifération d'ADM *per se* qui menacent les Canadiens; ce sont plutôt la fermeture politique et économique, l'instabilité interne et l'absence de gouvernance démocratique des États qui sont porteurs d'insécurité. En d'autres mots, la sécurité du Canada dépend de l'adoption de modèles politique et économique libéraux de la part des autres États. Cette conception du monde rejoint celle de la paix libérale<sup>30</sup> et fait écho, selon M. Martin, à l'« idéalisme » des Canadiens<sup>31</sup>. Elle fait donc référence à la perception que les Canadiens ont d'eux-mêmes, dans la mesure où les grandes sources d'incertitudes contrastent drastiquement

---

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p.16.

<sup>30</sup> Pour une synthèse, voir Markus Fischer, « Liberal Peace: Ethical, Historical, and Philosophical Aspects », Discussion Paper 2000-07, Cambridge: Kennedy School of Government, Harvard University, avril 2000.

<sup>31</sup> *Ibid.*, avant-propos.

d'avec les valeurs et les principes que les Canadiens chérissent : la stabilité, l'ouverture et la démocratie. En regard de ceci, l'identification de circonstances précises où l'usage de la force militaire est jugé possible, voire nécessaire, pour contrer des menaces d'une telle nature constitue un défi de taille.

### **L'usage de la force**

Dans quelles circonstances est-il justifié d'utiliser la force militaire sur la scène internationale? L'ampleur du lien entre les perceptions culturelles et le comportement stratégique est notable dans l'ÉPIC par l'omniprésence des prescriptions normatives qui déterminent les circonstances possibles du recours à la force. À cet effet, le Paul Martin souligne, entre autres, trois « responsabilités » du Canada, c'est-à-dire trois conjonctures qui justifient l'utilisation de la force : 1) lorsque des gouvernements étrangers briment les droits fondamentaux de leur population; 2) lorsque « des terroristes ou des gouvernements irresponsables acquièrent des armes de destruction massive susceptibles de tuer des millions de personnes »; et 3) lorsque des catastrophes humanitaires surviennent ou s'apprêtent à se déclencher.

Ces trois contextes reflètent la nature des menaces et de la perception de soi des Canadiens qu'énonce l'ÉPIC. « Nous savons parler le langage de la tolérance et de la négociation, mais nous sommes prêts aussi à nous dresser pour défendre nos principes, surtout s'ils sont attaqués à l'étranger<sup>32</sup> ». Conséquemment, de ces trois responsabilités découle une hiérarchisation imprécise des situations jugées légitimes pour le recours à la force, qui résulte de la définition floue et vaste des menaces à la sécurité du Canada.

La décision de recourir ou non aux ressources militaires afin de contrer le terrorisme international, l'émergence d'États en faillite, et la prolifération d'ADM devrait logiquement être prise en considération dans la volonté de préserver – ou d'instaurer – l'ouverture économique et politique, la stabilité interne ainsi que la démocratie. Or, l'Énoncé ne respecte cette logique apparente en regard de l'usage de la force contre les menaces définies.

Tout d'abord, afin de contrer le terrorisme international, il faut « une stratégie globale qui comprenne, mais pas seulement, des instruments coercitifs<sup>33</sup> ». En fait, plus exactement, l'ÉPIC stipule que l'emploi de la force militaire représente le dernier recours possible afin de combattre le terrorisme. Le Canada est disposé à recourir à la violence, mais seulement si cette voie s'avère « nécessaire ». D'autres moyens que la force sont

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p.5.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p.14.

jugés plus aptes à contrer ce type de menace. « Nous sommes convaincus que la promotion de gouvernements responsables et démocratiques qui respectent les droits de la personne, autorisent l'expression pacifique de la dissidence et réalisent les aspirations de leur population est la meilleure arme contre le recrutement de terroristes<sup>34</sup> ». La voie diplomatique semble donc être privilégiée à celle de l'usage de la force, qui est perçu comme une contrainte ultime.

Toutefois, les circonstances dans lesquelles la « nécessité » de recourir aux Forces canadiennes (FC) surgira ne sont pas précisées davantage. Si l'on en juge à la quantité d'États qui ne partagent pas les principes libéraux que le Canada défend, et dont la voie diplomatique n'a pas réussi à faire changer d'attitude jusqu'à présent, il est alors possible de conclure que les FC pourraient intervenir dans la majorité des pays existants. Une telle idée frappe par son absurdité, notamment en regard de son incompatibilité vis-à-vis de l'attitude pacifique prêtée aux Canadiens. D'autres facteurs, non précisés, entrent donc forcément en ligne de compte. Il est possible de déduire que la sanction d'institutions internationales et la collaboration d'autres États sont au nombre de ces facteurs. Il est également possible de croire que les contradictions évidentes entre l'aversion des Canadiens à l'égard de l'usage de la force militaire et leur perception floue et vaste des menaces qui pèsent sur eux explique également (et probablement de façon complémentaire) les imprécisions quant aux circonstances où l'usage de la force est jugé indispensable.

Cette situation se reflète également en ce qui a trait aux menaces posées par les États en faillite. Le recours à la force militaire afin d'empêcher ces États de menacer le Canada est également considéré n'être qu'un élément parmi plusieurs autres moyens possibles. Il n'est explicitement envisagé que lorsqu'une situation locale s'est détériorée au point où les efforts de prévention (par l'entremise de l'aide au développement, du renforcement des institutions de gouvernance politique, et de la promotion d'une société civile active et dynamique) n'ont pas réussi à empêcher le déclenchement d'une « urgence humanitaire » où la sécurité des individus est menacée. Cette perception de l'utilité de l'usage des FC abonde dans le sens que les forces militaires constituent une solution de dernier recours. Similairement à la menace posée par le terrorisme toutefois, la prescription morale d'intervenir lorsque la sécurité des individus est menacée implique une telle quantité d'interventions que la contradiction constatée entre la nature

---

<sup>34</sup> *Ibidem.*

des menaces et l'utilité du recours au FC s'applique également dans le cas des États en faillite.

L'analyse des menaces posées par la prolifération d'ADM et des circonstances où le recours à la force est jugé utile afin de la prévenir et/ou de l'arrêter témoigne également de cette incohérence. Elle y diffère néanmoins du fait qu'il n'est jamais précisé si l'utilisation même des FC peut, en certains cas, s'avérer nécessaire. Outre la promotion et l'instauration de cadres juridiques internationaux (tel que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires par exemple), l'Énoncé fait état de l'utilité occasionnelle d'une « action internationale concertée », sans en préciser le sens ni même la possibilité ou non que des forces militaires puissent être impliquées dans de telles interventions multilatérales. Dans ce cas, le recours aux instruments juridiques internationaux apparaît non seulement être privilégié à l'usage de la force, mais peut-être même représenter la seule avenue jugée appropriée.

En regard des trois grandes menaces identifiées donc, les forces militaires sont considérées représenter soit un ultime recours, soit une solution peu envisageable. Cette perception de l'utilité de l'usage de la force afin de contrer les menaces internationales est conforme à l'idée que les Canadiens se font d'eux-mêmes, c'est-à-dire d'une société souhaitant régler pacifiquement les différends. Le recours à la violence n'est pas jugé représenter une solution adéquate aux enjeux de sécurité internationale, sauf en cas de crises imminentes, dont la nature n'est cependant pas précisée.

Cette conception conduit inévitablement le Canada à préférer une stratégie défensive, où l'usage de la force demeure un ultime moyen stratégique. Mais avant de préciser ce dernier élément, il convient de relever brièvement une situation pour le moins paradoxale.

Bien que l'attitude pacifique du Canada soit conforme à l'idéalisme attribué à la culture canadienne, elle s'avère également paradoxale. Elle contraste drastiquement vis-à-vis de l'importance accordée aux forces militaires dans la conception de la puissance de l'État. En effet, les capacités militaires sont perçues comme un élément primordial de l'influence du Canada sur la scène internationale, laquelle influence est source de puissance.

Pendant des décennies, l'engagement du Canada en ce qui concerne sa force militaire, l'aide internationale et notre présence diplomatique partout dans le monde a connu une lente érosion. (...) Le temps est [aujourd'hui] venu de redonner au Canada, à l'échelle internationale, une voix indépendante et influente, qui suscite notre fierté. (...)

Pour continuer d'avoir réellement voix au chapitre dans les affaires continentales [et parallèlement dans les affaires internationales], il faut certes des engagements plus concrets en matière de sécurité, mais nous y gagnerons aussi, car notre souveraineté nationale sera protégée, notre prospérité, renforcée et notre influence dans le monde, consolidée<sup>35</sup>.

Dans cette perspective, l'influence et le prestige du Canada sur la scène internationale passent inévitablement par des capacités militaires de défense et de sécurité accrues. L'augmentation du budget, des ressources et des effectifs des FC, vantée dans l'Énoncé comparativement aux difficultés financières des années 1990, de même que la valorisation des interventions militaires passées et actuelles des FC témoignent d'ailleurs de cette idée. De surcroît, l'importance accordée aux FC pour assurer la sécurité du territoire canadien abonde également en ce sens. L'Énoncé fait effectivement valoir l'utilité des militaires canadiens dans leur capacité à protéger la souveraineté du pays en Arctique, à venir en aide aux autorités civiles lors d'urgences nationales (les exemples des inondations, des ouragans, des tempêtes de verglas et des feux de forêt sont soulignés), ainsi qu'à participer à un éventail d'autres types d'interventions nationales (les cas de la répression de la pêche illégale, et du démantèlement de réseaux de trafic de stupéfiants sont entre autres mentionnés). Le recours aux FC est de ce fait valorisé, mais demeure, dans le cas de son rôle accru en territoire canadien, un élément de circonstances extraordinaires.

### **Les moyens stratégiques**

La stratégie canadienne en matière d'usage de la force est-elle de nature défensive ou offensive? Préventive ou réactionnelle? Unilatérale ou multilatérale? La stratégie globale du Canada mise sur la prévention des menaces en s'attaquant à leurs sources. La prévention des conflits passe ainsi par « le bien-être des individus partout dans le monde », dans une perspective où « le développement est [considéré être] la première ligne de défense » du pays<sup>36</sup>. Une telle approche implique une stratégie visant à « combler l'écart toujours grandissant qui sépare les pays riches des pays pauvres » et à ne « pas seulement maintenir la paix, mais aussi accomplir les durs travaux que nécessitent la construction de systèmes de santé, d'éducation et de justice susceptibles de permettre aux individus d'évoluer, de réussir, et de s'épanouir<sup>37</sup> ». La prévention des menaces est

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, avant-propos et p.7.

<sup>36</sup> *Ibid.*, avant-propos et p.3.

<sup>37</sup> *Ibid.*, avant-propos.

ainsi au coeur de la stratégie canadienne, mais celle-ci n'implique pas, au niveau de la prévention, le recours aux forces militaires. C'est par l'entremise de l'aide au développement que le Canada entend contribuer à prévenir l'émergence de crises humanitaires et de d'autres sources d'insécurité régionales et internationales.

Les menaces pour le Canada, i.e. le non respect des principes libéraux, témoignent d'une propension à préférer les éléments Diplomatie et Développement au détriment de la Défense dans l'approche stratégique des « 3D ». Ce concept, dont l'existence vise à accroître la cohérence et à améliorer la coordination des trois principaux champs de la politique internationale canadienne, est donc inégal en regard de l'usage de la force. Le choix d'intervenir militairement se voit relégué au dernier rang, comme solution ultime. Les menaces que posent le terrorisme international, les États en faillite et la prolifération d'ADM n'engendrent pas une préférence pour le déploiement des FC avant qu'une crise n'éclate. L'élément Défense est plutôt perçu comme dernière option valable, ce qui contraste d'autant plus qu'il semble prédominer dans l'actuelle intervention canadienne en Afghanistan, exemple-type s'il en est un au sein de l'ÉPIC.

La stratégie privilégiée en regard de l'usage de la force en est donc une, dans l'ÉPIC, de défensive. Le recours aux forces militaires n'est envisagé que lorsque des situations critiques se sont déjà concrétisées sur le terrain. Les exemples soulignées dans l'Énoncé, le Darfour, l'Afghanistan et Haïti notamment, font preuve de ce constat : les FC ont été déployées dans ces pays *après* qu'une crise humanitaire ou qu'une attaque terroriste se produisent. Une préférence pour des opérations de maintien de la paix plutôt que pour des opérations d'imposition de la paix devrait donc, en principe, découler de cette approche stratégique.

Cette attitude défensive va de paire avec une tendance à préférer les actions multilatérales aux interventions unilatérales. En effet, l'idée selon laquelle la guerre est aberrante et évitable amène non seulement à ne recourir à l'usage de la force qu'en dernier ressort, mais également à privilégier la négociation et la concertation afin de la prévenir. Si l'on est prêt à intervenir militairement avant qu'une crise humanitaire n'émerge afin de la prévenir, ou encore si l'on est disposé à déployer des troupes afin d'empêcher des groupes terroristes d'agir, alors une stratégie misant sur l'action unilatérale est logique puisqu'elle ne requière pas autant de délais et de négociations qu'une action concertée. Inversement, une stratégie défensive est par définition plus encline à privilégier l'atteinte de compromis multilatéraux.

En revanche, l'ÉPIC ne fait pas preuve d'une telle logique en ce qui a trait à la promotion de l'action multilatérale vis-à-vis de l'action unilatérale. Bien qu'il est spécifié que « [l]e Canada doit encourager une action collective, à l'échelle tant régionale que mondiale », il est également stipulé la nécessité de promulguer un « nouveau multilatéralisme ». Ce dernier vise à réorienter la stratégie traditionnelle du Canada en matière de coopération multilatérale en ne considérant plus le multilatéralisme comme une fin en soi<sup>38</sup>. « Bien que nous accordions une grande valeur au multilatéralisme . . . nous devons en bout de ligne nous engager à jouer un rôle de premier plan dans des initiatives particulières et, à l'occasion, nous y engager seuls<sup>39</sup>. Il est ainsi possible de croire que l'ÉPIC annonce la volonté du gouvernement Martin de changer la stratégie traditionnellement défensive et multilatérale du Canada, en privilégiant davantage le recours *ad hoc* aux coalitions de volontaires qu'aux opérations sous l'égide de l'ONU. Cette tendance témoignerait dès lors d'une préférence pour appuyer les interventions dirigées par les États-Unis. En revanche, puisqu'une telle réorientation stratégique nécessiterait également un changement en matière de perception de l'usage de la force militaire, il est tout aussi possible de croire qu'il s'agit davantage d'éléments de rhétorique que d'un signe d'une véritable réorientation stratégique de la part du gouvernement Martin.

## **Conclusion**

De l'analyse de l'ÉPIC se dégage un constat : l'approche stratégique canadienne en matière d'usage de la force apparaît en être une idéaliste, libérale et défensive. Idéaliste dans la mesure où la guerre est considérée être aberrante et évitable; libérale parce qu'elle s'appuie sur des principes philosophiques et moraux du libéralisme; et défensive parce qu'elle privilégie la négociation diplomatique à l'usage de la force, qui n'est jugé légitime qu'en situation de dernier recours.

Cette approche stratégique comporte cependant quelques incohérences : 1) le pacifisme attribué à la société canadienne semble paradoxal par rapport à la quantité et à l'ampleur des sources de menaces perçues contre le Canada; 2) la hiérarchisation de l'usage de la force est souvent très floue et ce, malgré d'importantes prescriptions

---

<sup>38</sup> Ce constat est d'ailleurs partagé par plusieurs autres auteurs, dont certains stipulent que « le Canada n'hésite pas à réinterpréter la notion de multilatéralisme étroitement associé depuis plus de 50 ans à la diplomatie canadienne » : Jean-Sébastien Rioux, Louis Bélanger, Gérard Hervouet et Richard Garon 2005, « On ne peut aider tout le monde. La politique internationale canadienne est à l'heure des choix », *Le Soleil*, 21 avril, p. A19.

<sup>39</sup> Canada, *op. cit.*, avant-propos.

normatives relatives à la « responsabilité » du Canada d'intervenir sur la scène internationale; 3) la perception canadienne des forces militaires apparaît contradictoire, comprenant une aversion pour le recours à la violence, estimant que les forces militaires sont source de puissance et de fierté, et jugeant le recours aux FC utile en cas de crises; 4) l'approche des « 3D » ne semble pas, du moins au sein de l'ÉPIC, refléter une considération équitable pour chacun des trois éléments la composant; et 5) les imprécisions autour de la préférence du multilatéralisme ou de l'unilatéralisme, qui impliquent des stratégies et des philosophies fort différentes, pourraient entraîner l'émergence de certaines incompatibilités stratégiques, ou encore témoigner d'un écart entre le discours et les pratiques au sein de la PEC.

Ces considérations quant à la culture stratégique portent à réflexion. Si l'on admet que la politique étrangère américaine fait souvent preuve de *realpolitik*, l'*idealpolitik* canadien pourrait bien expliquer les différentes perceptions de la menace et des moyens adéquats pour y les contrer qui distinguent les deux pays, dont la guerre en Irak, le bouclier antimissile, la Cour pénale internationale et le Protocole de Kyoto, par exemple, semblent témoigner.