

**DANS L'INTÉRÊT DU CANADA ?
ÉVALUATION DE L'ÉNONCÉ
DE POLITIQUE INTERNATIONALE**



Canadian Defence
& Foreign Affairs
Institute

Dans l'intérêt du Canada?
Évaluation de l'Énoncé de politique internationale

de

Derek H. Burney	Rob Huebert
James Fergusson	Eric Lerhe
Michel Fortmann / Frédéric Mérand	George Macdonald
J.L. Granatstein	Reid Morden
George Haynal	Kim Richard Nossal
Sharon Hobson	Jean-Sébastien Rioux
Gordon S. Smith	

sous la direction et avec une introduction
de

David J. Bercuson and Denis Stairs

Octobre 2005
Rédigé pour la « série des documents de recherche » du Canadian Defence & Foreign Affairs Institute
1600, 530 – 8th Avenue S.W., Calgary (Alberta) T2P 3S8
www.cdfai.org
© Canadian Defence & Foreign Affairs Institute

Autres publications rédigées ou financées par le Canadian Defence and Foreign Affairs Institute

The Special Commission on the Restructuring of the Reserves, 1995:

Ten Years Later

J.L. Granatstein et Lgén (ret.) Charles Belzile

Septembre 2005

Effective Defence Policy for Responding to Failed And Failing States

David Carment, PhD

Juin 2005

Two Solitudes: Quebecers' Attitudes Regarding Canadian Security and Defence Policy

Jean-Sébastien Rioux, PhD

Février 2005

Dans l'intérêt national : la politique étrangère canadienne dans un monde précaire

David J. Bercuson, PhD, Denis Stairs, PhD, Mark Entwistle, J.L. Granatstein, PhD,

Kim Richard Nossal, PhD, Gordon S. Smith, PhD

Octobre 2003

États de la conférence : Canadian Defence and the Canada-US Strategic Partnership

Septembre 2002

Pour assurer la sécurité d'une nation : la justification d'un nouveau livre blanc

David J. Bercuson, PhD, Jim Fergusson, PhD, Frank Harvey, PhD, Rob Huebert, PhD

Novembre 2001

Remerciements

Nous n'aurions pas pu réaliser ce projet si rapidement sans l'aide et le soutien de très nombreuses personnes. Nos auteurs ont respecté les échéances et les lignes directrices et ont apporté leur contribution avec le plus grand professionnalisme. Le Canadian Defence and Foreign Affairs Institute (CDFAI) a financé ce projet et a mis sa solide équipe de *fellows* à notre disposition. Bob Millar, président de l'Institut, a fortement milité en faveur de cet exercice dès qu'on a commencé à en parler à la fin de 2004. Nous avons aussi grandement bénéficié de l'aide de M^{me} Jo-Anne Ring, du CDFAI, dont l'enthousiasme, le sens de l'organisation, les dossiers bien tenus et l'opiniâtreté parfois directe nous ont permis de ne pas dévier de l'objectif.

David Bercuson

Denis Stairs

À propos des auteurs

David Bercuson est Directeur des programmes du CDFAI et Directeur du Centre for Military and Strategic Studies, à l'Université de Calgary. Il est membre du Conseil consultatif du gouvernement sur la sécurité nationale.

Derek H. Burney est actuellement président du conseil d'administration de la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick et il siège aussi au conseil d'administration de plusieurs sociétés ouvertes. Il est également professeur auxiliaire et fellow principal émérite à l'Université Carleton. De 1989 à 1993, il a été ambassadeur du Canada aux États-Unis.

Jim Fergusson est Directeur du Centre for Defence and Security Studies à l'Université du Manitoba. Il est membre du Conseil consultatif sur les sciences appliquées à la défense et travaille surtout dans le domaine des études stratégiques.

Michel Fortmann est professeur de science politique à l'Université de Montréal. Il est Directeur du Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale, qui a été fondé en 1996. Il s'intéresse particulièrement à la stratégie nucléaire, à la limitation des armements et à l'évolution de la guerre.

J.L. Granatstein est historien. Il écrit sur la politique de défense et la politique étrangère. Il était directeur et chef de la direction du Musée canadien de la guerre.

George Haynal était autrefois sous-ministre adjoint pour les Amériques. Il est maintenant vice-président – Politique officielle chez Bombardier Inc. et professeur auxiliaire à la Norman Paterson School of International Affairs. Son article exprime strictement des opinions personnelles qui ne traduisent en rien le point de vue de Bombardier.

Sharon Hobson est correspondante canadienne du *Jane's Defence Weekly*.

Rob Huebert est Directeur associé du Centre for Military and Strategic Studies et professeur adjoint au Département de science politique de l'Université de Calgary. Ses principaux domaines de recherche sont la sécurité du Canada, la sécurité dans l'Arctique et la sécurité maritime.

Eric Lerhe a passé 36 ans dans la Marine. Le Commodore Lerhe a pris sa retraite en 2003 alors qu'il était Commandant de la Flotte canadienne du Pacifique. Il poursuit maintenant des études de doctorat en science politique à l'Université Dalhousie.

George Macdonald est associé de la maison CFN Consultants à Ottawa. Il a pris sa retraite des Forces canadiennes en septembre 2004, après une longue carrière qu'il avait commencée comme pilote de chasse. Avant de quitter les FC, il a été Commandant adjoint du NORAD à Colorado Springs et Vice-chef d'état-major de la Défense, au QGDN, à Ottawa.

Frédéric Mérand est professeur de communications à la Faculté des arts et des sciences de l'Université de Montréal.

Reid Morden a été sous-ministre des Affaires étrangères, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité et président d'Énergie atomique du Canada limitée. Il est actuellement auteur et conseille ses clients sur la sécurité et les relations internationales.

Kim Richard Nossal est professeur et chef du Département des études politiques à l'Université Queen's.

Jean-Sébastien Rioux est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en sécurité internationale, à l'Université Laval, à Québec. Ses recherches se concentrent sur l'analyse de la politique étrangère, sur les conflits et sur la gestion des conflits. Son ouvrage le plus récent s'intitulait *Femmes et conflits armés* (co-rédigé avec Julie Gagné) et a été édité par les Presses de l'Université Laval. Récemment, il a aussi beaucoup écrit sur les politiques canadienne et française d'assistance au développement.

Gordon S. Smith a été sous-ministre des Affaires étrangères et ambassadeur du Canada auprès de l'OTAN et de l'Union européenne. Il est maintenant Directeur du Centre for Global Studies à l'Université de Victoria et président du Centre de recherches pour le développement international.

Denis Stairs est professeur émérite de science politique et professeur fellow du Centre for Foreign Policy Studies à l'Université Dalhousie. Ses domaines de spécialisation sont la politique étrangère du Canada, les relations canado-américaines et les thèmes connexes.

Table des matières

<i>Introduction — L'Énoncé de politique internationale du Canada : Ce qui est nouveau, ce qui est ancien et ce qui est nécessaire</i> , par David. J. Bercuson et Denis Stairs	Page 1
--	--------

<i>Le Survol : une nouvelle approche de la politique étrangère canadienne?</i> par David J. Bercuson	Page 7
---	--------

Partie 1 : Diplomatie et développement

<i>Les relations entre le Canada et les États-Unis : une promesse à tenir?</i> par D. H. Burney	Page 14
--	---------

<i>Le Mexique et l'Énoncé de politique internationale : bien construire les relations</i> par George Haynal	Page 21
--	---------

<i>Renforcer les réseaux outre-mer</i> , par Reid Morden	Page 28
--	---------

<i>S'efforcer de déterminer le rôle du Canada dans le monde, par le biais du développement</i> , par Jean-Sébastien Rioux	Page 36
---	---------

<i>La responsabilité d'être honnête</i> , par Kim Richard Nossal	Page 46
--	---------

<i>Les 3D : Les défis à relever quand on opte pour une approche intégrée de la politique de sécurité du Canada</i> , par Frédéric Mérand et Michel Fortmann	Page 50
---	---------

<i>Plus facile à dire qu'à faire</i> , par Gordon S. Smith	Page 57
--	---------

Partie II : Défense

<i>Les opérations intérieures — Le Commandement Canada</i> par George E. C. Macdonald	Page 63
--	---------

<i>Les relations de défense canado-américaines</i> , par James Fergusson	Page 71
--	---------

<i>Les États en déroute ou défaillants : principale menace pesant sur la sécurité du Canada?</i> , par Rob Huebert	Page 79
--	---------

<i>Restructuration en vue du déploiement des forces opérationnelles</i> par J.L. Granatstein	Page 84
---	---------

<i>Les opérations multinationales</i> , par Eric Lerhe	Page 91
--	---------

<i>L'Énoncé de la politique de défense et les acquisitions</i> , par Sharon Waymont Hobson	Page 104
---	----------

Résumé des recommandations

<i>Survol</i>	Page 112
---------------------	----------

<i>Diplomatie et développement</i>	Page 113
--	----------

<i>Défense</i>	Page 118
----------------------	----------

L'Énoncé de politique internationale du Canada :

ce qui est nouveau, ce qui est ancien

et ce qui est nécessaire

David. J. Bercuson

Denis Stairs

À la fin du printemps 2005, Ottawa a rendu public, sous le titre « Fierté et influence : notre rôle dans le monde », son Énoncé de politique internationale (EPI) fort attendu. Sa publication avait été retardée pendant des mois par plusieurs facteurs, dont un débat au sein du gouvernement sur le déroulement de l'examen promis de la politique étrangère, ainsi qu'une série de désaccords qui s'en sont ensuivis sur le fond et la forme des premières ébauches du document même. Finalement, l'exercice s'est avéré très interne, même s'il faisait suite à plusieurs années de « consultations avec les Canadiens » sur tout un éventail de sujets pertinents et s'il était géré par un ensemble de mécanismes parlementaires, administratifs et de « rencontres de discussion ouverte ».

Le statut de l'EPI est assez ambigu. Nul ne sait vraiment s'il s'agit d'une proposition à débattre en public avant de publier un « livre blanc » plus officiel ou s'il faut déjà y voir un livre blanc. Pour l'instant, le gouvernement ne s'est pas vraiment prononcé sur la question. L'EPI vise certes à informer les Canadiens et à stimuler un débat public, mais il semble surtout s'agir d'un exposé de « politique déclarée », autrement dit d'une déclaration des politiques et des objectifs fondamentaux du gouvernement dans le contexte international.

Conformément à son mandat, qui est de promouvoir l'éducation et le débat publics sur des questions de politique, de défense et de sécurité canadiennes, le Canadian Defence and Foreign Affairs Institute (CDFAI) a décidé il y a quelque temps de demander à un certain nombre d'observateurs expérimentés, y compris d'anciens fonctionnaires, d'anciens officiers des Forces canadiennes et des universitaires spécialisés, d'exposer leurs réactions à l'Énoncé de politique internationale, une fois qu'il serait publié, et de formuler leurs propres recommandations. Étant donné la gamme des nombreuses questions qui se posent et leur complexité, ainsi que l'éminence et les compétences de ces observateurs, il a aussi été décidé de ne pas essayer de construire un texte commun, mais de présenter individuellement le point de vue des auteurs et leurs recommandations.

Ces décisions ont déterminé ce qui suit. Les réactions des observateurs interrogés sont divisées en deux grandes catégories, la première concernant la politique étrangère (la « diplomatie » et le « développement », comme dirait le gouvernement) et la deuxième, la politique en matière de sécurité (la « défense »). Comme le mandat du CDFAI ne porte pas (directement, en tout cas) sur des questions purement économiques, l'analyse dite du « commerce » que fait l'Énoncé de politique internationale n'est pas considérée en détail ici, mais des questions importantes ayant une incidence sur le commerce extérieur et sur l'investissement sont soulevées ici et là, en particulier par rapport aux relations du Canada avec les États-Unis. Un résumé des recommandations de différents auteurs est fourni à la fin, mais nous commençons par quelques observations sur le caractère général de l'Énoncé dans son ensemble.

L'« Énoncé de politique internationale » — Le contexte, les aspirations et les incertitudes

Le gouvernement s'est sérieusement efforcé dans l'EPI de définir de manière réaliste la place du Canada dans le monde, mais il n'en reste pas moins par endroits quelques écarts confinant au nombrilisme rhétorique. Certains objectifs déclarés de la politique sont trop ambitieux de moitié, des trois quarts, voire plus. Dans bien des cas, les coûts et les sacrifices qu'entraînerait vraiment la réalisation des objectifs définis par le gouvernement sont cachés, passés sous silence ou sous-estimés. Quant aux divers objectifs politiques au Canada même, les réalisations du passé sont parfois très exagérées.

Parmi les nombreux péchés de communication politique, les dérapages de ce genre sont tous fort communs, et sans doute particulièrement courants dans les affaires étrangères. Nous ne pouvons donc guère nous attendre à n'en trouver aucun dans un discours officiel sur la façon dont les Canadiens devraient gérer leurs relations internationales. Après tout, il s'agit autant dans l'EPI de « vendre » le Canada aux pays étrangers et aux citoyens canadiens que de définir la mise en œuvre d'une politique. Aucun gouvernement ne veut se laisser aller à une autocritique publique au point de compliquer inutilement la conduite de sa diplomatie internationale. Les gouvernements des démocraties représentatives essaient tous, autant que possible, d'éviter d'irriter leur électorat national.

Étant donné ces limites contextuelles, il est encourageant de noter à certains signes dans l'Énoncé de politique internationale, qu'Ottawa a commencé, du moins un peu, à s'éloigner de la rhétorique trop détachée qui est devenue de plus en plus typique, depuis

quelques décennies, des déclarations généralisées en matière de politique étrangère canadienne. Ainsi, dans son Avant-propos, le Premier ministre, tout en affirmant dans un style maintenant coutumier que « nous voulons apporter une véritable contribution qui permette de prévenir ou de mettre fin aux conflits, et d'accroître le bien-être des individus partout dans le monde », veille cependant à préciser que « notre pays est limité dans ce qu'il peut, à lui seul accomplir ». Il y a aussi une pensée heureuse (que ne peut se permettre qu'une puissance prospère, vivant en toute sécurité et fondamentalement installée dans un statu quo), à savoir qu'il « n'existe pas de contradiction entre un Canada qui réussit bien et un Canada qui fait le bien » — ce que des acteurs extérieurs au monde laïc et économiquement développé de l'Occident libéral pourraient être tentés de contester. Il reconnaît franchement, toutefois, que, « 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 » et qu'il faut y remédier si nous voulons « faire nos preuves ». De plus, le Premier ministre se montre prudent en ce qui concerne les relations avec les États-Unis (comme le caucus de son parti), ce qui ne l'empêche pas de reconnaître sans détours que « notre sécurité, notre prospérité, notre qualité de vie [...] dépendent toutes de notre capacité de mener à bien la gestion du continent nord-américain » et d'affirmer, ce qui est peut-être vœu pieu de la part d'un politicien, que « les Canadiens comprennent tous que notre relation la plus importante est celle que nous entretenons avec les États-Unis ». Et là encore, même si l'attachement perpétuel du Canada au multilatéralisme et aux institutions qui lui sont nécessaires est réaffirmé avec enthousiasme, il y a une concession prudemment exprimée à l'idée que l'approche multilatérale ne marche peut-être pas toujours et que, « cependant, nous devons reconnaître que nous sommes prêts à évoluer et à prendre les devants quand c'est possible, surtout lorsque les institutions multilatérales tardent à agir ou ne sont pas en mesure de le faire ».

On relève des manifestations similaires d'équilibre rhétorique dans le corps de l'Énoncé même. L'évolution de la conjoncture internationale est décrite pour l'essentiel dans un style assez concret et sans trop insister, comme il est de bon ton aujourd'hui, sur le fait que tout en politique internationale est à présent transformé par une société civile à la composition transnationale et reliée électroniquement (autrement dit, sur les groupes d'intérêt multinationaux). Il est rassurant de découvrir que la politique doit être guidée par les « intérêts du Canada » (comment pourrait-il en être autrement dans une démocratie libérale?), même si les auteurs de l'EPI ne peuvent s'empêcher de souligner que ces intérêts sont eux-mêmes « liés à la nature de sa société et aux valeurs qu'elle incarne ». Tout en affirmant que les valeurs canadiennes ont des dimensions uniques, on admet pour une fois que de « nombreux

pays » les partagent pour l'essentiel et qu'elles ne sont pas l'apanage des seuls Canadiens. Ce qui est aussi une nouveauté réconfortante.

Il reste cependant des questions, et des incertitudes aussi. La question la plus intrigante sans doute tient à ce que, dans les 30 pages de texte consacrées au « Survol », cinq seulement sont réservées à la relance du « partenariat nord-américain » si important, alors que la partie intitulée « Apporter une contribution spéciale au monde » en occupe 15. Quant aux 10 autres, elles portent sur des généralités d'introduction auxquelles s'ajoute, à la fin, une analyse de questions relatives au processus (« Changer notre façon de travailler »). Peut-être ce déséquilibre tient-il au fait qu'il est difficile de s'étendre sur les relations canado-américaines en particulier sans trop se rapprocher des différends essentiels, à la fois compliqués et controversés, sur le bois d'œuvre, les détournements d'eau, les pipelines, le commerce bovin, la gestion de la frontière, la culture et la vente de marijuana, et tout le reste. Même dans le document sur le « Commerce », seules six pages sur 22 sont consacrées à l'« Amérique du Nord » (Mexique compris), et l'essentiel de l'analyse porte plus sur le processus que sur le fond.

Comment l'expliquer? Peut-être « le monde en général » est-il un sujet de discussion plus intéressant à Ottawa que l'Amérique du Nord précisément parce que ce que fait le Canada importe assez peu à présent dans le contexte étranger. Il est tellement évident que la politique canadienne à l'échelle mondiale est moins dictée par la nécessité que par des préférences, ce qui n'est pas le cas pour les relations canado-américaines. Tenir compte des réalités des relations déséquilibrées avec les États-Unis est certainement la tâche la plus importante d'Ottawa en ce qui concerne les affaires internationales, et les résultats obtenus en la matière influent sur le bien-être de tous les Canadiens. Il est difficile, toutefois, de s'enorgueillir de son rôle subalterne dans des relations aussi cruciales et omniprésentes. Les relations canado-américaines sont très politisées et, au Canada, elles constituent un inconvénient électoral. De plus, dans le contexte canado-américain, l'attitude que préfèrent généralement les citoyens canadiens (prendre de haut l'oncle Sam) n'est pas productive sur le plan diplomatique. D'un point de vue purement politique, donc, il y a bien plus à gagner, en prenant bien moins de risques, à concentrer le discours sur « l'ouverture mondiale » et, du moins en paroles, sur la nécessité de réagir face aux problèmes plus dramatiques du monde en général.

Il y a cependant un piège, car le programme mondial est massif et chacun des points qu'il contient représente sur le plan technique un défi énorme et terriblement coûteux (dans certains cas, tout à fait impossible à relever). Il n'est pas surprenant que ce soit là que les incertitudes dans l'Énoncé de politique internationale deviennent les plus évidentes. Le fait que le Premier ministre reconnaisse qu'il est nécessaire de renforcer nos instruments de politique

étrangère est assez clair, et sa volonté de cultiver une approche intégrée dite des « 3D » (diplomatie, défense et développement) dans leur utilisation pour construire des nations dans les États étrangers défaillants ou en déroute est en principe opportune et avisée (quoique difficile à mettre en pratique). Cependant, à l'exception de quelques augmentations assez modestes des capacités des Forces canadiennes, et malgré la promesse de doubler le budget de l'aide au développement par des augmentations successives au cours des cinq prochaines années (voire plus), les « principales initiatives » présentées dans les divers encadrés qui parsèment le texte visent pour l'essentiel des ajustements administratifs et organisationnels au Canada ou des exercices de sondage diplomatique et de réforme institutionnelle à l'étranger.

Cela n'a rien de particulièrement mal en soi, et il pourrait même en ressortir du bien. La diplomatie, qui est une technique, et non une fin en soi, n'en occupe toujours pas moins une place centrale dans la conduite concrète de la politique étrangère. Cependant, quand on entre dans le genre d'entreprise que représente « la stabilisation des États fragiles ou en déroute », ou que l'on essaie d'assumer son rôle dans les opérations menées par des coalitions, il faut beaucoup plus. Il faut, en particulier, que les ressources engagées soient importantes et qu'elles soient affectées à très long terme, le tout alors que les chances de succès (selon les critères canadiens) sont de très limitées à franchement inexistantes.

Pour prendre de tels engagements de manière responsable, il faudra non seulement de l'argent (et beaucoup), mais aussi une analyse stratégique réaliste. Il ne suffira pas de décider périodiquement de former des policiers, de superviser des élections ou d'apprendre à des juges mal formés (et parfois politiquement corrompus) le vrai sens de la « primauté du droit ». Pas plus que des conférences bienveillantes sur les avantages (pour des communautés simples, en tout cas) de la séparation de l'Église et de l'État, ou sur le fédéralisme comme instrument de civilisation de la vie politique de sociétés déchirées par des clivages religieux, ethniques, linguistiques ou sociaux. Il se peut que ces enseignements soient indispensables pour instaurer des habitudes politiques tolérantes et conciliantes, mais il y a des exigences plus tangibles aussi, comme un régime fiable capable de maintenir l'ordre public ainsi qu'une certaine richesse et une certaine santé, qui ne sont pas des moindres. Il n'est pas encore certain, malgré sa rhétorique enthousiaste, que le gouvernement du Canada prenne vraiment au sérieux ces réalités et d'autres semblables. Pas plus qu'il n'est certain que le public en général accepterait de faire sacrifice après sacrifice au Canada, comme cela devrait être le cas s'il le faisait.

Tout cela étant, on peut encore douter de la volonté de « reconstruction » du gouvernement ainsi que de sa détermination à « apporter une contribution spéciale au monde ». Il faut prendre avec un gros grain de sel les promesses faites aujourd'hui à propos de

ce qui apparaîtra dans le budget en 2010. Les impératifs intérieurs, et leurs conséquences pour la conduite d'une politique partisane au Canada, peuvent faire tout à coup que même les meilleures intentions nous mettent dans une situation fâcheuse.

Les Canadiens intéressés devront donc surveiller de très près les autorités à Ottawa pour décourager tout dérapage dans les toutes prochaines années et pour que les initiatives internationales du Canada reposent sur des assises solides.

Certains des points de repère pour évaluer la performance du gouvernement sont définis par les recommandations résumées à la fin des commentaires qui suivent.

Le Survol : une nouvelle approche de la politique étrangère canadienne?

David J. Bercuson

La déclaration la plus surprenante dans le Survol (ou l'introduction) de l'Énoncé de politique internationale du Canada (EPI) se trouve à sa toute dernière page :

«... le présent document répond à la chance historique qui s'offre aujourd'hui aux Canadiens de redéfinir et de redynamiser leur rôle dans le monde. Or, pour saisir cette chance, nous devons bien comprendre nos principaux intérêts nationaux, investir de façon stratégique dans nos forces armées, la diplomatie, la politique commerciale et les programmes de développement. »

Il est à la fois surprenant et encourageant d'entendre le gouvernement canadien parler des intérêts nationaux et la nécessité de reconstituer ses biens durables. Mais pourquoi cette réaction, et pourquoi maintenant? Le gouvernement dit qu'il y a deux raisons. Premièrement, parce que « le classement traditionnel du Canada parmi les puissances moyennes est dépassé et ne correspond plus à la réalité de la distribution du pouvoir au XXI^e siècle ». Donc, « si le Canada regarde le monde changer les bras croisés, il doit s'attendre à ne plus avoir autant voix au chapitre dans les affaires internationales ». Deuxièmement, parce que, en tant que Canadiens :

« ... nous devons être réalistes et francs avec nous-mêmes. Depuis quelques années, la priorité étant accordée aux questions nationales, le Canada a moins prêté attention à ses instruments internationaux. Notre réseau diplomatique, notre capacité d'élaboration des politiques étrangère et commerciale, nos capacités de défense et notre attachement au développement en ont souffert. Le Canada devra faire plus, s'il veut rester influent dans un monde plus concurrentiel. »

L'Énoncé de politique internationale est un ensemble unique de documents relatifs à la défense, au développement, à la diplomatie et au commerce. Jamais auparavant on n'a tenté de coordonner ainsi les quatre piliers de la politique internationale du Canada, et cette approche unique devrait établir le schéma des examens futurs. Le Survol donne le ton aux quatre documents, un ton nouveau pour le Canada, car on reconnaît franchement qu'il est important de servir les intérêts nationaux du pays en se servant des divers instruments qui constituent la diplomatie canadienne. Il reste des échos de l'idéalisme infatigable des pouvoirs discrets, mais on n'y retrouve à l'appui ni les ressources ni la réflexion profonde qui caractérisaient la politique

internationale canadienne du milieu à la fin des années 1990. Mais on n'y explique pas en quoi « le monde a besoin de plus de Canada » ou pourquoi le Canada doit promouvoir ses valeurs censément supérieures dans un monde assoiffé de raison. Cet exercice, comme le dit le premier ministre dans son introduction, vise à « poursuivre nos intérêts sans relâche ». Ou, comme on le lit dans le Survol même, « dans la voie qu'il se tracera, le Canada sera guidé par ses principaux intérêts ».

Beaucoup de Canadiens devront s'habituer à ce nouveau ton. Pendant toute la Guerre froide, le Canada a servi sans faiblir les intérêts de l'« Ouest » par ses contributions militaires à l'OTAN et au NORAD. De fait, la participation de troupes canadiennes à des opérations de paix traditionnelles de l'ONU dans des endroits comme le Moyen-Orient, le Congo et Chypre visait aussi, en grande partie, à servir les intérêts occidentaux. Cela a peu changé de 1950 à 1990. Ce qui a changé, toutefois, au tout début des années 1960, sous le Premier ministre John Diefenbaker, c'est la rhétorique du Canada sur la scène internationale. Alors même que le gros des forces armées canadiennes s'entraînait et se préparait pour une guerre contre l'Union soviétique et ses États vassaux, les diplomates et les premiers ministres canadiens s'exprimaient de plus en plus comme les représentants d'une Suisse nord-américaine.

Sous Pierre Elliott Trudeau, avec la réduction draconienne de ses forces terrestres détachées auprès de l'OTAN, la réalité semblait suivre la rhétorique. Mais même Pierre Trudeau comprenait parfois les dures réalités de l'alignement canadien dans la Guerre froide. Le Canada achetait de nouveaux chars en échange d'une entente commerciale avec la Communauté européenne (CE), ainsi que de nouveaux avions de patrouille et de chasse. Sous des pressions extrêmes, nous avons aussi autorisé les États-Unis à tester des missiles de croisière au-dessus de nos régions septentrionales. Cependant, une fois la Guerre froide terminée, les gouvernements Mulroney et Chrétien ont tous deux commencé à s'attaquer au déficit monstrueux qu'ils avaient créé, et ils ont supprimé des ressources de la politique étrangère, des chars jusqu'aux consulats. Comme il devait y avoir un « nouvel ordre mondial », la principale contribution du Canada à cet ordre pourrait reposer sur des idées exprimées dans des traités et des tribunaux, et dans une fervente rhétorique sur la sécurité humaine – par opposition à la sécurité nationale. Aucune ressource ne serait nécessaire dans un monde où la raison seule pourrait l'emporter. Plus le Canada jouait les moralisateurs, plus on laissait ses ressources en matière de diplomatie, de développement et de défense du Canada pourrir de l'intérieur.

Le nouvel Énoncé de politique internationale est supposé permettre au pays de retrouver son influence internationale, et le Survol explique pourquoi. Nous défendons « nos

propres intérêts » et créons « un monde plus stable et plus prospère ». Autrement dit, « l'essor du Canada est intimement lié à un ordre international stable ».

Ce changement est le bienvenu, mais il faudra une campagne concertée du gouvernement pour être certain que les Canadiens le comprennent bien. Les quatre ministères et, en fait, tous les ministres du Cabinet visés par l'Énoncé de politique internationale, doivent montrer clairement aux Canadiens, par un message cohérent et unifié, qu'il leur faut « grandir » à propos de la politique internationale canadienne. Le Cabinet du Premier ministre, le Bureau du Conseil privé et les ambassadeurs du Canada auprès des pays étrangers et des institutions internationales doivent se faire l'écho de cette nouvelle approche. Les membres du parti gouvernant le pays aussi. Les Canadiens peuvent (et devraient) ne pas être d'accord sur le rôle international du Canada, en débattre et se prononcer sur le sujet en leur âme et conscience, mais le gouvernement lui-même doit insister, faire front commun et exprimer haut et fort la nouvelle politique, sans quoi les messages que recevront les Canadiens continueront d'être contradictoires. En outre, le gouvernement devrait entreprendre d'examiner périodiquement et régulièrement la politique mondiale du Canada.

Il est plus que révélateur que la partie consacrée aux relations canado-américaines soit intitulée « Relancer notre partenariat nord-américain », car il est indispensable de le relancer. Les relations avec les États-Unis sont, tout simplement, de loin les plus importantes qu'ait le Canada. Le Survol le reconnaît, quoique de manière quelque peu indirecte, et il souligne que « l'influence [du Canada] sur les États-Unis et sa coopération avec ce pays peuvent constituer un atout important dans la poursuite de ses propres objectifs ». Pourquoi, alors, ce gouvernement a-t-il choisi de ne pas participer au programme américain de défense antimissile balistique (BMD)? Le système BMD sera une des pierres angulaires de la défense aérienne et spatiale américaine dans les dix prochaines années. Or, la position du Canada dans le NORAD en souffrira s'il reste en dehors du système. Par ailleurs, le Groupe de planification binational, qui a été créé peu après les attentats du 11 septembre 2001 et au sein duquel ont eu lieu des pourparlers de défense préliminaires entre nos deux pays dans le cadre du NORAD, a vivement recommandé de conclure un accord de type NORAD pour les forces terrestres et maritimes. Malgré cela, l'Énoncé de politique internationale passe virtuellement sous silence cette possibilité importante. Comme le système BMD a perdu son appui public, le gouvernement n'ayant pas su justifier l'adhésion à un tel programme, le fait qu'il ne manifeste pas l'intention dans l'EPI d'élargir le NORAD risque de nous nuire.

Le Survol trace les grandes lignes de la nouvelle stratégie canadienne qui consiste à concentrer notre rôle international sur ce que l'on appelle les « Trois D » (3D), soit la diplomatie,

le développement et la défense. Autrement dit, le Canada s'engage à mener des missions à trois volets à l'étranger, notamment dans les États dits « défaillants ou en déroute ». Outre l'aide au développement, le Canada enverra dans ces zones de pauvreté et de violence chroniques, ferments du crime et du terrorisme international, des troupes pour assurer la sécurité et des représentants du gouvernement pour reconstruire la société. Le rôle principal sera militaire : « Pour apporter une contribution particulière à l'instauration d'un monde plus sûr, nous compterons beaucoup sur les Forces canadiennes », qui seront équipées et formées pour le concept opérationnel de la « guerre des trois pâtés de maisons » (*three-block war*). Il s'agira de missions où les militaires livreront sans doute des batailles ouvertes dans un pâté de maisons, assureront la sécurité de la police civile ou de travailleurs qui s'attelleront à la reconstruction dans un autre, et aideront à transporter ou à distribuer l'aide dans un troisième. Le concept supposera une étroite coopération entre l'aide civile et militaire et entre les trois ministères chargés de la défense, de la diplomatie et du développement.

Il est rafraîchissant de voir franchement reconnu dans le Survol que les Forces canadiennes (FC) doivent être le principal agent de la politique canadienne des 3D, et ce choix est assurément correct. Cependant, il attire l'attention sur ce qui pourrait être un jour le plus grand obstacle à toute la partie de l'Énoncé de politique internationale consacrée à la défense, à savoir l'incapacité possible de tenir la promesse d'augmenter le financement des FC. Dans le budget de février 2005, le ministre des Finances Ralph Goodale s'est engagé à augmenter de quelque 12 milliards de dollars le financement des FC d'ici 2010. Toutefois, les FC ne devraient recevoir que 5 % environ des augmentations promises la première et la deuxième année. Repousser autant l'engagement était inutile et troublant. On aurait pu facilement affecter aux FC au moins 10 % de plus par an la première et la deuxième année, et répartir équitablement le solde sur les trois autres années. En fait, étant donné les excédents confortables que le gouvernement continue d'accumuler, il aurait dû envisager de débloquer bien plus rapidement les fonds pour les FC, dès le budget fédéral de 2006.

En décidant de se concentrer sur les 3D, autrement dit sur la « guerre des trois pâtés de maisons », le gouvernement estime que la sorte d'action internationale que l'on demandera au Canada d'entreprendre pour préserver l'ordre mondial et servir la démocratie internationale continuera de refléter pendant quelque temps les préoccupations de la décennie passée. Il se peut fort que ce soit le cas, mais l'histoire montre que les événements mondiaux se déroulent rarement comme prévu. Le Canada doit donc prévoir que le problème des États défaillants ou en déroute ne sera sans doute pas celui qui menacera le plus nos intérêts ou nos valeurs à long

terme. Il se peut que les conflits entre États marquent pour l'instant une pause internationale, mais ils risquent considérablement d'y en avoir à plus long terme.

Le multilatéralisme doit rester un outil important pour un petit pays comme le Canada qui a de vastes intérêts dans le monde. Comme le dit le Survol, « la coopération multilatérale reste un moyen efficace de partager charges et risques ». Cependant, il reconnaît que le multilatéralisme mécanique, fondé sur des processus et des organisations qui ont visiblement échoué, n'apportera guère d'apaisement international. Le gouvernement devrait aussi reconnaître que notre partenaire le plus puissant et le plus important, à savoir les États-Unis, voit dans certaines initiatives multilatérales récentes auxquelles il a participé des efforts à peine voilés destinés à limiter l'action américaine. Le Canada doit donc s'efforcer de toujours chercher discrètement à associer les Américains à ses initiatives multilatérales. Aider à réformer des institutions à présent moribondes, comme l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité de l'ONU, ou à en créer de nouvelles constitue une des meilleures façons de le faire.

L'Avant-propos du Premier ministre et le Survol lui-même proposent une série d'objectifs stratégiques qui sont à la fois encourageants, réalistes et réalisables. Les détails sont laissés en grande partie aux quatre documents qui suivent, mais le ton et l'approche du Survol ne laissent pas place au doute : le Canada a des intérêts nationaux importants à défendre, sa politique internationale doit les servir, et ils ne peuvent être servis par un Canada « plus bienveillant » qui enseigne au monde la tolérance. En fait, les intérêts canadiens ne peuvent être bien servis qu'en veillant à ce que les instruments de la politique étrangère du Canada restent affûtés, efficaces et utilisables. Si cette politique est effectivement appliquée dans les toutes prochaines années, elle constituera très certainement une nouvelle approche pour la politique étrangère du Canada.

Résumé des recommandations

RECOMMANDATION n° 1 : Le gouvernement doit demander des examens publics réguliers de la politique en matière de diplomatie, de défense et de développement, examens qui doivent avoir lieu au moins tous les cinq ans.

RECOMMANDATION n° 2 : L'Énoncé de politique internationale du 19 avril 2005 doit servir de modèle aux examens ultérieurs de la politique internationale.

RECOMMANDATION n° 3 : Le gouvernement doit coordonner une politique d'information du public visant à expliquer l'Énoncé de politique aux Canadiens et à faire en sorte que les ministères concernés se donnent les mêmes objectifs stratégiques.

RECOMMANDATION n° 4 : Le gouvernement doit renouer le dialogue avec les États-Unis sur la BMD.

RECOMMANDATION n° 5 : Le gouvernement doit commencer à préparer les Canadiens à un élargissement du NORAD qui comprendrait dès lors la défense terrestre et maritime.

RECOMMANDATION n° 6 : Le gouvernement doit revoir l'affectation promise de quelque 12 milliards de dollars aux FC d'ici 2010 afin de débloquer les fonds plus rapidement, dès le budget fédéral de 2006.

RECOMMANDATION n° 7 : Bien que le Canada soit tout à fait justifié aujourd'hui de se concentrer sur des « guerres limitées » de diverses formes, tout spécialement pour ramener la sécurité dans des États défaillants ou en déroute, il ne doit pas perdre totalement la capacité de participer à des actions militaires de plus grande envergure, aux côtés de ses partenaires de coalition traditionnels.

RECOMMANDATION n° 8 : Le Canada doit s'efforcer d'être un chef de file mondial dans la réforme des Nations Unies, ainsi que dans la réforme ou la création d'autres organismes internationaux qui peuvent jeter les bases d'un multilatéralisme efficace qui doit, par définition, avoir le soutien des États-Unis.

Partie I

Diplomatie et développement

Les relations entre le Canada et les États-Unis : une promesse à tenir?

D. H. Burney

Quand il est devenu premier ministre, en décembre 2003, Paul Martin a entrepris de « relancer » les relations avec les États-Unis. Malgré deux brèves rencontres avec le Président Bush — dont une à laquelle participait aussi Vicente Fox, Président du Mexique — et l'Examen de la politique étrangère (l'Énoncé de politique internationale) tant attendu, il s'agit d'une promesse qui reste, au mieux, à tenir. Des différends commerciaux sérieux (bois d'œuvre résineux, EBS et blé) persistent, et la décision abrupte du gouvernement de dire non au programme de défense antimissile balistique (BMD) a nettement refroidi un dialogue que l'on espérait plus cordial, sinon plus productif, entre le Premier ministre et le Président américain.

Pour tout premier ministre canadien, le défi reste de concilier la nécessité de relations généralement constructives avec les États-Unis et la volonté des Canadiens de jouer, ou de paraître jouer, un rôle distinct dans les affaires mondiales. Quand ces deux objectifs semblent conflictuels, le Canada n'en atteint aucun en bout de ligne. En fait, nous finissons par entretenir avec les États-Unis des relations acrimonieuses qui risquent de nous nuire, et par jouer un rôle périphérique dans les affaires mondiales. C'est ainsi que certains caractériseraient la majeure partie de la décennie écoulée, et c'est aussi à cette situation que le Premier ministre Martin devait remédier.

Ces deux objectifs fondamentaux de la politique étrangère du Canada ne s'excluent pas mutuellement et, en fait, ils peuvent se renforcer l'un l'autre. Souvent, le Canada peut avoir une plus grande influence dans les affaires mondiales quand on semble le respecter à Washington ou qu'il paraît y entretenir des relations privilégiées. De même, il est mieux placé pour inciter les États-Unis à s'engager davantage envers les grandes institutions multilatérales et les objectifs internationaux importants quand sa voix est respectée dans la capitale américaine. Pour exercer une influence quelconque, le Canada doit d'abord se trouver dans une position de confiance mutuelle et avoir quelque chose de sensé à dire. Or, cela peut s'avérer difficile lorsqu'il semble insensible, par ses actions et ses paroles, aux préoccupations primordiales des États-Unis, et encore plus difficile quand notre gouvernement ne peut expliquer une position contradictoire sur le programme de BMD pour ce qui est de notre propre intérêt national¹.

Les initiatives particulières exposées dans l'Énoncé de politique internationale (EPI) pour « relancer le partenariat nord-américain » sont honnêtes et il est louable qu'on y mette l'accent sur la nécessité d'un resserrement des relations en matière de sécurité et de commerce. Cependant, elles reposent essentiellement aussi sur des mesures progressives déjà amorcées par des représentants officiels, comme l'annonçaient les communiqués de presse qui ont précédé la publication de l'EPI.

En essayant de fondre la priorité évidente que représente l'amélioration des relations avec les États-Unis dans l'association trilatérale avec le Mexique, le gouvernement fait davantage preuve de prudence que d'engagement, et il ignore les défis bilatéraux distincts que doivent relever le Canada et le Mexique dans leurs relations avec les États-Unis. Cette approche fait aussi l'impasse sur les liens très différents qui unissent déjà le Canada et les États-Unis, notamment en matière de sécurité. La notion plus large de relations nord-américaines rassure peut-être les dirigeants canadiens (et mexicains) en matière de politique intérieure, mais elle masque la nécessité d'affronter directement des questions bilatérales plus importantes pour le Canada.

Dans l'EPI, l'évaluation des risques est présentée dans une optique mondiale, peut-être pour les mêmes raisons de commodité nationale. Pourtant, une évaluation réaliste des risques internationaux qui concernent le Canada placerait en tête de liste la menace d'une défaillance de la sécurité à notre frontière nord-américaine commune, ou d'une atteinte à celle-ci, et l'attitude protectionniste croissante du Congrès américain. Comparés aux dommages que causeraient l'une et l'autre, les appels au renforcement de « la coordination des programmes d'application de la loi et des programmes antiterroristes transfrontières » et au maintien et à l'amélioration « des mécanismes de règlement des différends commerciaux en Amérique du Nord » ne rassurent guère².

De même, les appels lancés dans l'EPI pour renégocier le NORAD et « d'autres mesures pour renforcer la coopération avec les États-Unis en matière de défense maritime et terrestre » sonnent faux après la décision du gouvernement de refuser de participer au programme américain de défense antimissile balistique (BMD), décision qui marginalise, de plus, la voix du Canada à Washington sur les questions de sécurité en général.

Dans son Survol de l'EPI, le Premier ministre assure que « les contributions du gouvernement du Canada doivent être plus importantes sur le plan des ressources et du leadership politique » et, pourtant, la direction stratégique inégale et incertaine des plus hautes instances représente la déficience la plus sérieuse à ce jour dans la gestion des relations

bilatérales les plus importantes du Canada. Il n'est pas de nouvelles ressources, aussi importantes soient-elles, qui puissent compenser l'effet délétère d'une absence d'engagement ou de détermination de la part du Premier ministre et de ses principaux ministres dans la gestion des relations avec Washington. Ce que nous avons, en fait, tant à Ottawa [avec un chevauchement de compétences entre le Bureau du Conseil privé (PCP) et les Affaires étrangères] qu'à Washington (avec le secrétariat provincial et parlementaire de Rube Goldberg), c'est une nouvelle structure de gestion pesante qui, au fond, freine les initiatives et les décisions, au lieu de les encourager.

De bonnes relations entre les dirigeants ne suffisent pas. Le Président des États-Unis ne peut régler seul des différends commerciaux qui relèvent plus directement du Congrès. En revanche, un dialogue positif et posé entre les dirigeants peut donner un ton constructif aux relations et inciter les représentants des deux pays à contenir ou à éliminer les sujets de discorde du jour, au lieu de les aggraver. Il appartient en premier lieu au premier ministre canadien d'adopter cette attitude. Si l'importance des États-Unis pour le Canada ne saurait être mise en doute, à aucun moment, celle du Canada pour les États-Unis ne devrait jamais être tenue pour acquise. Il faut y travailler avec constance au plus haut niveau, au point qu'il devrait s'agir de la toute première priorité du Premier ministre en matière de politique étrangère, même si cela ne sert guère sa popularité au Canada.

Il est de notre intérêt national de veiller à la prospérité et à la sécurité du Canada. Or, il ne suffit pas pour cela d'intentions générales exprimées dans des examens de politique ou par de nouveaux instruments de promotion des intérêts. En fait, ce qu'il faut, c'est une détermination et un engagement qui reflètent la nécessité de définir, de promouvoir et de défendre nos intérêts vitaux (en matière de sécurité, de commerce et d'environnement) auprès des États-Unis avec des prescriptions et des actions qui vont au-delà des communiqués de presse, des séances de photos et des programmes de travail reposant sur « la ligne de moindre résistance » de nos représentants.

Si nous persistons à examiner notre rôle dans le monde, c'est notamment parce que nous rechignons ou hésitons à accepter la réalité qui est la nôtre, et à admettre avec qui nous avons le plus à gagner ou à perdre. Il n'est jamais facile ou tentant pour les dirigeants canadiens d'affronter ce fait pour de nombreuses raisons :

- Les relations avec les États-Unis peuvent être difficiles. Ils font peu de cadeaux en tant que seule superpuissance mondiale, et leur régime unique, en particulier en ce qui concerne le cœur du pouvoir politique, s'avère parfois aussi insaisissable que leur attention.

- Les Américains ne respectent pas toujours les règles du jeu, que ce soit bilatéralement ou multilatéralement, et ils n'hésitent nullement à recourir à l'unilatéralisme pour servir ou défendre ce qu'ils estiment être de leur intérêt national.
- Toute réalisation ou entente du Canada avec les États-Unis est généralement considérée d'un œil très suspicieux au Canada même. Il est plus populaire, politiquement, de « garder ses distances » ou, mieux encore, de définir quelques différences d'opinion avec les États-Unis pour souligner le rôle « distinct » du Canada dans les affaires mondiales. Même si cette attitude est plus populaire dans notre pays, il n'est pas certain qu'elle serve les intérêts du Canada.

Si nous souhaitons vraiment « relancer » nos relations bilatérales avec les Américains, il nous faut un dialogue plus constructif, des rapports plus directs et systématiques et moins de réactions automatiquement anti-américaines. Ce qui passe par un leadership politique clair et sans équivoque, mais ne veut pas dire que les relations avec les États-Unis devraient imprégner tous les aspects de la politique étrangère, car il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle. Nous devons, cependant, assainir les bases et, si nous hésitons à dialoguer véritablement avec ceux avec qui nous avons le plus en jeu, il est peu probable que nos aspirations mondiales seront vraiment entendues.

En plus de « relancer » ces relations, il est urgent de les « réparer », en commençant par notre responsabilité commune en ce qui concerne la sécurité de l'Amérique du Nord. Étant donné la priorité que Washington accorde, de manière générale, au terrorisme et à la sécurité — ce que les Canadiens ont tendance à traiter avec dédain —, nous devons reconstruire une base de confiance, de fiabilité et de respect mutuels.

Le Canada devrait prendre l'initiative de renégocier le NORAD, en avançant des propositions précises qui viseraient non seulement à renforcer la coopération en matière de défense maritime et terrestre, mais aussi à accroître la vigilance face aux défaillances ou aux atteintes à la sécurité à notre frontière. Nous devrions également manifester notre volonté de rouvrir le dialogue sur la défense antimissile balistique. (Notre décision sur cette question, qui revenait à faire l'autruche, a stupéfait Américains et Canadiens, et elle défiait la logique la plus élémentaire.)

Nous devons prévoir des investissements tangibles ainsi que des technologies novatrices pour mieux assurer la sécurité de notre frontière et y réduire la congestion qui prive la seule province de l'Ontario de quelque 10 milliards de dollars par an en échanges commerciaux. Il faut relancer les programmes de travail sur les normes, les règlements et les contraintes au commerce liées aux règles d'origine et à la compétitivité en nommant des

envoyés spéciaux qui remettraient leurs rapports à leurs dirigeants respectifs dans un certain délai.

Les mécanismes de règlement des différends commerciaux n'en seront que plus « respectés » si les deux dirigeants disent clairement à leurs administrations respectives qu'ils veulent voir se régler des questions comme celles du bois d'œuvre et de l'EBS, au lieu que l'examen en soit prolongé par des recours abusifs aux procédures existantes.

Il est important de faire cause commune au plus haut niveau en ce qui concerne le secteur de l'énergie. Le projet de loi sur l'énergie adopté cet été par le Congrès montre clairement que Washington estime prioritaire de renforcer la sécurité énergétique des États-Unis. Il s'agit d'un secteur qui est vraiment un point fort du Canada et, pourtant, les autorisations de nouvelles installations de transmission essentielles pour livrer le gaz de l'Alaska aux 48 autres États continentaux sont bloquées à cause de batailles procédurières, sans but, et d'un manque de leadership politique.

Il y a aussi place pour le dialogue et l'initiative en ce qui a trait à l'environnement, dont il est à peine question dans la partie de l'EPI consacrée à l'Amérique du Nord. Au lieu d'être obnubilés par les divergences fondamentales au sujet du Protocole de Kyoto, le Canada et les États-Unis devraient, dans l'esprit de leur accord sur les pluies acides, s'entendre sur des engagements en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre en Amérique du Nord (il s'agit d'un domaine où il serait, en fait, pertinent d'inclure le Mexique)³.

Nous devrions aussi voir s'il est nécessaire de créer de nouvelles institutions pour aider à relever certains de ces défis, pour les dépolitiser et pour dépasser les agréments et les désagréments du moment dans la gestion quotidienne de nos relations. Au lieu de célébrer l'absence de telles institutions comme une différence positive entre l'Amérique du Nord et l'Europe, nous ferions bien mieux de trouver dans l'expérience de l'Union européenne (UE) des pratiques utiles dont nous pourrions nous inspirer.

Le Canada a vécu tranquillement sur la richesse de ses ressources et l'oxygène que représentent pour son économie ses liens avec son puissant voisin du Sud, le tout avec des efforts seulement occasionnels de ses gouvernements. Cependant, une vie facile et une attitude quelque peu sentimentale par rapport à notre place dans le monde ne nous préparent pas aux complexités de la mondialisation ou aux menaces qui pèsent sur notre bien-être économique. En ajoutant, sans but ni conviction, au processus régissant les relations avec les États-Unis, nous ne servirons guère nos intérêts nationaux. En revanche, si nous reconnaissons notre situation telle qu'elle est en Amérique du Nord et que nous trouvons le

courage de prendre des mesures audacieuses qui démontrent l'essence du leadership, nous pouvons aider à tenir la promesse d'une relance ô combien nécessaire!

Résumé des recommandations

RECOMMANDATION n° 1 : Tout en tenant pleinement compte de la nécessité d'équilibrer nos relations internationales, le gouvernement doit reconnaître que les relations bilatérales les plus importantes du Canada sont de loin celles qui le lient aux États-Unis, et que les « réparer » et les améliorer nécessitent une attention concertée et continue des dirigeants politiques, y compris celle du Premier ministre.

RECOMMANDATION n° 2 : Dans sa conduite des relations canado-américaines en général, le gouvernement doit asseoir ses politiques sur un dialogue constructif et sur des rapports directs et systématiques, tout en évitant des réactions automatiquement anti-américaines.

RECOMMANDATION n° 3 : En matière de sécurité, en particulier, le gouvernement doit reconstruire une base de confiance, de fiabilité et de respect mutuels, et il doit, en l'espèce, prendre l'initiative de renégocier le NORAD, de rouvrir le dialogue sur la défense antimissile balistique et d'investir dans des technologies novatrices afin de mieux assurer la sécurité de la frontière et d'y réduire la congestion.

RECOMMANDATION n° 4 : En ce qui concerne les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, il est urgent de prendre des mesures pour que l'on cesse de traîner des pieds dans le règlement des différends commerciaux et que l'on respecte de nouveau l'esprit des accords existants et les obligations qu'ils entraînent.

RECOMMANDATION n° 5 : Au lieu d'être obnubilés par les divergences fondamentales au sujet du Protocole de Kyoto, le Canada et les États-Unis doivent s'entendre sur des réductions des émissions de gaz à effet de serre en Amérique du Nord.

RECOMMANDATION n° 6 : Le gouvernement doit étudier avec les États-Unis la possibilité de créer de nouvelles institutions pour aider à relever certains des défis de la gestion quotidienne des relations nord-américaines et pour les dépolitiser, si possible en s'inspirant de l'expérience de l'Union européenne.

Notes de fin de document

1. Pour plus de détails sur ce thème, voir mon mémoire intitulé *Getting it Done* (Montréal : McGill-Queen's University Press, 2005), chapitres 11 et 12.
2. Le Survol de l'*Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : notre rôle dans le monde* se trouve à l'adresse suivante : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/IPS/EPI-Survol.pdf>.
3. L'impasse actuelle dans le dossier de la décharge de Devil's Lake dans le Dakota du Nord donne à penser que même la vénérable Commission mixte internationale a besoin d'un dépoussiérage et d'un engagement politique plus clair.

Le Mexique et l'Énoncé de politique internationale : bien construire les relations

George Haynal

(Cet article est une contribution strictement personnelle
qui ne cherche en rien à refléter le point de vue de Bombardier.)

Dans l'Énoncé de politique étrangère de 1995 intitulé « Le Canada dans le monde », il était fait référence au Mexique quatre fois. Dans l'actuel Énoncé de politique internationale (EPI), il en est question bien plus de 20 fois. Cela montre combien le Mexique s'est rapproché du centre du firmament de notre politique étrangère.

Certains critiques diront que cette montée du Mexique tient à ce que nous sommes passés d'une politique étrangère qui voyait le Canada comme un acteur important sur la scène mondiale à une politique axée sur l'Amérique du Nord. C'est loin d'être le cas, mais il est vrai que les relations avec les États-Unis sont traitées beaucoup plus sérieusement dans cet Énoncé que dans tout autre auparavant.

Ce faisant, l'Énoncé est aussi le premier à formuler une vision qui traite le Mexique non pas comme une tierce partie incontournable dans les relations canado-américaines, mais comme un allié important dans ces relations. En outre, il conclut qu'il devient important pour le Canada de faire du Mexique un partenaire constructif.

L'Énoncé va au-delà d'un traitement régional. Reconnaisant dans le Mexique une économie mondiale de tout premier ordre (10^e économie mondiale, le Canada se classant huitième, d'après *The Economist*) et un acteur international qui peut être influent, l'Énoncé laisse entendre que le Canada gagnerait à ce que les dirigeants des deux pays pensent de la même façon. Autrement dit, nous comprenons beaucoup mieux la place du Mexique dans le monde. Si les prescriptions politiques de l'Énoncé ne sont pas encore alignées sur son analyse, elles vont dans ce sens.

La diplomatie bilatérale

Il y a des signes encourageants. Ainsi, le gouvernement traite le Mexique avec plus de respect que d'habitude sur le plan diplomatique dans la promesse d'« apprendre à mieux connaître les États-Unis et le Mexique et de trouver de nouveaux moyens de les influencer ». En accordant au consulat de Monterrey le statut de consulat général, en renforçant

l'ambassade de Mexico et en plaçant à sa tête un sous-ministre du MAECI, le gouvernement montre qu'il y a de la substance derrière cette rengaine. Il sera important de voir ce qu'il en ressortira d'autre.

L'observation selon laquelle « bon nombre de Canadiens, que ce soit au Parlement, dans les conseils d'administration d'entreprises ou les organisations non gouvernementales, ou dans les centres de recherche de nos universités, doivent eux aussi s'atteler à la tâche de comprendre les problèmes auxquels sont confrontés les États-Unis et le Mexique » donne une idée de la direction que prennent les choses. Il est ainsi reconnu en temps opportun que les relations nord-américaines sont tellement complexes à présent, et que les distinctions entre les questions nationales et internationales sont tellement insignifiantes dans bien des cas, que le gouvernement fédéral ne peut les gérer seul. Il s'agit d'un appel à un vrai engagement d'une communauté bien plus large.

Malgré cet appel, l'Énoncé ne propose pas de nouvelles idées pour ce qui est d'organiser au mieux un effort collectif et il se contente de citer de modestes structures, comme le « Partenariat Canada-Mexique », qui sont déjà en place.

Le Mexique, acteur mondial

L'Énoncé souligne aussi qu'il est dans notre intérêt d'encourager le Mexique à devenir un acteur plus énergique dans les Amériques et proclame l'intention du gouvernement de travailler en étroite collaboration avec le Mexique dans « les organes (interaméricains) sur les questions de gouvernance et de croissance économique ».

On ne saurait reprocher à cette proposition sensée que son ambition modeste. Le Mexique ne cherche guère à exercer son influence considérable dans l'hémisphère, alors que le Canada, qui est relativement étranger au système interaméricain, est sans doute le plus actif de ses membres dans la promotion des réformes économiques et démocratiques. C'est à raison que l'Énoncé déclare que nous avons besoin que le Mexique nous aide davantage, mais il n'explique en rien comment et il ne dit aucunement que ce pays doit devenir un acteur plus actif dans des instances plus grandes, comme l'ONU.

Le Mexique, partenaire de défense

La partie de l'Énoncé consacrée à la défense est encore plus laconique. On n'y mentionne le Mexique qu'une fois pour souligner, à propos de la défense continentale, que « le Canada songera également à collaborer davantage avec le Mexique sur des questions de sécurité ».

En se contentant de cet engagement neutre, le gouvernement a laissé passer une occasion importante, car une vraie coopération militaire est possible entre nos forces armées.

Le contexte de la sécurité de l'après-guerre froide et de l'après-11 septembre amoindrit encore les différences dans les rôles historiques de nos forces armées. Il est vrai que les forces mexicaines se sont concentrées sur leur pays même, alors que l'armée canadienne s'est tournée vers l'extérieur et se consacre depuis quelque temps à aider à stabiliser des zones de conflit internationales. S'il n'y avait guère de perspective de synergie entre ces deux traditions dans le passé, les exigences de la sécurité intérieure et la nécessité d'interventions plus robustes sous l'égide de l'ONU signifient que l'on pourrait beaucoup faire utilement.

Le Mexique, participant au maintien de la paix

Selon certains, la Constitution mexicaine interdit de participer aux efforts engagés pour rétablir l'ordre dans des États en déroute, comme Haïti. Cette position changera probablement avant longtemps. Que peut faire le Canada pour que les forces mexicaines soient prêtes pour le jour où elle changera effectivement? Apparemment, le Canada fait peu actuellement, outre qu'il forme quelques officiers mexicains au Centre Pearson pour la formation en maintien de la paix et qu'il insiste gentiment pour faire bouger la politique mexicaine.

Faire participer davantage les Mexicains à notre programme de formation au maintien de la paix serait un bon début. Cela aiderait même à améliorer les capacités de l'armée, qui serait alors plus crédible face à des conflits armés intérieurs (le succès dans les Chiapas n'était pas absolu).

Nos chefs militaires pourraient aussi dialoguer avec leurs homologues mexicains sur les grandes questions stratégiques de la sécurité internationale, ce qu'ils ne font pas à présent.

Nous pourrions aussi faire profiter le Mexique de notre expérience dans l'organisation d'opérations de paix internationales, lui offrir un soutien logistique s'il déploie des contingents à l'étranger, et l'inviter à détacher des officiers aux opérations canado-onusiennes. L'Énoncé ne dit rien des possibilités et les gouvernements ne devraient pas en rester là.

Le Mexique, partenaire militaire en Amérique du Nord

L'Énoncé n'explique pas en quoi les deux armées pourraient coopérer pour s'acquitter de leurs responsabilités nationales. C'est d'autant plus décevant que le gouvernement a choisi l'Énoncé de politique internationale pour annoncer la formation de Commandement Canada, structure conçue pour la première fois pour donner à l'armée des rôles nationaux clairs parallèles à certains de ceux que les forces mexicaines sont déjà supposées remplir. La communication de renseignements sur le trafic maritime et aérien, la coopération à la formation et à la planification des mesures en cas d'attentats, et le soutien en matière de ressources et de logistique pour les secours en cas de catastrophe sembleraient des domaines de coopération naturels. La coopération bilatérale présenterait un autre avantage. Elle permettrait aux deux pays de développer, en matière de sécurité intérieure, une capacité qui compléterait celle des États-Unis, tout en étant indépendante. Mais il n'en est aucunement question dans l'Énoncé.

Le Mexique et la coopération internationale en matière de développement

Il est décevant aussi qu'il ne soit pas fait mention du Mexique dans l'analyse que l'Énoncé fait de la coopération en matière de développement international. À l'heure actuelle, le Canada n'y a pratiquement aucun programme d'aide publique au développement. Or, l'Énoncé devrait orienter plus vigoureusement vers la mise en place d'un tel programme.

Indépendamment du fait qu'il s'agit d'un pays à revenu moyen, les problèmes de développement du Mexique sont énormes. L'inégalité entre riches et pauvres, les divisions profondes entre le Nord du pays moderne et ouvert sur le monde et le Sud agricole et traditionaliste, le manque de ressources pour la formation, l'éducation et la protection de l'environnement, tout cela empêche le pays de passer à une modernité responsable, comme le font souvent des approches inégales et faussées de la gouvernance. Les besoins sont grands, mais pas les capacités. Le Mexique doit compter, du moins en partie, sur des apports extérieurs pour se développer.

Il est dans notre intérêt national d'aider le Mexique à se développer pour plusieurs raisons :

- Pour nous, l'économie mexicaine est maintenant « trop importante pour s'effondrer », car un tel effondrement aurait des répercussions très dommageables sur notre propre économie.

- La faiblesse continue du marché du travail mexicain alimente l'émigration illégale vers les États-Unis, ce qui amène Washington à resserrer les contrôles frontaliers. Or, cela a pour résultat de gêner le flux des échanges à partir du Canada et du Mexique.
- Le Mexique et le Canada partagent un même écosystème que l'absence de développement expose à une exploitation non réglementée.

Les risques que représentent les problèmes de modernisation du Mexique pour notre mode de vie sont, en bref, immédiats et réels. Il est dans notre intérêt national d'aider le Mexique à se développer.

Des intérêts importants en matière de politique étrangère dictent également au Canada d'aider le Mexique à se développer. Comme le fait observer l'Énoncé, si le Mexique ne se développe pas malgré les retombées de l'ALENA, tous les autres pays en développement qui comptent sur les marchés ouverts pour se développer se feront une idée très négative du système.

En outre, l'engagement canadien serait bienvenu. Pour le Mexique, le Canada est « l'autre Amérique du Nord », capable d'offrir un proche partenariat de modernité sans les complications que l'on rencontre à devoir tenir compte d'objectifs américains déjà compliqués. Autrement dit, l'aide au développement apportée par le Canada serait appréciée sur le plan politique aussi bien que technique.

Si cette aide se matérialise, nous avons aussi une expérience utile à partager avec le Mexique. Même si nous limitons notre coopération en matière de développement à l'amélioration de la gouvernance, nous pouvons beaucoup contribuer à la modernisation du pays. L'exemple d'Élections Canada, qui l'a aidé à révolutionner son propre système, établit la norme quant à ce qui peut se faire.

L'Énoncé devrait avoir nommé le Mexique parmi les pays prioritaires visés par les efforts canadiens en matière de développement. Peut-être le gouvernement remédiera-t-il à cet oubli quand il dressera la liste finale de ses principaux partenaires de coopération.

Le Mexique et les migrations

L'Énoncé ne comporte pas de chapitre sur l'immigration. Or, cet oubli est d'autant plus frappant que la plus grande contribution internationale du Canada aujourd'hui réside certainement dans son succès en tant que pays d'accueil d'immigrés et de réfugiés. Notre système multiculturel est sans doute un exemple pour des sociétés plus anciennes et plus homogènes confrontées aux défis de la diversité.

Notre programme d'immigration donne de l'espoir à des centaines de milliers d'Asiatiques, mais le Canada n'a pas de programme d'immigration avec le Mexique, et il ne semble pas songer réellement à en mettre un en place. Ce n'est pas bon sur le plan de la politique publique, étant donné surtout le contraste avec la situation aux États-Unis, où la plus forte proportion de l'immigration légale et illégale arrive à présent du Mexique ou par le Mexique.

Dans les décennies à venir, les communautés immigrées modèleront la société canadienne et américaine et lui insuffleront de l'énergie. Conséquence certaine, entre autres, les Américains d'origine mexicaine deviendront plus influents que jamais dans la vie américaine. Étant donné nos liens étroits avec les États-Unis, il semblerait être dans notre intérêt de faire en sorte qu'il y ait, dans notre propre tissu national, une composante importante de professionnels et de gens d'affaires mexicains capables de jeter des ponts vers la communauté mexicaine en général en Amérique du Nord. Nous devrions, notamment, recruter activement des immigrés parmi les 10 000 Mexicains qui viennent étudier tous les ans dans les universités canadiennes. Mais l'Énoncé ne dit rien de tout cela.

L'Énoncé ne parle pas non plus du rôle de l'immigration pour ce qui est de compenser le vieillissement et la rigidité du bassin de travailleurs canadiens. Nous aurons le privilège, si jamais l'ALENA porte aussi sur la mobilité réelle de la main-d'œuvre, de pouvoir profiter à cet égard d'un vaste bassin de travailleurs mexicains sous-employés, du moins à moyen et à court terme.

Même un élargissement des programmes pour travailleurs temporaires aiderait directement à développer les régions rurales du Mexique. Les envois de fonds des travailleurs mexicains expatriés s'élèvent actuellement à 14 milliards de dollars par an, ce qui dépasse de beaucoup ce que le tourisme rapporte au pays. Or, cet argent va à des collectivités rurales qui ne bénéficient pas d'autres flux de capitaux. Voilà une des raisons pour lesquelles l'intensification du petit programme, qui accueille des travailleurs saisonniers au Canada et leur permet de rentrer régulièrement chez eux, figure en très bonne place parmi les priorités du gouvernement mexicain. Ce devrait aussi être le cas de notre côté. (Ce petit programme compte un peu plus de 10 000 participants, soit à peu près le même nombre de participants qu'il y a d'étudiants mexicains dans les universités canadiennes.)

La culture

Il n'est pas question non plus dans l'Énoncé du rôle de la culture dans les relations internationales. Qu'il s'agisse ou pas d'un problème clé, cette absence mérite d'être notée dans le cas du Mexique, et pour une raison particulière, car nos deux pays résultent de la rencontre de civilisations autochtones et européennes. Malgré les nombreuses déprédations de la période coloniale et des inégalités persistantes, la société mexicaine place le mélange des deux cultures au cœur de son identité nationale. Nous avons beaucoup à apprendre de cette expérience et des réalisations éclatantes qui en découlent.

Le commerce et le Mexique

L'Énoncé reconnaît dans le Mexique une grande économie ouverte sur le monde avec laquelle nous commerçons beaucoup. La partie de l'Énoncé consacrée au commerce est quelconque, car nombre des arguments en faveur de l'ALENA et de la coopération continentale ne sont pas nouveaux. Elle est intéressante, toutefois, en ceci que son analyse ne s'arrête pas aux aspects purement commerciaux de la relation avec le Mexique. Il est fort possible que cela tienne au fait que, jusqu'à dernièrement, le programme canado-mexicain dépendait dans une large mesure du milieu des affaires, les gouvernements étant à la remorque. Mais avec l'EPI, non seulement le gouvernement canadien rattrape son retard, mais il commence aussi à définir pour ces relations bilatérales des objectifs plus stratégiques et plus généraux.

Il appartient à toutes les parties invitées à concrétiser l'EPI (provinces, ONG, entreprises et universités) de s'atteler à la tâche et de la mener à bien. Ce qui ne dispense cependant pas le gouvernement de faire ce que lui seul peut faire pour améliorer la coopération politique et internationale, et la marge est grande. Les partenaires du gouvernement devraient tout faire à présent pour l'encourager à s'acquitter de ces responsabilités.

Résumé des recommandations

RECOMMANDATION n° 1 : Le gouvernement doit encourager la création d'instances et d'autres mécanismes qui permettent une plus grande coopération entre les associations d'entreprises, les établissements d'enseignement et les gouvernements infranationaux canadiens et mexicains.

RECOMMANDATION n° 2 : Le gouvernement doit intensifier la coopération intergouvernementale par une coopération structurée entre des organismes de défense nationale dans des domaines d'intérêt commun, comme le maintien de la paix, la défense territoriale nord-américaine et la planification d'urgence nord-américaine, ainsi que par des programmes visant à renforcer l'efficacité des institutions publiques.

RECOMMANDATION n° 3 : Le gouvernement doit inclure le Mexique dans la liste des pays sur lesquels se concentrera la coopération canadienne en matière de développement, en mettant particulièrement l'accent sur l'aide visant à remédier aux déséquilibres régionaux et à exploiter les ressources naturelles de façon durable.

RECOMMANDATION n° 4 : Le gouvernement doit travailler en collaboration avec les provinces afin d'élargir les programmes destinés aux travailleurs temporaires mexicains et de mettre sur pied un programme réfléchi pour faciliter l'immigration en provenance du Mexique.

Renforcer les réseaux outre-mer

Reid Morden

Les gouvernements canadiens instituent des examens de la politique étrangère parce qu'il y a eu un changement de régime, pour « consacrer » une démarche déjà pré-établie et, parfois, pour signifier à l'électorat que le pouvoir est désormais entre de nouvelles mains, même si ce sont celles du parti au pouvoir. Toutefois, ils n'examinent jamais la politique étrangère en pensant qu'une modification profonde est justifiée ou possible.

Le tout dernier examen, qui a abouti au nouvel Énoncé de politique internationale (EPI), était sans doute motivé par le fait que le gouvernement Martin voulait montrer que son arrivée au pouvoir annonçait une nouvelle ère pour la politique étrangère et la politique de défense. L'EPI établit des liens entre ses déclarations et les intérêts et les valeurs du Canada. Relativement à ces dernières, toutefois, on trouve dans sa prose emphatique plus de vœux pieux que de substance.

Il se peut que les auteurs de l'EPI aient voulu trop entreprendre, car il y avait tellement à faire après dix années de négligence. Le gouvernement admet, dans une phrase insincère et vide, que « les ressources de notre politique étrangère se sont amenuisées dans le contexte plus général du redressement financier de l'ensemble du gouvernement ». Bref, tout au long des années 1990, les outils par lesquels étaient servis les intérêts de notre pays, dont plus de 40 p. 100 du PIB était attribuable aux exportations et dont la population voyageait de plus en plus dans un monde toujours plus dangereux, ont été laissés pour compte.

C'est sans doute dans la partie intitulée « Renforcer les réseaux outre-mer du Canada » que le gouvernement déploie les plus grands efforts pour donner à penser qu'il adopte de nouvelles orientations courageuses. Il n'est nulle part ailleurs plus évident que les réalités auxquelles le Canada fait face dans le monde demeurent essentiellement les mêmes et que, mis à part de légers ajustements, il les affrontera plus ou moins comme il l'a fait depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Depuis l'origine du Canada, des thèmes ont été constants : la volonté de faire contrepoids aux États-Unis, de mettre l'accent sur des aspects qui le distinguent de son voisin du Sud en tant que nation, et de faire de la moitié nord du continent son territoire propre. Après la guerre, les gouvernements ont recouru à diverses formules pour atteindre ces objectifs, depuis le supernationalisme peu judicieux du Programme énergétique national de Trudeau jusqu'à la recherche de relations collectives pour régir le commerce et la sécurité (songeons ici

au GATT et à l'OTAN). Quant aux relations du Canada avec les divers pays ou groupes régionaux, il a tenté d'être présent dans la majorité des tribunes, la plupart du temps.

Cette dernière stratégie émanait visiblement d'une « politique étrangère mondiale » faisant contraste avec celles de l'Australie ou de l'Italie, qui poursuivaient une démarche régionale. Là réside une question fondamentale que les auteurs de l'EPI s'évertuent à éviter : avons-nous, ou aurons-nous les ressources financières et humaines et les intérêts voulus pour persister dans cette prétention? L'EPI décrit correctement le Canada en disant que c'est une puissance moyenne entourée de joueurs plus forts qu'elle. Il donne aussi à penser que le Canada veut et peut toujours faire la différence dans le monde.

À cet égard, le chapitre de l'EPI sur l'aide au développement précise que le gouvernement au pouvoir essaiera de nouveau de se concentrer sur un nombre relativement limité de bénéficiaires. Pourquoi le Canada ne fait-il pas preuve d'une modération semblable dans le contexte global de la politique étrangère? Le modeste accroissement des ressources affectées à la politique étrangère, dont fait état l'EPI, fera bien peu pour rétablir la position ou l'engagement du Canada dans la multitude de dossiers et d'endroits où il sera censé travailler avec une ardeur renouvelée et accrue. À franchement parler, il vaudrait beaucoup mieux limiter notre contribution en la réservant à un nombre restreint de dossiers se rapportant directement à nos intérêts et à nos valeurs.

Dans tout l'EPI, le gouvernement pose l'hypothèse de base que le monde a changé ou est en train de le faire. La Chine, le Brésil et l'Inde affirment leur présence et sont déjà des acteurs de taille, mais alors, l'EPI dit que le Canada doit établir avec eux des relations qui traduisent mieux « nos intérêts grandissants ».

Qu'a donc fait le Canada, dans l'esprit des auteurs de l'EPI, au cours des 35 années s'étant écoulées depuis qu'il a reconnu la République populaire de Chine : il a regardé le riz pousser? Bien sûr que non! Nos relations actives et nos intérêts économiques en Chine attestent les efforts que le secteur privé et le gouvernement ont déployés ensemble pendant ces années. En outre, bien que les relations du Canada avec le Brésil n'aient pas toujours été au beau fixe, elles remontent au XIX^e siècle et s'inscrivent dans le cadre d'une des rares entreprises néo-colonialistes du Canada.

L'inertie de nos relations avec l'Inde est, bien sûr, due à nos propres actes. La colère de Pierre Trudeau, qu'Indira Gandhi avait déjoué en présidant à l'essai nucléaire mené par son pays en 1974, en profitant en partie d'éléments issus d'un réacteur de recherche canadien, a relégué l'Inde au rang des parias aux yeux de notre pays. Certes, à l'époque, c'était la bonne chose à faire, mais 20 ans plus tard, nous en étions toujours au même point tandis que de

nombreux réacteurs Candu indiens clonés devenaient de plus en plus dangereux, faute des compétences techniques canadiennes. En juillet dernier, le Premier ministre indien, Manmohan Singh, a répondu aux appels du gouvernement Bush qui réclamait le rétablissement des relations entre les autorités nucléaires civiles et l'élaboration d'un programme de partenariat nucléaire entre les deux pays. Voilà qui est ironique!

Examinons comment l'EPI commence, en posant que les relations du Canada avec les pays européens sont essentielles à sa prospérité : sornettes! C'est un fait historique que le Canada entretient des relations étroites avec divers pays d'Europe, et il doit les nourrir dans ce contexte, en cherchant à intensifier le commerce et l'investissement autant que possible. Toutefois, même l'écolier le plus jeune sait que la prospérité du Canada repose et continuera de reposer sur son voisin du Sud. De plus, les Européens ne s'intéressent pas vraiment au Canada. Les Britanniques entretiennent peut-être encore un certain sentiment envers le Canada, mais bien peu, et les Français poursuivent leur propre programme dans certaines parties du Canada, mais ils ne savent pas grand-chose du reste ou ne s'en préoccupent pas.

En outre, les Européens ont leurs propres préoccupations, et leur égocentrisme inhérent est renforcé tandis qu'ils essaient d'assimiler de nouveaux membres, dont la situation économique et la culture politique varient beaucoup, et de dissiper la discordance actuelle entre les principaux acteurs de l'Union européenne (UE).

Cela m'amène à parler des Balkans. Quels sont les intérêts du Canada là-bas? En redéployant des troupes dans cette région qui était sur le point de s'autodétruire et en maintenant des troupes en Europe, le gouvernement canadien a fait taire ses alliés de l'OTAN qui le blâmaient d'avoir renoncé à son engagement de lui fournir des troupes en Europe. Presque 20 ans plus tard, le Canada devrait laisser à l'Europe le soin de régler ce problème européen.

Si nous avons une raison de nous en prendre à l'Europe, elle repose fermement sur des intérêts directs, comme le souligne l'EPI, tels que l'innommable surpêche qu'elle pratique et son indifférence pour la gestion judicieuse des ressources des océans.

Tout le beau discours fourbe décrivant les relations avec une Russie corrompue n'est pas digne qu'on le commente, disons-le franchement.

L'Asie-Pacifique a déjà été au cœur de la politique étrangère canadienne, non seulement parce que notre pays poursuivait la « troisième option » dans un effort essentiellement futile pour s'affranchir de sa dépendance à l'égard des États-Unis, mais aussi parce qu'il mesurait tout le potentiel de la région. Cependant, le Canada s'est comporté comme un ami des beaux jours quand il s'est désintéressé de la région et s'en est éloigné dès que son

économie s'est enlisée dans les années 1990. L'EPI donne à penser que l'Asie compte de nouveau pour le Canada, sans doute par suite de l'admission par le gouvernement que la Chine et l'Inde sont situées dans cette région. C'est là une évolution positive, quel qu'en soit le motif. Or, le gouvernement doit comprendre qu'une fois établies, les relations ont besoin d'être entretenues avec constance pour durer.

À supposer que le Canada continuera d'établir des partenariats économiques en Asie, il le fera dans des domaines où il peut promptement déployer son expérience et son savoir-faire. L'EPI reconnaît les problèmes de sécurité complexes qui se posent à l'Asie, y compris ceux se rapportant à la non-prolifération des armes nucléaires et aux armes de destruction massive (ADM).

En ce qui concerne l'Amérique latine et les Caraïbes, l'EPI affirme que Haïti est sur la voie de la reconstruction et du développement. Pareille déclaration contredit la plupart des reportages des médias faisant état d'une anarchie continue et de comportements brutaux rivalisant avec ce que l'on observe en Iraq ou en Afghanistan. Nous avons peut-être des raisons politiques internes de maintenir notre présence en Haïti, mais la plupart des observateurs « sauveraient les meubles » et lèveraient l'ancre.

Si le Canada a vraiment à cœur de se tailler une place et un rôle dans l'hémisphère, ce doit être par le biais de l'ALENA et des grands partenaires tels que les États-Unis et le Mexique et en cultivant diligemment ses relations avec le Brésil et le Chili où les investissements canadiens sont considérables.

Le Moyen-Orient est une région pleine de contradictions. Jusqu'à la création d'Israël, on avait sans doute raison de dire que le Canada ne savait pas grand-chose de la région. Jusqu'à l'invasion du Liban par Israël et par la suite, on était probablement aussi justifié de dire que la politique du Canada favorisait résolument Israël. Pendant toutes ces années, c'était une position correcte et axée sur des principes. En outre, à partir du milieu des années 1950, le Canada a participé avec fierté à toute une série de missions de maintien de la paix.

Aujourd'hui, les composantes démographiques de notre population ont changé, et notre politique, en partie pour des raisons électorales, est en fait devenue plus équilibrée. Toutefois, la question fondamentale de savoir quels sont nos intérêts demeure. Nous payons le *Danegeld*, à concurrence de 300 millions de dollars, pour reconstruire l'Iraq afin de compenser notre refus de participer à l'invasion de ce pays par les États-Unis. On peut se demander quelle partie de cette somme le Canada peut dépenser utilement dans le proche avenir, étant donné les conditions existant en Iraq. Dans un contexte plus large, tout le monde devrait grandement se préoccuper de la prolifération des engins nucléaires en Iran. Dans ce domaine, le Canada

possède un véritable savoir-faire et il peut apporter une contribution valable. Tout cela mis à part, que signifie la région pour le Canada? Elle a peu d'importance du point de vue économique, et cela ne changera sans doute pas, malgré un accord de libre-échange conclu avec Israël pour des motifs politiques.

En matière de sécurité, le SCRS nous répète constamment que ses principaux efforts contre le terrorisme visent l'islamisme intégriste sunni. Cela est sans doute vrai, mais à cet égard, le Canada traite surtout avec ses proches alliés. Ce n'est pas une raison pour lui de s'empêtrer davantage dans la région même.

Le Canada est lié à l'Afrique par des relations institutionnelles et personnelles. Au fil des années, il s'est tantôt intéressé aux affaires africaines et tantôt désintéressé d'elles, son intervention étant habituellement axée sur l'aide au développement ou, comme dans le cas de l'apartheid en Afrique du Sud, sur des questions de principe. Au Gabon, il a menacé de mettre fin à son programme d'aide quand ce pays a semblé se ranger du côté de ceux qui auraient promptement reconnu un Québec indépendant.

Aujourd'hui, le Canada s'intéresse de nouveau à l'Afrique, et pour une bonne raison. L'EPI dit que le Canada « vise principalement à aider la région à sortir de sa marginalisation sociale, économique et politique ». Voilà qui dit tout, sans doute! Ici, le Canada donne une suite concrète à ses paroles, mais attention : les choix fondamentaux abondent sur ce plan comme sur d'autres. Ailleurs dans l'EPI, on insiste beaucoup sur la nécessité de concentrer l'aide au développement. L'Afrique est un bon endroit où il convient d'appliquer ce principe. La tentation d'aller au plus urgent sera toujours présente. Cependant, la stabilité de la région exige, par exemple, que les politiques économiques du gouvernement sud-africain réussissent. Le Canada ne devrait-il pas concentrer son aide là, notamment pour montrer aux classes marginales d'Afrique que la démocratie, forme de gouvernement très coûteuse, en vaut la peine?

Il y a un pays têtue : le Zimbabwe. C'est un pays capable d'édifier une économie modestement prospère, mais il est maintenant acculé au chaos par suite des politiques désastreuses de Mugabe. L'EPI minimise la gravité de la situation politique au Zimbabwe en disant que les récentes élections « ne se sont pas déroulées dans des conditions propices à l'expression libre et équitable de la volonté des Zimbabweens ». En fait, ce fut une brutale imposture.

Tous comptes faits, la politique étrangère est un outil pour la préservation de la souveraineté nationale du Canada. La souveraineté est plus qu'un concept : c'est une réalité. Il faut l'exercer, sinon on la perd.

L'Énoncé de politique internationale du gouvernement flotte en général à la surface de la vie nationale. Ce qu'il faut plutôt, c'est un rigoureux débat national, amorcé et dirigé par nos dirigeants politiques, et il s'impose **maintenant**.

Résumé des recommandations

RECOMMANDATION n° 1 : Dans ses relations avec les pays situés en dehors de l'Amérique du Nord, le gouvernement doit accepter qu'il lui faut tout autant concentrer ses efforts quand il mène sa politique étrangère en général que, comme il l'a admis, quand il distribue son aide au développement dans le cadre de ses programmes.

RECOMMANDATION n° 2 : En classant la Chine, le Brésil et l'Inde au rang des puissances montantes avec lesquelles le Canada doit renforcer ses relations, le gouvernement doit reconnaître qu'il y travaille depuis un certain temps dans le cas de la Chine, qu'en raison de questions historiques ou de problèmes plus contemporains, il ne sera pas facile d'avoir avec le Brésil une relation manifeste et durable, et que les problèmes compliquant les relations officielles du Canada avec l'Inde résultent de ses propres décisions. Dans sa politique officielle et dans ses attentes, le gouvernement devra tenir pleinement compte de ces réalités.

RECOMMANDATION n° 3 : Le gouvernement doit veiller à ne pas exagérer l'importance de l'Europe pour l'économie canadienne ni les possibilités qu'elle représente pour faire complément à la relation sensiblement plus primordiale que le Canada entretient avec les États-Unis, encore moins pour la contrebalancer.

RECOMMANDATION n° 4 : Les relations à long terme avec l'Asie sont sans doute très prometteuses, mais le gouvernement doit bien comprendre que ses initiatives dans la région doivent être cohérentes et constantes pendant longtemps pour avoir la moindre chance de réussir. Les stratégies « sans continuité » ne donneront rien.

RECOMMANDATION n° 5 : Bien que l'évolution de la conjoncture au Moyen-Orient risque d'influer indirectement sur les intérêts du Canada aux chapitres de l'économie et de la sécurité, le gouvernement doit comprendre que les compétences du Canada sont extrêmement limitées lorsqu'il s'agit de jouer dans la région un rôle utile et distinctif; il doit veiller à ne pas intervenir trop directement, sauf à l'occasion, à titre d'acteur auxiliaire dans des activités de coalition.

RECOMMANDATION n° 6 : En ce qui concerne l'Afrique, les problèmes abondent et sont formidables; le gouvernement serait sage de concentrer ses efforts sur les dossiers dans lesquels il peut espérer exercer une influence constructive.

S'efforcer de déterminer le rôle du Canada dans le monde, par le biais du développement

Jean-Sébastien Rioux

Le Canada a adhéré au club sélect des fournisseurs d'aide extérieure en 1950, soit moins de 20 ans après que sa politique étrangère fut devenue indépendante de celle du Royaume-Uni, en 1931. La valeur de l'aide accordée par le Canada a varié au fil des années : tantôt, l'aide a été généreuse, tantôt d'autres préoccupations nationales plus pressantes lui ont fait concurrence. Pour le meilleur ou pour le pire, l'aide publique au développement (APD, ou aide extérieure) est souvent perçue par le public comme étant un luxe ou quelque chose que l'on accorde une fois que l'État a suffisamment affecté aux dossiers primordiaux tels que ceux de l'éducation et de la santé. En outre, certains critiques ont soutenu que la baisse de l'aide extérieure canadienne depuis le début des années 1990 a correspondu à un amoindrissement général de la stature du Canada dans le monde¹. Dans le tout dernier Énoncé de politique internationale (EPI), le gouvernement reconnaît ce « recul » amorcé il y a 10 ans et il essaie d'y remédier en intégrant plus étroitement les quatre principaux aspects de l'action internationale du Canada; un examen attentif de la partie de l'EPI consacrée au développement nous aidera à comprendre comment le gouvernement Martin perçoit cet important pilier de la politique étrangère et la mesure dans laquelle il compte vraiment donner une suite concrète à ses propos.

Plusieurs critiques bien connues émanant de divers milieux ont porté sur le programme canadien d'APD; l'EPI en prend certaines en compte. Il est utile d'en rappeler les plus importantes afin de voir comment l'Énoncé sur le développement y répond.

La médiocrité du programme d'aide canadien

En 2003 (date des plus récentes données existant au moment où nous écrivons ces lignes), le budget d'aide du Canada montait à environ trois milliards de dollars CAN, bien que, d'un point de vue relatif, les fonds affectés par notre pays à l'APD, exprimés en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), aient été à la baisse depuis la fin de la Guerre froide. En effet, ils ont atteint un maximum d'environ 0,5 % du PIB en 1975-1976, puis ils ont diminué; ils ont augmenté en 1986-1987, mais ils ont fléchi constamment ensuite jusqu'en 2003 et ils équivalent maintenant à

environ 0,3 % du PIB (voir la Figure 1). Cette tendance à la baisse s'est produite même si l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a publié, sous le titre *Partageons notre avenir : l'assistance canadienne au développement international* (1987), un livre blanc sur les engagements du Canada en matière d'aide internationale dans lequel le gouvernement exprimait son intention de porter le ratio APD/PIB à 0,6 % avant 1995, puis à 0,7 % en l'an 2000 au plus tard. (Rappelons que l'objectif fixé par l'ONU pour les pays riches est de 0,7 % du PIB.) Bien sûr, nous ne sommes jamais arrivés à ce chiffre et nous n'avons même jamais été près de l'atteindre.

Depuis le budget de décembre 2001, qu'a suivi le sommet du G-8 à Kananaskis en juin 2002, et dans les annonces faites ultérieurement par les gouvernements Chrétien et Martin, les engagements du Canada ont augmenté considérablement au chapitre de l'APD. Tout d'abord, cela a découlé des « nouveaux » engagements financiers en faveur de la reconstruction de l'Afghanistan. Peu après est venue la création du Fonds d'investissement du Canada pour l'Afrique (500 millions de dollars), puis il y a eu la prise d'engagements pour la reconstruction de l'Iraq, en 2003, et de nouvelles promesses concernant l'allègement de la dette des pays d'Afrique. Bien que, dans l'Énoncé de politique internationale, le gouvernement ne s'engage pas à accroître le budget de l'APD pour le porter au seuil recommandé par l'ONU, soit 0,7 % du PIB (chiffre qu'ironiquement, Lester B. Pearson avait lui-même proposé), il promet de « doubler l'aide internationale d'ici 2010 par rapport à son niveau de 2001 », ce qui amènera le total à près de 0,5 % du PIB, l'essentiel des sommes supplémentaires étant destinées à l'Afrique. En outre, le gouvernement a promis (et il a agi en ce sens au sommet du G-8 en Écosse en 2005) d'alléger la dette de certains pays. L'APD canadienne augmentera sans doute, mais le gouvernement dilue toujours ce genre de promesses, et il le fait encore dans l'EPI. En effet, il promet seulement « de maintenir les augmentations continues au-delà de 2010 ... et au fur et à mesure que s'améliorera notre situation financière ». En d'autres mots, le programme d'APD est malléable, dans la mesure où l'on a satisfait aux priorités nationales. Le fait que le gouvernement Martin a refusé publiquement de s'engager à atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB d'ici 2015 a de quoi décevoir.

L'éparpillement de l'APD canadienne

Le mot « éparpillement » décrit bien la façon dont l'ACDI a dépensé ses budgets de l'aide extérieure au cours des années; certains auteurs ont dit que le programme d'aide canadien avait « un mille de large mais seulement un pouce d'épais »². En effet, en 2004,

l'ACDI déclarait encore dans son site Web qu'elle appuyait des projets dans plus de 150 pays du monde entier; comme l'ONU compte 191 membres, il ne reste plus beaucoup d'endroits où l'ACDI n'est pas active, si l'on écarte les 27 pays les plus riches appartenant à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Pourquoi le programme d'aide canadien a-t-il été aussi « éparpillé »? Jusqu'à la parution du dernier EPI, il n'y avait au Canada aucune politique d'aide extérieure claire et solide. Les documents de fond publiés périodiquement par l'ACDI (par exemple, *Stratégie de développement durable de l'ACDI 2001-2003 : Un plan d'action pour le changement* et le document de discussion de 2002 intitulé *Pour une aide internationale plus efficace*) comptent parmi les documents-jalons; toutefois, ils fixent des priorités plutôt que des lignes directrices, et ces priorités y sont formulées en termes assez vagues. En revanche, l'EPI de 2005 est assez explicite au sujet des priorités fondamentales : l'objectif consistant à aider les États en déroute et les États fragiles est intégré dans les quatre documents de fond. En outre, l'EPI actuel vise explicitement cinq des huit « secteurs » que l'ONU propose dans ses Objectifs de développement du millénaire (ODM), tout en désignant clairement certains « partenaires du développement » pour concentrer l'APD canadienne là où elle aurait le plus d'effet³.

En effet, plusieurs propositions très précises sont formulées et elles visent toutes à rationaliser la politique d'aide du Canada. Il y aura une « concentration sectorielle accrue », en fonction de cinq axes : la bonne gouvernance, le développement du secteur privé, la santé, l'éducation et la viabilité de l'environnement. Ces derniers ont été choisis parce qu'ils offrent « la possibilité d'accélérer la réalisation des Objectifs de développement du millénaire » et de répondre « aux besoins et aux priorités exprimés par les pays en développement », et qu'ils permettent aux « Canadiens d'ajouter de la valeur » aux sommes dépensées et de mettre leur savoir-faire à profit⁴. De plus, mis à part les cinq secteurs primordiaux désignés, le gouvernement Martin s'engage à faire en sorte que nos efforts d'aide au développement prennent systématiquement en compte l'égalité entre les sexes dans tous les secteurs de programmation (page 24).

Par conséquent, bien que les chapitres de l'EPI consacrés au développement semblent plus intégrés que jamais auparavant, le gouvernement cherche encore à s'attaquer à de très nombreux secteurs d'activité (six des huit ODM) et il évite tout semblant de rationalisation ou créneau. Cela est fort intéressant, compte tenu des antécédents du nouveau président de l'ACDI, Robert Greenhill. Pendant la rédaction de l'EPI, il a signé un rapport spécial pour l'Institut canadien des affaires internationales (ICAI), sous le titre *External Views on Canada's*

*International Impact*⁵. Ce rapport traduit les opinions de 40 experts de 19 pays différents. Dans le document, Greenhill résume ses conclusions de la façon suivante (Traduction) :

Les clés du renouvellement de la pertinence [canadienne]? La différenciation et la concentration des efforts. « Choisir quelques domaines, y investir beaucoup et devenir indispensable : dans ces domaines, le Canada doit être considéré comme étant hors pair en raison de son expérience, de ses capacités et de ses ressources. » Les personnes interviewées ont cerné trois éléments qui leur semblaient manquer dans la démarche du Canada aujourd'hui : la volonté de faire des choix clairs; une constance dans les choix et les relations (surtout avec les États-Unis et les Nations Unies) au fil des années; la résolution d'acquérir des atouts de classe mondiale dans les domaines privilégiés où le Canada a choisi de montrer la voie à suivre (le soulignement est le mien)⁶.

Fait ironique, l'auteur de ce passage — le nouveau président de l'ACDI (l'équivalent d'un sous-ministre) — devra gérer une agence qui n'a pas la réputation d'axer son action sur des « créneaux » ni de faire des « choix clairs ». Peut-être le fait que le nouveau président soit très conscient de la nécessité de concentrer l'action de l'Agence sur des secteurs précis augure-t-il bien de la rationalisation à venir du programme d'aide canadien.

Norme ambivalente ou dichotomie entre la politique déclarée et le budget réel de l'APD

Denis Stairs a détaillé certaines dichotomies entre les nobles paroles du Canada et ses actions concrètes, dans un traité provocateur publié en 2003⁷. Le document sur le Développement énumère avec assez de précision les politiques du Canada et les « principales initiatives » envisagées pour obtenir des résultats mesurables. Toutefois, la vieille tendance consistant à dire une chose et à en faire une autre demeure.

Tout d'abord, il faut féliciter le gouvernement Martin d'avoir opéré les réformes nécessaires et d'avoir enfin rationalisé le nombre de bénéficiaires et les critères d'attribution de l'aide, en envoyant l'argent aux pays pauvres les plus nécessiteux, aux pays qui ont effectivement la capacité de le dépenser, et à ceux qui bénéficient déjà de l'aide extérieure du Canada. Pourtant, notre politique déclarée consistant à aider les pays bien régis et gouvernés est entachée par le fait que certains pays carrément anti-démocratiques – la Chine, par exemple – continuent à bénéficier de l'aide canadienne au développement. En fait, ce pays « dont le revenu se situe dans la moyenne inférieure » a reçu plus de 67 millions de dollars en 2001, 65 millions en 2002 et 54 millions en 2003, ce qui en fait un des cinq principaux bénéficiaires de l'APD accordée par le Canada⁸. Tout le monde sait que la Chine vient

d'envoyer un astronaute dans l'espace, que son budget militaire croît de plus de 10 p. 100 par année et qu'elle envoie des fonds au Zimbabwe de Robert Mugabe⁹. Dans le dernier livre blanc sur la politique étrangère intitulé *Le Canada dans le monde* (1995), le « troisième pilier » de la politique étrangère du Canada était la « diffusion des valeurs canadiennes » à l'étranger, en particulier, « le respect de la démocratie, la primauté du droit, les droits de la personne et l'environnement »¹⁰. Pareille position est valide des points de vue moral et éthique, et il se peut qu'elle soit raisonnable aussi, logiquement parlant : plus le pays bénéficiaire est bien régi et gouverné, plus il y a de chances que l'argent des contribuables canadiens y soit judicieusement dépensé; en revanche, plus le gouvernement y est autocratique, plus il y a de chances que les chèques d'APD aboutissent dans des comptes bancaires anonymes outre-mer.

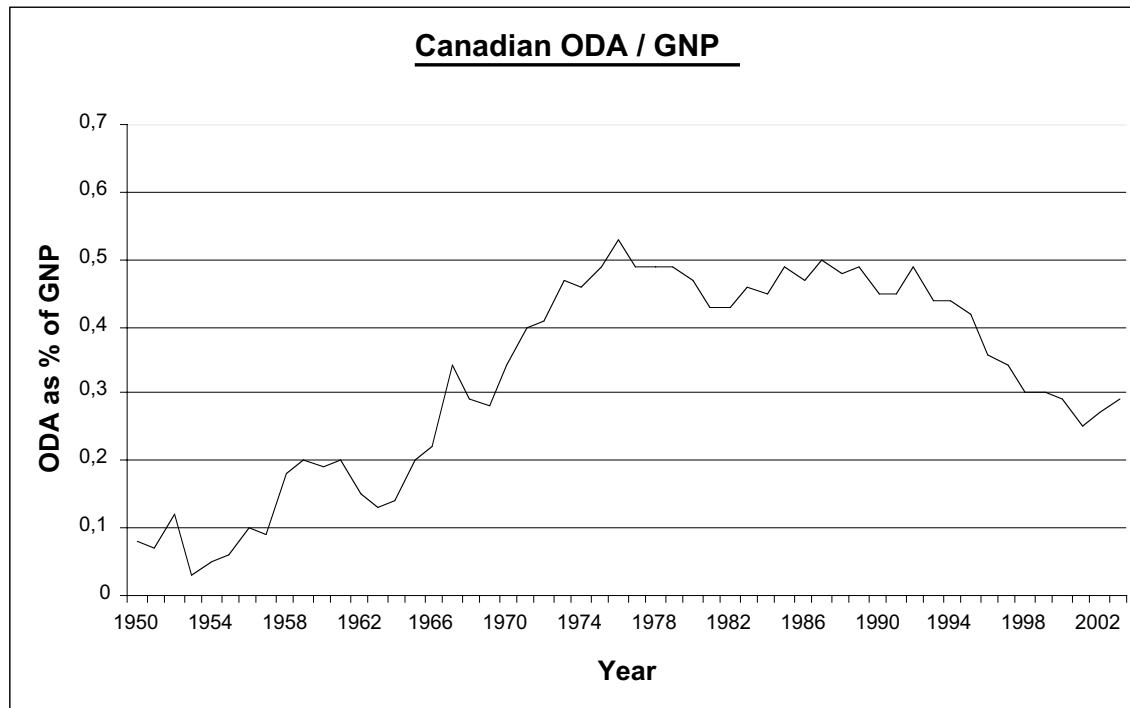
Pour une raison ou pour une autre, toutefois, le Canada tend à accorder moins d'aide aux États politiquement « libres » qu'aux États non démocratiques. Une explication possible réside dans le fait qu'en majeure partie (80 %), l'aide est dirigée vers l'Afrique et l'Asie (voir la Figure 2) où l'on trouve un grand nombre de pays catégorisés comme étant « partiellement libres » ou « non libres » par Freedom House¹¹. Par conséquent, bien qu'un des trois piliers de la politique canadienne d'aide extérieure consiste censément à promouvoir la démocratie et les droits de la personne à l'étranger, ce n'est pas ce qu'a révélé une analyse statistique des pays ayant effectivement reçu une APD du Canada. En outre, la Chine, qui compte parmi les dix principaux bénéficiaires de l'APD, figure aussi, selon Freedom House, au rang des 12 régimes les plus répressifs du monde¹².

Une autre contradiction entre les belles paroles du gouvernement et ses actes concerne une des « priorités sectorielles » que nous avons déjà mentionnées et qui sont annoncées dans l'EPI — les documents fondamentaux de l'ACDI cités plus haut en font aussi mention : il s'agit des fameux programmes d'égalité entre les sexes. C'est là un objectif très louable, car les recherches montrent que l'amélioration de l'éducation et des possibilités des filles et des femmes est le plus important paramètre de prévision du développement. Toutefois, dans quelle mesure le gouvernement est-il sérieux à ce sujet, quand on sait que, jusqu'à la mi-2005, l'ACDI n'avait qu'un seul agent chargé des programmes d'égalité entre les sexes? (Cette personne a démissionné à cause de sa charge de travail trop lourde et elle a été remplacée par un seul autre agent!) Si l'égalité entre les sexes importait vraiment — autant, disons, que le département de l'Agence qui fait des études sur les incidences environnementales du creusage d'un puits dans le Sahel brûlé par le soleil ou dans l'Afghanistan mourant de soif, et qui a un effectif de 18 personnes —, l'Agence lui affecterait plus de ressources. Dans l'appareil gouvernemental, les fonds vont au secteur prioritaire.

En conclusion, je dirai que l'aide extérieure, ou l'« aide publique au développement », est un outil dont les décideurs de la politique étrangère disposent pour projeter l'influence du Canada à l'étranger. Bien que notre pays jouisse d'une excellente réputation sur la scène internationale, il ne peut se contenter de miser sur elle; il doit continuer de chercher à assumer un rôle actif dans le monde pour promouvoir ses valeurs et ses intérêts. Quoique modeste d'un point de vue mondial, l'aide extérieure du Canada continuera de croître tant que les Libéraux seront au pouvoir, ce qui mettra fin à une baisse de dix ans que ceux-ci ont eux-mêmes causée. Les chapitres de l'EPI concernant le Développement constituent un document détaillé et très cohérent, et de nombreuses politiques, bien que déjà en devenir au moment où le gouvernement Martin a commandé l'EPI, se faisaient attendre depuis longtemps; il faut donc en louer les intentions.

Le Canada saura-t-il conserver le cap?

FIGURE 1



APD du Canada / PNB

L'APD en % du PNB

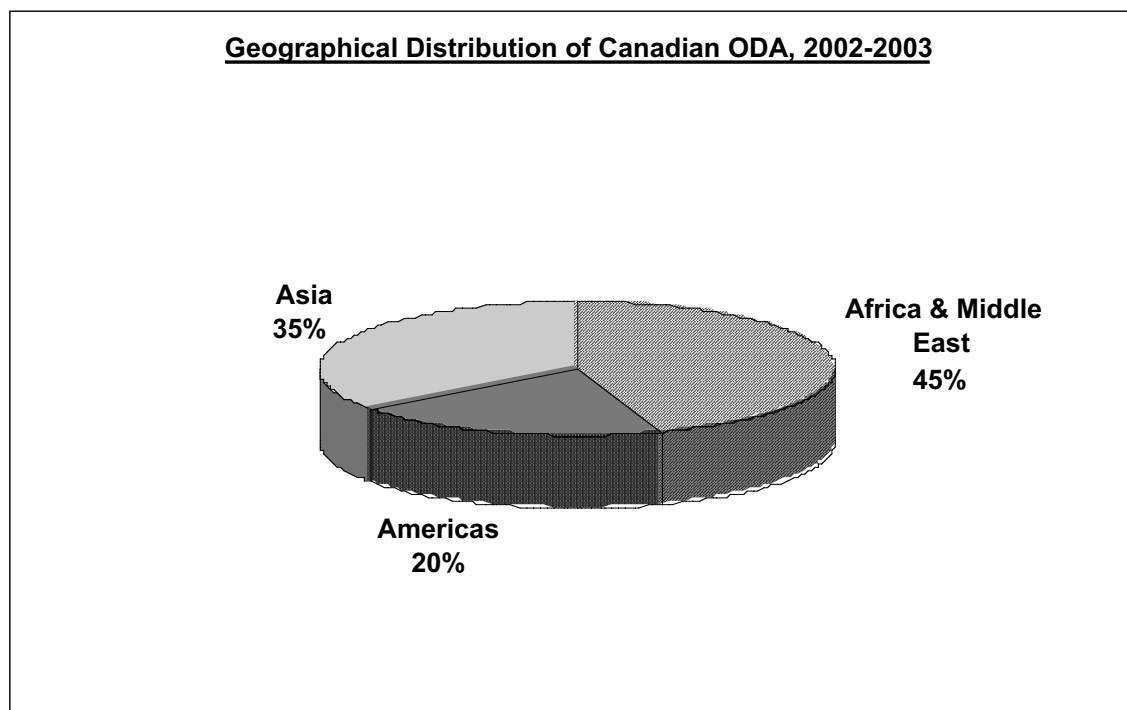
Année

Source : Agence canadienne de développement international (ACDI). 2003. Rapport statistique sur l'aide publique au développement, AF 2002-2003, (Ottawa, Section d'analyse statistique, Politique, planification et analyse). Voir le site

[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/\\$file/RappStat_02_03.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/$file/RappStat_02_03.pdf)

FIGURE 2

Distribution géographique de l'APD du Canada, 2002-2003



Asie

Amériques

Afrique et Moyen-Orient

Source : Agence canadienne de développement international (ACDI). 2003. *Rapport statistique sur l'aide publique au développement, AF 2002-2003*, (Ottawa, Section d'analyse statistique, Politique, planification et analyse). Voir le site

[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/\\$file/RappStat_02_03.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/$file/RappStat_02_03.pdf)

Résumé des recommandations

RECOMMANDATION n° 1 : En dressant son budget d'aide au développement, le gouvernement doit s'interroger de nouveau sur la raison pour laquelle il ne s'engage pas à atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB d'ici 2015; chose certaine, il doit faire tout en son pouvoir pour ne pas manquer à l'engagement qu'il a effectivement pris, soit de doubler l'aide au développement d'ici 2010.

RECOMMANDATION n° 2 : Le gouvernement doit définir beaucoup plus précisément qu'il ne l'a fait jusqu'ici les domaines où il compte concentrer ses efforts d'aide au développement, car ceux qui sont mentionnés dans l'Énoncé de politique internationale semblent encore trop vagues pour l'inciter à rationaliser sensiblement les genres de dépenses qu'il fait.

RECOMMANDATION n° 3 : Le gouvernement doit faire beaucoup plus que jusqu'à présent pour rétrécir l'écart entre ce qu'il dit sur ses programmes d'aide au développement et ce qu'il fait effectivement. Plus particulièrement, il doit éliminer la contradiction entre ses belles paroles sur la promotion de la démocratie et des droits de la personne et le fait que la majeure partie de l'aide canadienne au développement est accordée à des régimes autocratiques.

Notes de fin de document

1. Andrew Cohen, 2003, *While Canada Slept*, Toronto (Ontario), McClelland & Stewart.
2. Jean-Philippe Thérien et Carolyn Lloyd, 2000, « Development Assistance on the Brink », *Third World Quarterly*, 21(1), p. 21-38.
3. Une liste des partenaires du développement a été publiée quelques jours après la diffusion de l'EPI. On peut la trouver dans le site http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/AllDocIds/EBAAD69E1CE405C08525704C00453FAC?OpenDocument.
4. Toutes les citations sont tirées de la partie de l'Énoncé de politique internationale du Canada consacrée au Développement (p. 13 à 25).
5. Voir le site Web de l'ICAI, http://www.ciaa.org/XVoices_Int_Report.pdf.
6. *Ibid.*, p. 1-2.
7. Denis Stairs, 2003, « Myths, Morals, and Reality in Canadian Foreign Policy », *International Journal* LVIII (2), p. 239-256.

8. [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/\\$file/RappStat_02_03.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/$file/RappStat_02_03.pdf), Tableau I (page 29). Les figures, pour les années postérieures à 2003, n'ont pas encore été publiées.
9. Diverses sources publiques. Voir en particulier « China Isn't a Charity Case », Éditorial du *National Post*, 26 juillet 2005, p. A14.
10. Gouvernement du Canada, 1995, *Le Canada dans le monde*. Voir le site http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/menu-fr.asp.
11. Freedom House (n.d.), *Annual Survey of Freedom Country Scores, 1972-73 to 1999-00*. Les données sont accessibles sur Internet, à <http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm>. Pour lire une discussion sur la méthodologie, voir la section consacrée aux méthodologies, à <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/methodology.htm>.
12. Freedom House, 2002, *The World's Most Repressive Regimes, 2002*. Voir sur Internet, à <http://www.freedomhouse.org/research/mrr2002.pdf>. Pour lire une analyse de la politique canadienne en matière d'APD, voir Douglas A. Van Belle, Jean-Sébastien Rioux et David Potter, 2004, *Media, Bureaucracies, and Foreign Aid: A Comparative Analysis of United States, the United Kingdom, Canada, France and Japan*, New York, Palgrave Macmillan Press (le chapitre 7, en particulier).

La responsabilité d'être honnête

Kim Richard Nossal

Une des principales initiatives décrites dans le document sur la Diplomatie et visant à bâtir un monde plus sûr est ce que l'on appelle le « Programme d'action relatif aux responsabilités » du Canada. Le gouvernement déclare que notre pays fera valoir cinq responsabilités dans le domaine des affaires internationales (p. 22) :

- la « responsabilité de protéger », « afin de tenir les gouvernements responsables de la façon dont ils traitent leur population et d'intervenir, si nécessaire, pour prévenir des catastrophes humanitaires »;
- la « responsabilité de refuser », afin d'empêcher les terroristes et les « gouvernements irresponsables » d'acquiescer des armes de destruction massive;
- la « responsabilité de respecter », « afin que tous les peuples vivent libres, sur la base des droits fondamentaux de tout homme, toute femme et tout enfant »;
- la « responsabilité de construire », afin de s'assurer que nos programmes d'aide économique fournissent « les outils dont ont vraiment besoin les gens ordinaires pour poursuivre leur propre développement »;
- la « responsabilité à l'égard de l'avenir », porte sur le développement durable par le biais « d'une meilleure gestion du patrimoine mondial ».

Le Programme d'action relatif aux responsabilités, tout comme la majeure partie de l'Énoncé de politique internationale (EPI) de 2005, y compris le titre même, repose beaucoup sur des déclarations et des discours antérieurs faits sur les affaires étrangères par Paul Martin, tant avant qu'il devienne premier ministre qu'après.

(Cela n'a rien de surprenant : au cours des 35 dernières années, la pratique canadienne a voulu sans ambiguïté que l'examen de la politique étrangère ait lieu pour une seule et unique raison : permettre au nouveau premier ministre de se distancier de son prédécesseur et d'imprimer sa marque sur la politique étrangère, en intégrant ses points de vue dans un document officiel publié dès le début de son mandat. Dans ce contexte, il serait très étrange que les textes en résultant ne traduisent pas les opinions déjà exprimées par le dirigeant.)

Les cinq responsabilités énoncées dans l'EPI sont extraites textuellement d'un discours prononcé par Paul Martin devant les Nations Unies, le 22 septembre 2004. Quant à lui, ce discours reprenait plusieurs thèmes fréquemment abordés par Martin dans ses discours sur les affaires étrangères dès le début de 2003. Il y avait d'abord la notion que le Canada peut et doit

« influencer sur le cours des choses » dans le monde. Ensuite, nous trouvons l'idée que le Canada doit aider à réformer le système international pour « [s']assurer que les institutions mondiales des décennies à venir seront baignées par les valeurs universelles que les Canadiennes et les Canadiens chérissent – liberté, démocratie, égalité des chances et justice », comme M. Martin l'a déclaré dans un discours prononcé le 12 décembre 2003, lors du congrès à la direction du Parti libéral. Troisièmement, « bâtir des sociétés démocratiques – aider des pays anéantis par les conflits et leur redonner espoir et vie » : M. Martin mentionnait cela dans un discours fait en réponse au discours du Trône, en février 2004. Le Programme d'action relatif aux responsabilités met habilement à profit et développe la recommandation principale de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, recommandation que résume le titre du rapport daté de décembre 2001 : *La responsabilité de protéger*. On y lit que la souveraineté suppose et doit comprendre le devoir de protéger les êtres humains à l'intérieur des frontières d'un État.

À prime abord, il est vrai que certaines responsabilités décrites dans le rapport semblent acceptables et tout à fait plausibles. Par exemple, la responsabilité de refuser aux terroristes et aux gouvernements irresponsables l'accès à des armes de destruction massive paraît acceptable – du moins jusqu'à ce que l'on demande comment le gouvernement canadien définirait ce qu'est un gouvernement irresponsable, et ce que le Canada serait effectivement prêt à faire pour empêcher un tel gouvernement d'acquérir de telles armes. Le gouvernement Martin serait-il vraiment disposé à se joindre aux États-Unis dans une coalition qui n'aurait pas la sanction du Conseil de sécurité des Nations Unies et qui viserait à user de la force contre un gouvernement irresponsable afin de l'empêcher d'obtenir des armes de destruction massive? Tout d'un coup, il n'est plus aussi facile d'exercer la responsabilité de refuser.

De même, la responsabilité hypothétique en vertu de laquelle le programme d'aide au développement procurerait « les outils dont ont vraiment besoin les gens ordinaires pour poursuivre leur propre développement » paraît intéressante. Or, afin de l'assumer concrètement, le gouvernement canadien devrait envisager l'aide au développement sous un jour tout à fait différent, en accordant la préséance aux populations plutôt qu'aux gouvernements bénéficiaires, ou en autorisant ces dernières à acquérir les outils dont ils ont vraiment besoin sur le marché mondial, au lieu de les obliger à obtenir ceux que les Canadiens tiennent à leur fournir. Quel gouvernement canadien serait prêt, encore moins apte, à axer sur les populations sa philosophie d'aide au développement, surtout quand une telle philosophie risquerait d'aller à l'encontre des objectifs des gouvernements bénéficiaires, dont bon nombre ne sont pas connus pour leur attachement à des politiques axées sur les besoins du peuple?

Quel parti canadien au pouvoir pourrait envisager en toute sérénité de ne plus se servir du budget de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) comme d'une cagnotte géante pour distribuer des largesses et se ménager ainsi des appuis politiques dans tout le pays? La responsabilité de construire ne semble plus aussi attrayante, elle non plus.

C'était là les responsabilités relativement faciles à assumer. Les autres le sont beaucoup moins. Prenons la responsabilité de respecter : le gouvernement promet que le Canada veillera à ce que « tous les peuples vivent libres, sur la base des droits fondamentaux de tout homme, toute femme et tout enfant ». Voilà un objectif impossible à atteindre! Après tout, Ottawa ne peut même pas assumer cette responsabilité à l'égard de tous les Canadiens et Canadiennes. Comment le fera-t-il à l'égard de tous les êtres humains sur qui d'autres régimes ou souverains exercent jalousement leur autorité politique? Comment le gouvernement du Canada libérera-t-il les femmes dans les pays où elles sont abattues au nom de l'honneur; ou les jeunes enfants asservis sur le marché du travail; ou encore les hommes pris au piège, dans les cycles de la violence et de la pauvreté? Comme une « vie libre » dépend beaucoup de la sécurité, de la richesse et d'une forme particulière de gouvernance, comment le gouvernement du Canada procédera-t-il pour fournir le genre de sécurité, la richesse et les institutions politiques nécessaires pour amorcer la création d'une pareille vie? Comment le gouvernement du Canada entreprendra-t-il cette construction quand d'autres gouvernements – et d'autres populations – vont vigoureusement dénoncer son ingérence dans leurs affaires politiques? Enfin, comment le gouvernement du Canada gèrera-t-il la désagréable réalité que, trop souvent, les Canadiens eux-mêmes profitent de l'ordre international existant qui condamne des millions de gens à vivre dans la pauvreté et l'insécurité?

Bref, si l'on prend au sérieux le Programme d'action relatif aux responsabilités, il engage le Canada et, partant, les Canadiens et les Canadiennes, dans un vaste projet de réforme, de changement et de réalisations à l'échelle de la planète. Or, n'importe laquelle de ces responsabilités – encore plus les cinq réunies – dépasserait les capacités de n'importe quel gouvernement fédéral qui tenterait de l'assumer.

Or, les Canadiens n'ont pas lieu de s'inquiéter : il ne faut pas, en fait, prendre au sérieux les idéaux extravagants énoncés dans l'Énoncé de politique internationale. Ces idéaux ne sont rien de plus que de belles paroles rassurantes pondues par des rédacteurs de discours expérimentés à l'intention d'un homme politique qui semble constamment à l'affût de flatteries et de congratulations lui étant destinées; il peut ensuite régurgiter ces belles lignes devant une population elle-même profondément habituée à s'entendre dire à quel point le Canada joue un rôle important dans le monde. (La grave dépendance de Martin à l'égard des louanges est on

ne peut mieux illustrée par les garanties ronflantes qu'il donnait à son caucus, après que son gouvernement eut survécu au vote sur le budget à la Chambre des communes, le 19 mai 2005 : « Nous n'avons pas voté seulement en faveur d'un budget, mais pour une vision d'un Canada dynamique, à l'avant-garde du monde. Nous fixerons la norme en fonction de laquelle les autres nations s'évalueront! »)

D'une part, il est malhonnête de prétendre que le Canada peut remédier et remédiera effectivement aux maux du monde, quand le gouvernement du pays et l'ensemble des Canadiens n'ont ni les moyens ni la volonté de réduire plus qu'un peu l'insécurité, l'oppression, la pauvreté et les privations qui affligent une si grande partie de l'humanité – y compris des personnes qui vivent dans le territoire relevant du gouvernement canadien même. D'autre part, pareille attitude a aussi des conséquences négatives, car elle fait croire aux Canadiens et aux Canadiennes qu'ils font dans le monde beaucoup plus qu'en réalité.

À n'en pas douter, il incombe au gouvernement d'être honnête envers sa propre population et envers les autres intervenants dans le système international. Si le gouvernement canadien avait véritablement à cœur d'influer sur le cours des choses, il serait réaliste au sujet de ce qui est possible et de ce qui ne l'est pas; il fixerait des objectifs réalistes que le pays pourrait effectivement atteindre, au lieu de construire des châteaux en Espagne qui susciteraient sans doute des applaudissements mais qui, en bout de ligne, dissimuleraient à quel point si peu est accompli en réalité au nom du Canada.

Résumé des recommandations

RECOMMANDATION n° 1 : En définissant ses responsabilités à l'étranger — son « Programme d'action relatif aux responsabilités » —, le gouvernement doit à l'avenir éviter de fixer des objectifs qui dépassent ses moyens véritables et sa volonté politique de prendre les mesures voulues (même de concert avec d'autres), et se concentrer plutôt sur des buts que les observateurs canadiens et internationaux pourront évaluer sérieusement comme étant réalistes et réalisables.

RECOMMANDATION n° 2: En faisant valoir les objectifs de sa politique étrangère, le gouvernement doit reconnaître que « l'honnêteté paie », car c'est là une condition essentielle pour rétablir la crédibilité de sa diplomatie dans l'ensemble de la communauté internationale et pour limiter les dangers qu'il court en cultivant chez les Canadiens une vanité immense et injustifiée.

Les 3D :

Les défis à relever quand on opte pour une approche intégrée de la politique de sécurité du Canada

Michel Fortmann

Frédéric Mérand

L'abréviation « 3D » est omniprésente dans l'Énoncé de politique internationale. Parfois, elle semble signifier que les outils de la diplomatie, de la défense et du développement sont tous nécessaires pour relever les défis internationaux, ce qui est une déclaration plutôt banale. En d'autres endroits, le sigle 3D fait entrevoir une vision holistique plus ambitieuse, en évoquant une démarche intégrée pour prévenir les conflits et procéder à la reconstruction après les conflits. Toutefois, à la faveur d'une mutation sémantique intéressante, le sigle 3D en est venu à désigner la politique internationale du Canada en général, appelée alors « 3D et C », cette dernière lettre désignant la politique commerciale. Le présent document vise à clarifier ces sens différents et il soulève des questions sur leurs implications.

L'idée d'une approche intégrée pour rétablir la paix et la stabilité est issue du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies. Sous la présidence de Lakhdar Brahimi, le Groupe d'étude a fait valoir la nécessité de coordonner davantage les éléments civils et militaires par le biais d'un système plus intégré de gestion des crises. Dans son rapport daté de l'an 2000, Brahimi donne à entendre qu'il fallait établir une structure globale de commandement et de contrôle qui utiliserait l'aide humanitaire comme un outil de gestion des conflits parmi d'autres. Cette constatation a mené à la mise sur pied des équipes de coordination civilo-militaire (COCIM) au sein des missions de maintien de la paix de l'ONU.

Autant que nous sachions, l'abréviation 3D a commencé à être employée par les autorités canadiennes dans le contexte de notre rôle en Afghanistan. Puis, elle est formellement mentionnée dans le document de 2004 intitulé Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale. La Politique de sécurité a mis en lumière l'importance d'une réaction multi-organismes aux crises concernant la sécurité; cela a débouché sur l'établissement de structures mixtes telles que le Centre d'évaluation intégrée des menaces. Mis à part le nouvel acronyme 3D, la langue employée dans ce document ressemblait au discours sur l'intégration utilisé dans la National Security Strategy des États-Unis, qui a été publiée en 2002.

Dans la Politique canadienne de sécurité nationale de 2004, le gouvernement nous promettait que l'Énoncé de politique internationale (EPI) exposerait une approche intégrée de la diplomatie, de la défense et du développement. En fait, on a cru que l'examen de la politique internationale, qui battait alors son plein, aboutirait à un seul cadre pour les politiques extérieures du Canada.

Hélas! Mis à part l'emploi répété du sigle 3D et le format quadriptyque de l'Énoncé, qui comprend aussi une partie sur le commerce, il n'y a aucune définition de ce qu'une « approche intégrée » est effectivement. On s'étonne de voir que la même expression (3D) sert à désigner les interventions postérieures aux conflits et la conduite de la politique étrangère en général. Dans les deux cas, la conceptualisation se limite au cliché disant que les ministères du gouvernement doivent collaborer plus étroitement entre eux.

Si l'on peut attribuer au Canada l'introduction du slogan des 3D, il est moins évident que l'EPI apporte une contribution digne de mention à la réflexion stratégique. Comme le ministre des Affaires étrangères, Pierre Pettigrew, le signalait dans un discours prononcé devant la Chambre des communes au sujet du budget de 2005, « il est évident aujourd'hui qu'une politique étrangère moderne est “ une démarche 3D ” : diplomatie, défense et développement doivent aller de pair dans un cadre unique cohérent. »

Les 3D à l'œuvre

La démarche des 3D peut-elle être plus qu'une « évidence »? Comment l'EPI propose-t-il de la mettre en œuvre? Concrètement, le sigle 3D semble signifier plusieurs choses différentes.

Dans la partie concernant la Diplomatie, l'abréviation 3D désigne en fait la consultation d'autres ministères fédéraux seulement quand cela est nécessaire pour garantir que les ressources affectées au développement et à la défense viennent renforcer la politique étrangère. À cet égard, deux initiatives se distinguent des autres.

Un Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR) sera mis sur pied pour faire face aux crises et aux situations d'urgence dans un des quelque 50 États décrits comme étant en déroute ou fragiles. Le GTSR relèvera des Affaires étrangères et il comptera surtout des diplomates, mais aussi du personnel d'autres ministères et organismes, en particulier l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le ministère de la Défense nationale (MDN) et Sécurité publique et Protection civile Canada. L'objectif consiste à réagir aux situations de crise promptement et avec cohérence.

Parallèlement, un Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde (FPSM) doté de 100 millions de dollars par année fournira des ressources financières pour les « opérations de réponse aux crises » et pour « les mesures visant à assurer une sécurité humaine durable ». Tout comme le GTSR, le FPSM sera géré par les Affaires étrangères, mais en consultation avec d'autres ministères du gouvernement. Cette enveloppe pourrait servir, par exemple, à soutenir les services de gestion des crises de l'Union africaine (UA); à l'heure actuelle, c'est le Fonds canadien pour l'Afrique, géré par l'ACDI, qui se charge de cela.

De toute évidence, pour ces deux initiatives, le gouvernement s'est inspiré de ce que nos principaux partenaires font depuis un certain nombre d'années. L'Union européenne, par exemple, a créé le Mécanisme de réaction rapide en 2001 afin de répondre d'urgence aux besoins des pays menacés par une instabilité politique grave ou la subissant, ou souffrant des effets d'une catastrophe technologique ou naturelle. Cette philosophie se retrouve dans la Stratégie européenne de sécurité de 2003. La raison d'être du Mécanisme de réaction rapide est la même que celle du GTSR : afin d'enrayer la menace que représentent les États fragiles et en déroute, les organismes doivent avoir rapidement accès à des ressources civiles et militaires.

La même année, le Royaume-Uni a créé deux Conflict Prevention Pools (Réserves pour la prévention des conflits) qui, comme le FPSM, peut financer divers projets à court et à long terme faisant intervenir des éléments civils et militaires. Contrairement au FPSM, toutefois, ces deux réserves ont été constituées en tant qu'entités autonomes véritablement cogérées par le Foreign Office, le ministère du Développement international et le ministère de la Défense. Les faits montrent que ce système fonctionne bien précisément parce qu'il est cogéré.

Dans la partie sur la Défense, l'abréviation 3D semble avoir un sens légèrement différent : elle signifie que les Forces canadiennes doivent pouvoir accomplir trois tâches en même temps, mais pas nécessairement qu'elles doivent demander le concours d'autres ministères fédéraux.

Dans ce contexte, les 3D se rapportent véritablement à la guerre des trois pâtés de maisons (*three-block war*). L'expression « *three-block war* » a été inventée par le général Charles Krulak du U.S. Marine Corps qui, dans un mémoire daté de 1999, a soutenu que les soldats d'aujourd'hui participent souvent à trois genres différents d'opérations et ce, dans le territoire occupé par trois pâtés de maisons. Selon un commentateur canadien « dans le premier pâté de maisons, les soldats peuvent fournir une aide humanitaire ou aider d'autres organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux à ce faire. Dans le deuxième, ils peuvent être chargés d'exécuter des opérations de soutien de la paix ou de stabilisation et,

dans le troisième, ils risquent de livrer des combats de haute intensité contre un ennemi bien entraîné et bien équipé. »

Cependant, le concept de la guerre des trois pâtés de maisons transcende la simple juxtaposition de trois genres d'opérations. En fournissant une aide humanitaire, en aidant à reconstruire les infrastructures ou en patrouillant dans le voisinage, les soldats encouragent en théorie l'établissement d'une relation de confiance avec les populations locales et ils contribuent ainsi à la pacification d'une société déchirée par la guerre. En d'autres mots, en améliorant la qualité de vie des gens et en les protégeant contre diverses menaces, y compris le crime, la maladie, la corruption, etc., les soldats de la paix contribuent davantage à la sécurité d'une région qu'en procédant à une simple démonstration de force.

Comme le Monsieur Jourdain de Molière, qui utilisait la prose sans s'en rendre compte, les Forces canadiennes recourent à l'approche des 3D depuis un bon moment déjà. Or, ce concept n'est nulle part ailleurs plus évident qu'en Afghanistan aujourd'hui. Plus particulièrement, la Rotation III de la Force opérationnelle de Kaboul (FO Kaboul) a élaboré, en 2004, un plan en cinq parties qui illustre l'application de cette approche aux opérations militaires.

Le plan visait à créer un environnement sûr et stable pour les 600 000 habitants de Kaboul vivant autour de Camp Julien, c'est-à-dire dans un secteur d'environ 81 kilomètres carrés. Les opérations de la première catégorie consistaient à exécuter des patrouilles classiques pour faire échec aux sources éventuelles de violence dans le secteur. En deuxième lieu, le plan avait pour but d'aider la Police de Kaboul à mettre sur pied une force policière compétente et professionnelle qui serait acceptée par la population. Le troisième volet visait à aider les habitants à éliminer les mines, les munitions explosives non explosées et les autres engins explosifs qui jonchaient encore le centre de la ville. Le quatrième objectif consistait à aider les hôpitaux et les cliniques à prodiguer des soins de santé à la population, notamment par le biais de la Compagnie de soutien aux services de santé. Les opérations de la cinquième catégorie visaient à aider les Afghans à reconstruire certains ouvrages d'infrastructure de base, détruits par près de 20 ans de combats continus (écoles, puits, cliniques, etc.).

Certes, il est difficile d'évaluer les effets de ce modèle d'opérations sur la stabilité globale de la région de Kaboul, mais il est clair que l'Équipe provinciale de reconstruction (EPR) déployée récemment à Kandahar adoptera la même approche synergique (les 3D) pour consolider la paix. Il est sans doute trop tôt pour évaluer cette dernière initiative, mais il convient de faire une mise en garde au sujet du concept des EPR et de son application. Comme la notion de guerre des trois pâtés de maisons, le concept des EPR est d'origine américaine, et

les États-Unis l'ont adopté pour conquérir « les cœurs et les esprits » dans le contexte de l'opération *Enduring Freedom*. Destinées à renforcer les opérations civiles et militaires des Américains (et des Britanniques) en Afghanistan, les EPR travaillent d'habitude (parallèlement aux aspects purement militaires du maintien de la paix) à réformer le secteur de la sécurité, à soutenir l'édification des institutions et à promouvoir le développement économique. À la fin de 2004, 19 EPR comprenant chacune de 50 à 250 militaires et civils ont été mises sur pied dans tout l'Afghanistan.

Après deux ans, toutefois, le modèle des EPR suscite un débat acerbe entre les experts civils et militaires aux États-Unis. Le Canada doit suivre ce débat de près. En particulier, on ne sait pas au juste quelle est la place des acteurs du développement dans cette stratégie des 3D. À preuve, la partie de l'EPI consacrée au Développement n'emploie pas l'abréviation et ne mentionne la Défense qu'en passant. À quelques reprises, elle parle d'une approche « pangouvernementale » n'ayant pas de liens exprès avec la Défense et la Diplomatie. Cela donne à penser que l'ACDI n'affectionne pas le concept particulièrement.

Les défis

Bien sûr, le concept des 3D est fort prometteur et il est certainement adapté à notre époque, mais le fait qu'on l'emploie beaucoup et un peu au hasard soulève un certain nombre de questions.

- Qui aura les commandes? Bien que l'on ait confié la direction des choses aux Affaires étrangères à Ottawa, en ce qui concerne les structures 3D telles que le GTSR et le FPSM, l'expérience vécue en Afghanistan porte à croire que, sur le terrain, ce seront plus vraisemblablement les militaires qui prendront les commandes, car ils ont les ressources et le personnel voulus. Ce découplage fait croire que l'on a peu réfléchi à l'obligation de rendre compte. Il est essentiel d'exposer plus explicitement toute structure 3D intégrée de commandement et de contrôle.
- Comment les ministères chargés du développement, de la diplomatie et de la défense peuvent-ils coordonner leur action? Si l'on s'en tient à l'EPI, il n'est pas clair du tout que des mécanismes de coordination aient été conçus pour garantir l'exécution efficace des opérations 3D. Au Canada, comme dans d'autres pays, les tensions institutionnelles infectent la politique de sécurité. Pouvons-nous simplement supposer que, parce que le MDN, AEC et l'ACDI se réunissent régulièrement pour discuter des dossiers du GTSR ou

que quelques experts du développement et un diplomate font partie d'une EPR, le processus décisionnel et la mise en œuvre se feront en douceur?

- Quel est l'objectif d'une opération 3D? Il n'est pas facile de trouver la cohérence entre les programmes de développement, qui ont pour objet la reconstruction à long terme; les tactiques militaires, qui visent à stabiliser les choses à court terme; et les objectifs de la politique étrangère, qui sont censés correspondre aux visées stratégiques du Canada dans la région. Si les structures 3D ne mettent pas au point leur propre langage et leurs propres priorités globales, elles risquent de subir les conséquences des décisions politiques prises à court terme parallèlement à la « crise du mois ».

Les participants à une conférence canadienne tenue récemment sur les 3D en Afghanistan ont conclu que « le concept des 3D n'a pas abouti à une approche véritablement intégrée et axée sur les résultats. Son application est entravée par les malentendus, les stéréotypes et le roulement du personnel ... Pour que le concept soit autre chose que tactique, le Canada doit créer des unités intégrées et leur confier un véritable pouvoir décisionnel. »

Comme les propos précédents le donnent à entendre, il ne faut pas tenir le concept des 3D pour acquis ni l'employer pour impressionner la galerie dans les déclarations sur la politique étrangère du Canada. Ce faisant, on risquerait de miner une idée intéressante qui pourrait, si l'on y donne une suite judicieuse, renforcer les initiatives du Canada dans les domaines de la consolidation de la paix et de l'aide au développement. Cependant, il faut pour cela examiner en profondeur et d'un œil critique toutes les questions que suscite la notion des 3D. Le dossier afghan nous fournit une occasion de montrer ce qu'est une coopération civilo-militaire vraiment efficace. Espérons de ne pas la rater, faute d'une définition claire.

Résumé des recommandations

RECOMMANDATION n° 1 : Afin de promouvoir son approche intégrée « 3D » (Défense, Diplomatie et Développement) dans le cadre de la politique de sécurité du Canada, le gouvernement doit développer davantage sa structure de commandement et de contrôle en vue de préciser quel ministère aura les commandes et quelle sera la hiérarchie des responsabilités.

RECOMMANDATION n° 2 : Le gouvernement doit aussi réfléchir plus en profondeur à la question de savoir quelles sortes de mécanismes de coordination seront nécessaires pour garantir l'efficacité des opérations « 3D » dans les faits.

RECOMMANDATION n° 3 : En outre, il faut s'interroger davantage sur les véritables objectifs des opérations « 3D », car l'harmonie n'existe pas entre les objectifs à long terme des programmes de développement, les interventions militaires dont le but immédiat est de stabiliser les choses, et les intérêts stratégiques du Canada tels qu'ils sont traduits dans la politique étrangère du gouvernement.

Plus facile à dire qu'à faire

Gordon S. Smith

L'Énoncé de politique internationale (EPI) définit un ambitieux programme pour « transformer les affaires étrangères ». Le gouvernement y aborde les bonnes questions : manque de capacités et de cohérence. Les problèmes ne sont pas nouveaux, mais ils se sont en fait aggravés. Le gouvernement est résolu à renverser ces tendances vieilles de plusieurs décennies. Il est à espérer que cette volonté politique se traduira par une action soutenue. Il faudra de l'argent et une forte impulsion venue du centre.

On admet depuis longtemps que le personnel des Affaires étrangères est démesurément concentré à Ottawa plutôt qu'à l'extérieur. Cela a découlé des pressions financières continues. Le déploiement d'une personne à l'étranger coûte trois fois plus que son maintien à Ottawa. Par suite des compressions budgétaires successives, la tendance a donc été de concentrer au Canada le plus grand nombre possible d'agents et d'employés de soutien. À des fins de comparaison, disons que, dans le G8, les ministères des Affaires étrangères déploient en moyenne la moitié de leur personnel à l'étranger. Le Canada en affecte le quart. On ne peut régler le problème qu'avec des fonds. Un peu plus de huit millions de dollars par année, c'est un pas dans la bonne direction, mais on est encore loin d'une solution complète.

Une des conséquences de cette situation est que d'autres ministères fédéraux ont envoyé une multitude de leurs employés à l'étranger; les trois quarts du personnel ainsi déployé n'appartient pas aux Affaires étrangères. D'autres ministères fédéraux ont comblé le vide. Cela n'a aidé en rien, pour employer des termes polis, à renforcer la « cohérence des politiques ».

On pourrait soutenir que, même si des ressources suffisantes avaient permis d'envoyer plus d'agents des affaires étrangères outre-mer, cela n'aurait eu aucune incidence sur les autres ministères. Cependant, la réalité est que les Affaires étrangères doivent accéder aux demandes d'affectation de personnes dans les ambassades du Canada à l'étranger. Si d'autres ministères peuvent faire valoir que les Affaires étrangères ne font pas le travail qui s'impose et que celles-ci n'ont pas les ressources pour accomplir ce que d'autres jugent nécessaire, les Affaires étrangères se sentent fortement pressées d'acquiescer. Si, en revanche, le personnel du Service extérieur est disponible et capable de faire le travail, les Affaires étrangères sont mieux placées pour faire valoir qu'elles n'ont pas besoin de l'aide d'autres ministères fédéraux outre-mer.

Il a toujours été difficile d'harmoniser les politiques. Le défi s'accroît d'autant plus que la distinction entre la politique intérieure et la politique étrangère continue de s'amenuiser. L'absence d'une division claire entre les deux résulte inévitablement de la mondialisation. Dans un nombre grandissant de domaines, on observe une gouvernance à plusieurs niveaux : sont alors concernés des intervenants internationaux, régionaux, nationaux et provinciaux, des États et des administrations locales.

Cela signifie qu'il y a de plus nombreux acteurs sur la scène. Certains sont gouvernementaux, mais d'autres ne relèvent pas de l'État. Ce peut être des organismes non gouvernementaux de plus en plus puissants aussi bien que des entreprises transnationales. Et aujourd'hui, en font aussi partie des acteurs de cinéma et des vedettes de rock. Or, ces messieurs dames sont, on le sait fort bien, difficiles à mettre au pas. Il sera extrêmement difficile de réaliser une approche « pancanadienne », encore plus qu'une approche « pangouvernementale ».

Les Affaires étrangères essaient maintenant d'élaborer des stratégies par pays avec les ministères que cela intéresse. C'est une bonne idée, mais elle ne portera fruit que dans la mesure où ces stratégies ne passeront pas les différences sous silence et où elles fixeront effectivement des priorités. En fait, elles devraient compter grandement dans le processus décisionnel relatif à l'affectation des ressources. Des choix s'imposent, tant au sujet de la dépense des fonds que des objectifs en concurrence les uns avec les autres. La majorité des lecteurs ne seront pas surpris d'apprendre que les auteurs des documents de fond interministériels ont tendance à chercher le plus petit dénominateur commun au lieu d'opérer des choix difficiles.

Prenons un exemple concret pour illustrer comment les objectifs des ministères à vocation internationale diffèrent : prenons le cas de la politique de développement et de la politique commerciale. La politique de développement vise à favoriser la montée économique des pays les plus pauvres du monde, en leur permettant de profiter des termes de l'échange, y compris leurs frais de main-d'œuvre moins élevés. Deux secteurs présentent des difficultés particulières : les produits agricoles et les vêtements. Après tout, on s'est engagé à faire en sorte que l'actuel cycle de Doha des négociations commerciales mette l'accent sur les besoins du monde en développement. Cela se produira-t-il effectivement? Chose certaine, les pays en développement estiment qu'on les a oubliés en mettant en œuvre les résolutions du cycle d'Uruguay, et ils ont raison. Au sommet de Gleneagles, le G8 a pris plus d'engagements, mais il n'a fixé aucun échéancier!

Du point de vue de la politique commerciale, il est toujours primordial de négocier des marchés avantageux pour son propre pays. L'objectif consiste à damer le pion aux autres. La libéralisation des échanges n'est pas seulement un jeu à somme non nulle dans lequel tout le monde trouve son compte. Aucun gouvernement ne veut négocier un marché qui entraînerait des pertes d'emplois dans son pays. Et pour compliquer les choses encore davantage, si ces emplois se trouvent au Québec rural et que l'on s'inquiète de l'issue du prochain référendum, une autre dimension cruciale s'ajoute.

Le ministère des Affaires étrangères peut-il formuler ce genre de compromis? Il est peu probable qu'il le fasse de son propre chef. En fin de compte, seul le Premier ministre peut prendre les décisions de ce genre. En réalité, l'essentiel du fardeau incombe à ses fonctionnaires du Bureau du Conseil privé et, dans une certaine mesure, au Cabinet du Premier ministre, dont l'orientation politique est évidente.

Le ministère des Affaires étrangères est en train de subir une restructuration intéressante qui devrait lui permettre de mieux traduire les intérêts du Canada dans le monde. Il y avait autrefois un sous-ministre adjoint (SMA) pour chaque grande région du monde, mais il n'y aura plus désormais que deux SMA « aux secteurs géographiques ». L'un s'occupera de l'Amérique du Nord, et l'autre, des relations bilatérales du Canada avec le reste du monde. D'autres SMA clés, dits « aux secteurs fonctionnels », seront chargés de la sécurité internationale, des questions mondiales, ainsi que de la politique stratégique et de la diplomatie publique réunies.

C'est là une nette amélioration. Le Ministère mettra davantage l'accent sur les objectifs et moins sur les relations. En bout de ligne, celles-ci ne sont que des moyens d'atteindre nos objectifs. Les ambassadeurs et les hauts-commissaires assumeront un rôle plus grand lorsqu'il s'agira d'harmoniser les politiques relativement à leur pays d'accréditation. Cela est d'autant plus possible par suite de la révolution informatique, domaine où les Affaires étrangères ont montré la voie aux ministères homologues des pays du monde entier.

En fait, si cela ne se produit pas, d'autres difficultés surgiront. Les Affaires étrangères ont toujours assumé le rôle incontesté consistant à superviser les relations avec certains pays. Or, le rôle plus important réside dans la coordination de ces relations. La réalité veut que, plus le pays dont il s'agit est important, plus il est difficile de coordonner les choses. À cet égard, les États-Unis figurent au sommet de la liste.

Par conséquent, si l'on fait passer les ressources des secteurs géographiques aux secteurs fonctionnels, et si l'on affecte plus de ressources en dehors d'Ottawa, il ne faut pas oublier la nécessité de renforcer la coordination au lieu de permettre le contraire à cause du

manque de ressources. Cela nous ramène aux stratégies par pays comme étant des mécanismes importants.

Un autre changement important, surtout pour les agents du Service extérieur, consiste à ouvrir le processus de sélection au reste de la fonction publique. L'EPI promet une démarche rigoureuse et officielle pour la sélection des meilleurs candidats. Cela s'appliquera-t-il aux nominations politiques et au parachutage de hauts fonctionnaires? Il est à espérer que oui, mais on peut en douter. Cela signifiera-t-il que l'on n'essaiera pas de contrebalancer les nominations des Affaires étrangères et du Commerce international par un éparpillement des postes peu nombreux de l'Agence canadienne de développement international et de l'Immigration? Ici encore, on peut en douter. Il faudra surveiller les choses de près pour voir dans quelle mesure ce nouveau système sera appliqué avec équité et efficacité.

L'EPI met aussi l'accent sur les améliorations qui seront apportées aux passeports (pour en accroître la sécurité) et dans le domaine consulaire, où la demande de services continue de croître de façon exponentielle.

En conclusion, disons que les changements s'opèrent dans le bon sens, mais que la transformation sera difficile. Il faudra des ressources, un certain leadership et l'appui de ceux qui travaillent pour le Premier ministre.

Résumé des recommandations

RECOMMANDATION n° 1 : Les ressources d'Affaires étrangères Canada doivent continuer d'augmenter pour que le Ministère puisse mieux faire valoir les intérêts grandissants du Canada à l'étranger.

RECOMMANDATION n° 2 : Les Affaires étrangères doivent poursuivre l'élaboration des stratégies par pays et faire participer tous les ministères intéressés à un processus sérieux de fixation des priorités et d'affectation des ressources.

RECOMMANDATION n° 3 : Les Affaires étrangères doivent recevoir du Bureau du Conseil privé le soutien dont elles ont besoin pour pouvoir montrer la voie à suivre dans toute la gamme des activités du Canada à l'étranger.

RECOMMANDATION n° 4 : Il faudra alors encourager le ministère des Affaires étrangères à axer davantage son action sur les objectifs et à assumer un rôle de chef au sein du gouvernement fédéral.

RECOMMANDATION n° 5 : Le choix des chefs de mission doit se faire strictement en fonction du mérite. En d'autres mots, les personnes choisies doivent manifestement être les plus qualifiées.

Partie II

Défense

Les opérations intérieures — Le Commandement Canada

George E. C. Macdonald

« Pour un gouvernement, aucune fonction ou obligation ne peut être plus importante que celle d'assurer la protection et la sécurité de ses citoyens¹. »

Politique canadienne de sécurité nationale

L'Énoncé de la politique de défense met un accent sensiblement accru sur la sécurité intérieure : protéger le Canada et la population canadienne. Cela correspond à la vision exprimée par le Général Rick Hillier, Chef d'état-major de la Défense (CEMD). Selon lui, la création du « Commandement Canada » (COMCAN), annoncée officiellement le 1^{er} juillet 2005, est essentielle pour constituer un seul théâtre d'opérations intégré couvrant tout le Canada et pour mieux protéger ce théâtre. Le Commandement Canada offrira une seule structure intégrée pour optimiser l'emploi des Forces canadiennes (FC) au pays ou à l'étranger, sous la direction d'un seul commandant.

L'Énoncé de la politique de défense traduit un virage fondamental quant à la façon dont les FC utiliseront leurs ressources, et il suscite toute une série de questions :

- Ce nouvel accent mis sur les opérations intérieures convient-il et est-il proportionnel à la menace?
- La formation du Commandement Canada représente-t-elle le meilleur moyen de s'occuper des aspects militaires de la sécurité nationale?
- Sur quelles questions faut-il se pencher alors que les FC examinent les diverses formules de mise en œuvre?
- Quelles seront les conséquences plus larges pour les autres rôles et missions de la Défense?

Ce sont toutes là des questions qu'il faut étudier tandis que l'on met en œuvre cette vision des choses. Une analyse réfléchie de ces questions devrait aboutir à la meilleure solution, à une solution qui préconisera l'utilisation la plus judicieuse possible des maigres ressources des FC.

Le Canada, théâtre d'opérations

Intuitivement, les Canadiens ne considèrent pas le territoire de leur pays comme étant un théâtre d'opérations, et ils associent davantage l'expression à une zone de guerre ou à un État en déroute. En réalité, toutefois, imaginer mentalement que le Canada est un théâtre d'opérations nous aide à situer notre sécurité et notre défense au-delà d'un seul aspect pour envisager une approche plus coordonnée et intégrée. En fait, il faudrait élargir cette perspective pour y inclure tous les aspects de la sécurité intérieure, qu'ils se rapportent à la protection de nos infrastructures matérielles, à la sécurité de nos réserves d'eau, aux réactions face à une catastrophe naturelle, à l'endiguement de la propagation d'un virus mortel, ou à la menace d'une attaque terroriste. La responsabilité d'assurer cette sécurité n'incombe pas exclusivement aux FC, mais aussi à d'autres ministères et organismes, qu'ils soient fédéraux, provinciaux ou municipaux. Nous devons tous envisager les opérations intérieures dans un sens plus large, et adopter une approche plus holistique pour nous doter ainsi du système de sécurité dont nous avons besoin.

Dans le passé, les FC sont intervenues au cas par cas pour exécuter des opérations intérieures, en réunissant les éléments nécessaires quand il le fallait. On a estimé qu'après avoir préparé des missions plus difficiles et des déploiements à l'étranger, les FC auraient automatiquement les capacités, la formation et la disponibilité opérationnelle voulues pour répondre aux exigences intérieures. Depuis les événements du 11 septembre, et vu la grande nécessité de reconnaître que le Canada a tout intérêt à répondre aux préoccupations des États-Unis en matière de sécurité, une initiative visible devant permettre de mieux s'organiser et de se préparer à faire face à une situation d'urgence nationale est importante.

Le CEMD a porté ce constat à un nouveau niveau en créant le Commandement Canada. Outre qu'il faudra doter le COMCAN des ressources et des équipements nécessaires, les principaux défis consisteront à trouver une solution qui représentera une véritable amélioration opérationnelle par rapport à ce que l'on pourrait réaliser en apportant de légers ajustements à la structure actuelle de commandement et de contrôle. Bien que l'efficacité dans l'application des ressources ne doive jamais l'emporter sur le caractère essentiel des opérations, la mise sur pied du COMCAN doit être une utilisation efficace des ressources en fonction des avantages obtenus.

La formation du COMCAN pourrait entraîner diverses conséquences importantes non voulues. À l'heure actuelle, les aspects opérationnels de la *mise sur pied* des forces (formation et équipement) relèvent essentiellement des trois commandants d'armée – marine, armée de

terre et force aérienne. L'*emploi* des forces, au Canada ou à l'étranger, relève du CEMD, qui agit d'habitude par l'intermédiaire du Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD)³. Malgré tout, les trois commandants d'armée (Armée de terre, Force aérienne, Force maritime) ont été chargés dans le passé de nombreuses opérations intérieures régulières : mentionnons, par exemple, la recherche et le sauvetage, la surveillance des pêches, le déploiement d'avions de chasse pour le NORAD, etc.

L'Énoncé de la politique de défense définit le rôle que le gouvernement a l'intention de donner au COMCAN :

« [...] former une structure et un système unifiés de commandement national des Forces canadiennes aptes à :

- commander et diriger des opérations intégrées des Forces canadiennes à tous les niveaux, à l'échelle nationale et internationale;
- réunir les forces maritimes, aériennes, terrestres et d'opérations spéciales qui permettront de réagir aux imprévus sur la scène nationale et internationale;
- intégrer un réseau commun d'information et de renseignement [...]»⁴

De toute évidence, on peut penser que cela englobe au complet l'emploi des forces au Canada et à l'étranger et aussi la mise sur pied des forces, ce qui engendre des points d'interrogation au sujet du rôle et des responsabilités des trois commandants d'armée. Voilà qui risque de susciter beaucoup d'incertitude et de consternation au cœur même des armées! On serait justifié de dire qu'il n'y a pas lieu d'intégrer la mise sur pied des forces et que c'est sur l'emploi des forces que la vision doit mettre l'accent.

Il faut se demander dans quelle mesure il serait avantageux d'amalgamer, par exemple, les responsabilités relatives à l'entraînement opérationnel de tous les membres des FC. Le COMCAN haussera certainement la barre quant à la nécessité d'un entraînement interarmées digne de ce nom, mais il n'existe aucune raison évidente pour lui de s'attribuer la responsabilité de l'entraînement poussé propre à chaque armée, lequel sera toujours nécessaire. En fait, en dotant le COMCAN d'un mandat élargi, on risque de l'empêcher de se concentrer sur les opérations intégrées et, en bout de ligne, de remplir le rôle premier qu'on lui destinait.

Le SCEMD est le « maître d'œuvre » reconnu des FC; il dispose d'une énorme organisation et assume de vastes responsabilités pour exécuter ses tâches. Il faut bien réfléchir à la création d'une autre structure, comme le COMCAN semble l'être, de manière à ne pas doubler des fonctions ni ajouter à la complexité des choses. Le CEMD cherche à clarifier et à orienter le commandement et le contrôle de toutes les opérations, et cet exercice devrait, en fin

de compte, réduire les frais accessoires, et non les accroître. Par-dessus tout, ce doit être une démarche logique et positive vers une structure de commandement et de contrôle plus efficace pour les FC.

Bien sûr, c'est là une question délicate pour la majorité des dirigeants des FC et du ministère de la Défense nationale (MDN). La formation d'un seul commandement qui gérerait les opérations canadiennes mettrait au jour bien des cas de chasse gardée. La Force maritime peut soutenir qu'il est logique qu'elle soit fortement présente sur les deux côtes. La Force aérienne peut faire valoir qu'elle comptait, au milieu des années 1990, plusieurs quartiers généraux de groupe et qu'elle n'a plus maintenant, au niveau opérationnel, qu'un quartier général divisionnaire à Winnipeg. L'Armée de terre peut réclamer une répartition régionale relativement équitable, de manière à pouvoir réagir aux situations d'urgence nationale dans un délai raisonnablement court. Tout scénario qui menacerait les éléments clés de cette structure risque d'être mal accueilli, juste au moment où la coopération entière de tous les intervenants est nécessaire pour que cette transformation réussisse.

La coopération entre les intervenants chargés de la sécurité

La nécessité d'accroître la collaboration aux fins de la sécurité intérieure est un des thèmes clairement définis dans l'Énoncé de la politique de défense, dans lequel on lit ce qui suit : « [...] compte tenu de l'évolution de la sécurité sur la scène nationale et continentale, les militaires pourraient être appelés à soutenir davantage d'autres ministères et organismes gouvernementaux pour mieux protéger la population canadienne, le territoire national, ainsi que les abords aériens et maritimes au pays. [...] Les Forces seront également mieux outillées pour travailler avec les gouvernements et les organisations non gouvernementales à tous les niveaux, au Canada comme à l'étranger⁶. » Les implications de cette déclaration sont importantes, mais tous les intéressés dans le dossier de la sécurité devraient les accepter spontanément. Après tout, qui pourrait affirmer que nous ne devons pas utiliser le mieux possible les ressources nationales pour garantir notre sécurité? La difficulté consiste à employer les bonnes ressources de la bonne façon. Il incombe aux forces armées de protéger et de défendre la population canadienne, mais ce n'est là qu'un volet de notre sécurité globale. Par exemple, les forces armées n'ont aucun rôle direct lorsqu'il s'agit de garantir l'intégrité de nos approvisionnements en nourriture ou d'appréhender ceux qui pourraient endommager l'environnement. Cependant, les FC disposent d'une vaste gamme de moyens qui pourraient servir à soutenir ceux dont le mandat est d'intervenir au premier chef sur de tels plans.

L'accroissement de la collaboration suscitera des préoccupations qu'il faudra examiner. D'abord, il importe que les rôles de chaque ministère et organisme soient bien définis et que des ressources appropriées soient alors attribuées à chacun. Cela réduira au minimum le double emploi inutile et contribuera aussi à préciser qui est chargé des opérations dans le cadre de telle ou telle crise ou d'un événement donné. Ensuite, afin d'affronter efficacement toute situation complexe, il est vital d'avoir un organisme dirigeant reconnu et un solide protocole de communications. Dans certains cas, les FC pourraient prendre la direction des choses, mais dans la majorité des circonstances, un autre organisme assumera cette responsabilité à juste titre. Troisièmement, il importe de répartir et de décentraliser de la meilleure façon possible la responsabilité de réagir aux situations d'urgence; il faut aussi que les ressources militaires ne soient utilisées que si elles peuvent apporter une solution. En d'autres termes, il faut bien s'assurer que les forces armées ne soient pas chargées d'intervenir là où d'autres auraient dû le faire, que l'on sache en quoi consiste le soutien que les forces armées peuvent fournir et qu'on l'intègre efficacement à la solution globale.

Les forces armées peuvent très efficacement diriger la mise en œuvre des moyens de collaboration, un peu comme elles le font dans le contexte des Centres d'opérations de la sécurité maritime, sur chaque côte. Dans d'autres domaines où les militaires ne prennent pas la direction des choses, mais où ils sont d'importants participants, ils doivent collaborer avec les autres intervenants tandis que ceux-ci assument leurs responsabilités propres.

La coopération bilatérale avec les États-Unis

N'oublions pas qu'à peu près tout ce que nous faisons au chapitre de la sécurité intérieure peut avoir des conséquences pour la sécurité canado-américaine et la relation de notre pays avec les États-Unis. « En plus de renforcer la capacité des Forces canadiennes d'exercer leurs rôles nationaux de concert avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux, le gouvernement continuera d'envisager des façons nouvelles et novatrices d'améliorer les relations avec les États-Unis pour défendre le continent nord-américain⁷. » Avec l'incertitude créée dans notre relation bilatérale au lendemain des décisions de ne participer ni à la guerre en Iraq ni au système de défense antimissile balistique, il est d'autant plus important qu'elles soient positives et acceptées de part et d'autre comme étant bénéfiques. En toute chose, le gouvernement doit agir dans l'intérêt des Canadiens et il doit être perçu ce faisant.

- La coopération entre les deux pays dépendra fondamentalement de la relation qui s'établira entre le COMCAN et le Northern Command, entité militaire formée après le 11 septembre pour voir à la sécurité intérieure des États-Unis. Il existe déjà une intégration très profonde entre nos deux pays en ce qui concerne la défense aérospatiale, par le biais du partenariat qu'est le NORAD. Le même genre de coopération peut et doit s'établir pour la défense maritime et, un jour, terrestre. En effet, l'orientation stratégique a déjà été définie par le Premier ministre et par le Président américain quand celui-ci est venu en visite au Canada, en novembre 2004. Ils ont déclaré ensemble que les deux pays « s'efforceront de garantir la cohérence et l'efficacité des dispositions relatives à la sécurité en Amérique du Nord, et pour ce faire : [...] ils chercheront à renouveler l'entente du NORAD et étudieront les possibilités d'intensifier la coopération dans le domaine de la surveillance et de la défense des approches maritimes de l'Amérique du Nord⁸. » Tandis que le COMCAN est mis sur pied et qu'il prend de la maturité, il faudra bien veiller à ne pas jeter le bébé (le NORAD) avec l'eau du bain, à mesure que les deux pays définiront de mieux en mieux une nouvelle relation bilatérale en matière de défense.

Conclusion

L'Énoncé de la politique de défense du gouvernement offre une occasion d'évaluer et de modifier le rôle des Forces canadiennes aux chapitres de la sécurité et de la défense du territoire. En créant le Commandement Canada, les autorités se sont affirmées et ont pris une mesure audacieuse en vue de concrétiser une nouvelle vision, mais pour ce faire, les acteurs devront bien réfléchir afin de s'assurer qu'elle entraînera des améliorations véritables par rapport à la situation actuelle et que les ressources affectées aux FC seront utilisées le plus avantageusement possible pour tous les Canadiens. Les forces armées ont un rôle déterminant à jouer dans notre système de sécurité global, et nous souhaitons tous qu'elles l'assument le mieux possible. Pour qu'il en soit ainsi, il faudra faire fond sur nos atouts, communiquer clairement la vision et collaborer étroitement avec tous les acteurs concernés.

Résumé des recommandations

RECOMMANDATION n° 1 : Il faudrait modifier le mandat particulier du Commandement Canada pour l'axer sur l'emploi des forces et sur la formation intégrée et interarmées, plutôt que sur la mise sur pied des forces en général.

RECOMMANDATION n° 2 : La création du Commandement Canada doit correspondre à une réorganisation, à un réalignement et à une rationalisation des fonctions existantes de commandement et de contrôle, de manière qu'il ne devienne pas un autre palier organisationnel. Il faudrait éliminer les QG redondants autant que possible.

RECOMMANDATION n° 3 : En travaillant à la mise sur pied du Commandement Canada, les autorités doivent veiller à ce que tout le monde comprenne à fond les détails de la nouvelle structure. Des communications constantes visant à dissiper les craintes dans toutes les FC favoriseront une transition en douceur et l'acceptation plus grande de la nouvelle entité.

RECOMMANDATION n° 4 : Les FC doivent veiller à conserver leur rôle primordial consistant à soutenir les premiers intervenants sur le terrain, pour s'assurer ainsi que les ressources militaires sont utilisées le mieux possible.

RECOMMANDATION n° 5 : Quand les FC ont la capacité unique de prendre la direction des choses dans le cadre d'une coopération ou d'une collaboration interministérielle ou interagences, elles doivent le faire sans hésiter.

RECOMMANDATION n° 6 : La formation du Commandement Canada offre une occasion de réexaminer la relation canado-américaine en matière de défense continentale. Il faut déployer tous les efforts voulus pour mettre à profit la réussite du NORAD et accroître la coopération dans d'autres domaines.

Notes de fin de document

1. Bureau du Conseil privé, Gouvernement du Canada, Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale, avril 2004, p. vii.
2. Hillier, Général Rick, Parlement du Canada, 1^{re} session, Témoignages devant le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, 19 mai 2005, 0910-0915.

3. Bien que l'emploi des forces, au Canada ou à l'étranger, soit la principale fonction du Sous-chef d'état-major de la Défense, celui-ci assume aussi des responsabilités communes quant à la mise sur pied des forces. Par exemple, la FOI 2 est une fonction commune ou « pourpre » dont le SCEMD s'occupe. Le même commentaire vaut pour des entités telles que le Groupe des opérations interarmées, le Groupe de soutien interarmées, le Centre interarmées de gestion de l'information source de renseignement, etc.
4. Gouvernement du Canada, Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : Notre rôle dans le monde – Défense, p. 15.
5. Hillier, Général Rick, *ibid.*
6. Gouvernement du Canada, *ibid.*, p. 11-12.
7. Gouvernement du Canada, *ibid.*, p. 2.
8. Premier ministre Martin et Président Bush, Déclaration conjointe du Canada et des États-Unis – Sécurité commune, prospérité commune : Un nouveau partenariat en Amérique du Nord, le 30 novembre 2004, Ottawa (Ontario).

Les relations de défense canado-américaines

James Fergusson

Comme tout autre livre blanc ou énoncé de politique formel, l'Examen de la politique de défense (ExPD) a pour objet d'exposer les intentions du gouvernement à plusieurs auditoires, y compris les diverses branches du gouvernement, le parlement, le public informé et les intervenants de l'extérieur. L'objectif consiste à réunir des appuis pour les mesures actuelles et à venir et à susciter la prévisibilité et la certitude au sujet de l'orientation que le gouvernement compte suivre.

Même dans les meilleures conditions, énoncer les intentions du gouvernement lorsqu'il s'agit de la relation du Canada avec les États-Unis en matière de défense fait problème, car cette relation est à la fois la plus importante et la plus difficile pour les gouvernements canadiens. Elle revêt une importance vitale pour bien des raisons, dont deux l'emportent sur les autres dans le contexte de la défense : la géographie, et le fait que les États-Unis sont la puissance militaire dominante dans le monde. La relation est difficile en raison des images de dépendance et d'asservissement issues de l'inégalité de la relation, et à cause de leur effet sur la politique intérieure canadienne.

Par conséquent, en ce qui concerne la relation de défense avec les États-Unis, les gouvernements canadiens sont pris dans un dilemme. Il leur faut décrire la relation d'une manière qui établit un équilibre entre ces deux réalités en conflit, tout en essayant d'exposer leurs intentions afin d'atteindre les objectifs fondamentaux d'un énoncé de politique officiel, y compris la communication avec Washington. Toutefois, la tentative de mise en équilibre dans l'ExPD ne sert qu'à obscurcir les intentions du gouvernement au sujet de l'avenir de la relation de défense en Amérique du Nord. On ne sait pas au juste si le gouvernement cherche à nouer une « nouvelle » relation, ou à n'apporter que de légers changements à celle qui existe déjà.

Voilà qui est très problématique, surtout quand on réfléchit tant à l'avenir qu'au passé. L'avenir annonce le renouvellement de l'Accord sur le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), comme étant l'expression institutionnelle primordiale de la relation de défense. Le passé est marqué par la volte-face du gouvernement au sujet du système de défense antimissile balistique.

Dans l'avenir, l'ExPD devrait fournir un plan clair aux publics canadien et américain quant aux intentions du gouvernement au sujet de l'avenir de la relation. À bien des endroits

dans l'ExPD (et aussi dans l'énoncé de politique sur la sécurité nationale, l'an dernier), le gouvernement semble vouloir indiquer un désir d'élargir et d'approfondir la relation.

En surface, cela est évident dans le fait que le gouvernement reconnaît l'indivisibilité de la sécurité nord-américaine et l'importance de la relation dans le contexte des nouvelles menaces. En effet, il précise que les initiatives existantes, « bien qu'elles soient importantes, ne sont pas suffisantes [...] ». Il reste beaucoup à faire¹. » Le texte donne fortement à penser qu'il faudrait soit élargir le cadre du NORAD au-delà du domaine de la défense aérospatiale, soit négocier un nouveau mécanisme institutionnel pour que la coopération formelle puisse aussi s'opérer dans les secteurs maritime et terrestre. En particulier, le gouvernement souligne l'importance « de prévenir ou d'atténuer les répercussions d'éventuelles attaques maritimes [...] », par le biais de la coopération aux chapitres de la surveillance, du partage de l'information, des réactions et « des arrangements entre forces militaires pour appuyer les autorités civiles lors de crises et de situations d'urgence² ». Afin de satisfaire à ces exigences, il faut une nouvelle structure institutionnelle binationale de commandement.

Naturellement, le gouvernement ne révèle pas ses préférences quant aux modalités institutionnelles (à supposer qu'il en ait), et il présente les négociations sur la reconduction de l'Accord du NORAD comme n'étant qu'un des contextes possibles de discussion avec les États-Unis. Malgré tout, il semble signifier à la population et à Washington qu'il souhaite une plus grande coopération en matière de défense et de sécurité et une intégration probable à la façon du NORAD. L'expression « périmètre de sécurité nord-américain » n'est pas employée, mais certaines tournures de phrase donnent à penser qu'elle est sous-entendue.

On peut dire que ce qui précède constitue l'interprétation maximaliste de l'ExPD. Mais il y a aussi une interprétation minimaliste. Le texte ne laisse entrevoir que des changements mineurs. Le gouvernement « continuera aussi de chercher des moyens pratiques de consolider l'architecture de défense continentale et les mécanismes de consultation bilatérale³ ». Les discussions sur le NORAD, sur le Groupe de planification binational (GPB) et sur la Commission permanente mixte de défense (CPMD) font aussi croire que l'on n'envisagera que de légers changements.

À cet égard, la CPMD est depuis longtemps marginalisée en tant que mécanisme de gestion des relations de défense canado-américaines. À évoquer simplement la nécessité d'explorer d'autres façons d'améliorer l'efficacité de la Commission, on laisse entendre que les changements seront mineurs. Le Comité de coopération militaire, essentiellement chargé de la gestion technique de la relation, brille par son absence parmi les organismes décisionnels importants dans la relation.

Dans l'ensemble, par conséquent, une interprétation minimaliste porte à croire que le gouvernement préfère le statu quo, la probabilité étant qu'une coopération élargie peut s'opérer dans le cadre des institutions et des mécanismes existants. Voilà qui est bien loin, de toute évidence, des grandes déclarations qui accordaient la priorité à la défense nationale et, partant, à la défense continentale.

Dans le meilleur des cas, en vertu du statu quo, le GPB pourrait être renouvelé en tant que mécanisme de promotion d'une coopération élargie, et des liens seraient établis entre les Centres d'opérations de la sécurité maritime au Canada et leurs équivalents américains. Toutefois, il est peu probable que cela s'accompagne d'une structure de commandement formelle, multisectorielle et binationale. Un NORAD maritime, un NORAD intégré à un plus gros commandement binational multisectoriel, ou toute autre nouvelle structure institutionnelle possible, voilà autant d'options qui ne figurent pas au programme du gouvernement si l'on s'en tient à l'ExPD.

Pourtant – et c'est ce qui intrigue le plus –, l'ExPD propose en fait de jeter les bases (comme on l'a fait le 1^{er} juillet) d'une nouvelle structure de commandement bi-nationale unique, à savoir le Commandement Canada. Or, ce dernier est présenté sans nom, en passant, quand on parle de la défense de l'Amérique du Nord et, partant, de la relation avec les États-Unis⁴.

La création d'un commandement opérationnel unique pour le Canada est attendue depuis longtemps, mais le Commandement Canada n'a pas, ne doit pas avoir et ne peut avoir uniquement un mandat national. C'est aussi un commandement opérationnel pour le Canada en Amérique du Nord. C'est l'équivalent canadien du Northern Command américain, et la réponse du Canada à la création de ce dernier. Avant toute chose, c'est le fondement institutionnel et la structure de commandement essentiels à la nouvelle relation de défense tant nécessaire avec les États-Unis.

Le gouvernement du Canada doit se soucier avant toute autre chose de préciser les liens qui existeront entre les institutions existantes, notamment le NORAD, et le Commandement Canada, et les modalités particulières qui régiront la relation de celui-ci avec le Northern Command. De plus, le réaligement d'autres commandements internes du Canada (air, terre et mer) devra viser surtout à faire en sorte qu'ils aient des rapports efficaces avec le Northern Command.

À cet égard, le gouvernement n'a pas besoin de réinventer la roue. Le NORAD offre un modèle à suivre pour façonner le Commandement Canada et la nouvelle relation institutionnelle avec les États-Unis. Comme le NORAD, le Commandement Canada doit bénéficier d'un soutien

extérieur : d'autres commandements établis au Canada mettent sur pied des forces pour répondre à ses besoins opérationnels.

Comme le NORAD, le Commandement Canada devrait s'accompagner de sous-commandements régionaux : chacun d'eux aurait son propre quartier général en dehors d'Ottawa, pour que le Commandement ne détourne pas son attention de sa seule et unique mission : la défense opérationnelle du Canada en Amérique du Nord, aux côtés du Northern Command, dont la mission opérationnelle consiste à défendre les États-Unis en Amérique du Nord.

La nécessité d'établir entre le Canada et le Northern Command une nouvelle relation axée sur une structure de commandement formelle et binationale, étant donné, surtout, que le gouvernement a donné la priorité à la mission nationale (et, partant, nord-américaine), découle logiquement des réalités géographiques. Pendant une crise d'origine naturelle ou humaine, une réponse coordonnée dans l'axe Nord-Sud est tout simplement plus pratique que dans l'axe Est-Ouest. Un éventuel sous-commandement du Pacifique-Canada pourrait réagir beaucoup plus vite en coopérant avec son équivalent hypothétique du Northern Command qu'avec celui de la côte de l'Atlantique.

Bien sûr, la « nord-américanisation » du Commandement Canada ainsi que l'élargissement et l'approfondissement de la relation pourraient bien être les buts « cachés ». Il est possible que le gouvernement hésite tout simplement à le dire clairement à la population canadienne, ou à le signifier à son partenaire pendant les négociations. Chose certaine, le dilemme politique canadien, surtout après l'affaire du système de défense antimissile, pourrait justifier un tel subterfuge. D'un autre côté, incertain des intentions des Américains, le gouvernement ne voudra sans doute pas les devancer et se retrouver dans l'embarras s'il va trop loin. Ou encore, peut-être que le gouvernement ne sait pas vraiment quelles sont ses intentions, outre qu'il veuille assurer aux États-Unis que le Canada fera ce qui s'impose afin de ne pas devenir une menace pour la sécurité de l'Amérique du Nord, aux fins de ses seuls intérêts.

Quoi qu'il en soit, même l'interprétation minimaliste déclenche un processus qui débouchera sur une intégration accrue; c'est le même processus qui a mené à la création du NORAD en 1958, aboutissement ultime d'environ 10 ans de coopération en matière de défense aérienne en Amérique du Nord. Malheureusement, comme le montrent la création du NORAD et d'autres faits semblables dans la relation, le résultat cause d'habitude des divisions politiques. La population canadienne est surprise, ce qui entraîne après coup un débat gênant et improductif dans le pays. Pareil processus, qu'il soit conscient ou non, va aussi directement à

l'encontre des principes du leadership, étant donné surtout l'engagement que le gouvernement a pris dans l'ExPD en faveur de la défense et de la sécurité intérieures. Il ne fait qu'entretenir les images de la dépendance et de l'asservissement du Canada par rapport aux États-Unis.

Le leadership est essentiel, et l'ExPD ne parvient pas à l'offrir au chapitre de la défense de l'Amérique du Nord. Comme dans le passé, le Canada semble toujours adopter ses politiques en réaction à des initiatives américaines. Un gouvernement canadien innoverait vraiment en prenant l'initiative dans le contexte de la relation avec les États-Unis.

Le problème du leadership et du sens de l'initiative n'est nulle part plus évident que dans la décision prise récemment au sujet de la défense antimissile balistique (BMD), décision qui a aussi des conséquences pour la relation entre les deux pays, surtout qu'elle influe sur les interprétations de l'ExPD par les Américains. La volte-face canadienne est manifeste quand on compare la lettre adressée en janvier 2004 par le ministre de la Défense nationale au secrétaire à la Défense Rumsfeld à la décision de ne pas participer à la BMD. On peut s'interroger tant qu'on voudra sur les motifs réels de cette volte-face (en particulier parce que le gouvernement n'a jamais fourni d'explication raisonnable), mais les actions du gouvernement entre l'envoi de la lettre et la prise de la décision témoignent d'un manque total de leadership et elles remettent en question la fiabilité et la crédibilité du Canada.

En deux mots, si le gouvernement a fait marche arrière en raison des caprices de la politique intérieure, à quel point, alors, pourra-t-on se fier au Canada dans l'avenir? Vu l'immense importance que les États-Unis accordent à la sécurité, ils se demandent maintenant s'ils pourront compter sur la participation du Canada aux efforts de défense. Bien que n'écartant pas les possibilités de coopération dans l'avenir, le processus décisionnel relatif à BMD encourage les États-Unis à se préparer à agir unilatéralement pour assurer la défense de l'Amérique du Nord.

Le gouvernement a déjà cédé une partie de la défense de l'Amérique du Nord (et, donc, du Canada) à son allié américain. Ce faisant, il a violé un des principes fondamentaux de la défense canadienne appliqués depuis que le Président Roosevelt a offert une garantie unilatérale de sécurité au Canada en 1938; le Canada était par là assuré d'avoir son mot à dire et de pouvoir influencer sur la façon dont les États-Unis concrétiseraient cette garantie pour le défendre.

Le Canada n'a rien à dire sur la défense de l'Amérique du Nord contre une attaque par missiles balistiques. Le recours à une défense antimissile ne relève que des États-Unis. Le Canada a accepté que le NORAD transmette les renseignements de préalerte au commandement américain de la défense antimissile, mais cela ne lui donne droit à aucune

contribution ni influence. C'est sans doute là un arrangement temporaire, en attendant l'évolution plus poussée du système américain; dans le meilleur des cas, dans l'avenir, cela fera double emploi par rapport au commandement de la défense antimissile.

D'abord et avant tout, ce rôle du NORAD n'est possible que grâce à l'accès aux ressources américaines d'alerte lointaine. Mise à part leur obligation d'alerter rapidement Ottawa en cas d'attaque par missiles (les auteurs de l'ExPD ne voient là aucune menace), les États-Unis pourront se servir du système BMD sans consulter le NORAD ou le Canada.

Le NORAD n'a pas pour mission explicite de réagir aux menaces aérospatiales, mais bien d'assurer une défense active contre les menaces aériennes. Par conséquent, l'avenir exact du volet « spatial » du Commandement est mis en doute. En outre, comme le gouvernement n'a aucunement fait de l'espace un aspect de sa défense et de sa sécurité (sauf en faisant mention d'un éventuel système spatial national de surveillance) et qu'il ne voit dans les missiles balistiques aucune menace pour le Canada, il semble accepter par défaut que le NORAD se limite à réagir aux menaces aériennes seulement.

Naturellement, dans le contexte spatial, la défense et la sécurité ne concernent pas strictement le Canada et les États-Unis ou l'Amérique du Nord. Toutefois, la présence du Canada dans l'espace, dans la mesure où il s'agit de la défense et de la sécurité (y compris la défense antimissile balistique), a toujours été liée à sa relation avec le NORAD.

Si le gouvernement évolue vers une nouvelle stratégie de défense et de sécurité pour le Canada dans l'espace, il doit le dire. Dans le cas contraire, la stratégie existante, dont le cœur est le Projet spatial conjoint, doit alors être présentée au public. Aspect important, il ne s'agit pas uniquement ici de la défense et de la sécurité : il y va aussi du rôle à venir du Canada dans l'espace en fonction de ses investissements et de sa technologie.

Conclusion

Les deux termes les plus appliqués à l'ExPD sont « vision » et « transformation ». Malheureusement, les deux se font rares dans la discussion sur les relations de défense canado-américaines, surtout quand on parle de l'avenir de la coopération aux fins de la défense de l'Amérique du Nord. Chose certaine, comme le recommandent les auteurs de *Pour assurer la sécurité d'une nation*, le gouvernement admet que la sécurité de l'Amérique du Nord est un concept indivisible⁵. C'est là une étape importante. Toutefois, il ne reconnaît pas la même caractéristique aux menaces pesant sur l'Amérique du Nord. Au contraire, il se contente de dire

que « la plupart des nouvelles menaces qui pèsent sur les États-Unis s'exercent également sur le Canada ».

Les Alliés ne s'entendront pas toujours sur les menaces, mais ceux qui reconnaissent l'indivisibilité du concept de sécurité n'ont d'autre choix que d'accepter les menaces perçues par l'un d'entre eux, puis de coopérer. Les Canadiens ne croient peut-être pas que les missiles balistiques constituent une menace pour leur pays, mais comme les États-Unis pensent le contraire, le Canada ne peut passer outre à cette menace. En revanche, « le dynamisme accru des États-Unis sur la scène internationale et leur sentiment croissant de vulnérabilité sur leur territoire » risquent de présenter des dangers pour la sécurité canadienne et d'être perçus comme tels⁶. Tout comme le Canada, si une telle perception existe vraiment, les États-Unis ne peuvent pas non plus l'écarter du revers de la main et ils doivent alors faire preuve de coopération.

Essentiellement, c'est là le cœur d'un véritable partenariat stratégique, tel que celui recommandé dans *Pour assurer la sécurité d'une nation*. Ce doit être la vision épousée par le Canada et le fondement de la transformation de sa relation avec les États-Unis. C'est une vision qui transcende l'Amérique du Nord, car elle reconnaît l'indivisibilité du concept de sécurité au niveau mondial. Cette vision ne fait pas du Canada un pays satellite ou une dépendance, mais elle établit un véritable partenariat fondé sur des valeurs et un intérêt communs. Pareille vision nécessite un leadership, plutôt que l'apport de changements mineurs à une relation définie par les réalités géographiques.

Résumé des recommandations

RECOMMANDATION n° 1 : Le Commandement Canada doit être considéré strictement comme étant un commandement opérationnel pour le Canada en Amérique du Nord et comme le fondement institutionnel de la relation de défense du Canada avec les États-Unis.

RECOMMANDATION n° 2 : Le NORAD doit servir de modèle pour la réorganisation des commandements de défense intérieurs du Canada, sous la gouverne du Commandement Canada.

RECOMMANDATION n° 3 : Le gouvernement doit prendre l'initiative d'exposer audacieusement une vision de ce que serait la nouvelle relation de défense canado-américaine.

RECOMMANDATION n° 4 : Le gouvernement doit examiner et formuler minutieusement une stratégie nationale de défense et de sécurité pour l'espace qui sera liée aux relations de défense que le Canada entretient avec les États-Unis.

Notes de fin de document

1. Gouvernement du Canada, Fierté et influence : notre rôle dans le monde – DÉFENSE, Ottawa, 2005, p. 25.
2. *Ibid.*, p. 25-26.
3. *Ibid.*, p. 25.
4. « ... nous renouvellerons notre engagement à l'égard de la défense continentale, notamment grâce à des capacités accrues sur la scène nationale et à l'établissement d'une structure de commandement nationale unique. » *Ibid.*, p. 25.
5. James Fergusson, Frank Harvey et Rob Huebert, Pour assurer la sécurité d'une nation, David Bercuson, Directeur de projet, Calgary : Council for Canadian Security in the Twenty First Century. 2001, p. 4.
6. Gouvernement du Canada, *op. cit.*, p. 21.

Les États en déroute ou défaillants : principale menace pesant sur la sécurité du Canada?

Rob Huebert

La partie de l'Énoncé de politique internationale (EPI) de 2005 consacrée à la Défense commence comme suit :

« À l'aube du XXI^e siècle, le Canada fait face à un éventail complexe de défis en matière de sécurité. Le monde demeure un endroit imprévisible et dangereux, où notre bien-être, nos intérêts et nos valeurs continuent d'être menacés. Les États en déroute ou défaillants parsèment le paysage international, engendrant désespoir et instabilité régionale, et servant de refuge à ceux qui souhaiteraient lancer des attaques directes contre nous¹. »

Bien que l'EPI et les énoncés de politique connexes sur la diplomatie, le développement, la défense et le commerce ne portent pas officiellement le nom de « livre blanc », c'est en fait le document que l'on attendait depuis longtemps et qui remplace le Livre blanc de 1994 sur la défense. L'EPI dit clairement que le Canada fait face à un contexte qui a changé et qui continue de changer au chapitre de la sécurité internationale. Plus précisément, les auteurs de l'Énoncé de la politique de défense (EPD) affirment que les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont fondamentalement modifié les menaces pesant sur le Canada.

Les « États en déroute et fragiles », comme le gouvernement le précise dans tout l'EPI, sont à l'origine de toutes ces menaces. Le chaos international qu'ils engendrent, dit-on, définit les motifs prédominants pour défendre les Canadiens chez eux, aider les Américains à défendre le continent nord-américain et passer à l'action à l'étranger. Or, ce raisonnement est-il exact? Plus précisément, l'Énoncé de la politique de défense met-il dans le mille en axant le débat sur la sécurité du Canada essentiellement sur les effets qu'ont dans le monde les États en déroute ou défaillants?

D'abord, bien que l'Énoncé de politique fournisse quelques exemples de pays en déroute ou défaillants — la Somalie, l'Afghanistan, Haïti et le Soudan —, il ne donne pas une définition approfondie de ces termes. L'EPD définit ces États comme étant des pays dont le gouvernement est incapable « [de] conserver le pouvoir politique, [d']assurer la sécurité et d'autres services essentiels, ainsi que [de] protéger les libertés civiles fondamentales »². Mais qu'est-ce que cela signifie? Les quatre pays mentionnés dans le rapport correspondent clairement à la définition, mais que dire des cas limitrophes? Par exemple, l'autorité politique au

Pakistan est faible, de toute évidence, dans certaines régions, et il existe un manque de sécurité indubitable dans certains secteurs bordant l'Afghanistan. Le Pakistan est-il un État en déroute ou défaillant? La Corée du Nord ne peut nourrir sa population. Est-ce un État en déroute ou défaillant? Le Zimbabwe de Robert Mugabe est-il un État en déroute ou défaillant? Ou encore le Soudan?

L'Énoncé de la politique de défense dit aussi ce qui suit :

Les États en déroute ou défaillants présentent un double défi pour le Canada. Dans le premier cas, la souffrance qu'ils engendrent est un affront aux valeurs canadiennes. Les États en déroute font également naître des menaces pour la sécurité régionale et mondiale. Ils génèrent des mouvements de réfugiés qui compromettent la stabilité de leurs voisins et créent de nouveaux problèmes politiques pour leur région. Ce qui est plus inquiétant, c'est que l'impuissance de leurs structures de gouvernement en fait des terrains fertiles ou des refuges pour le terrorisme et le crime organisé³.

Par conséquent, le gouvernement perçoit les États en déroute ou défaillants comme étant la cause directe des plus graves menaces pesant sur la sécurité du Canada aujourd'hui. On les dit responsables des conditions qui font surgir le terrorisme et les terroristes. Ils engendrent aussi l'instabilité régionale risquant un jour de menacer directement la sécurité de notre pays. La logique veut donc que, si le Canada souhaite protéger sa population contre cette menace, il doive s'attaquer à ses causes premières.

La deuxième raison pour laquelle le gouvernement met l'accent sur les États en déroute et défaillants a ses racines dans les démarches plus traditionnelles adoptées par le Canada en faveur de la paix et de la sécurité internationales. Depuis la parution du Livre blanc sur la défense en 1964, la politique de défense du Canada a été présentée comme visant à bien plus qu'assurer la sécurité du pays. Comme le précise l'EPD, « les Canadiens sont fiers du rôle que leurs militaires jouent dans la protection des personnes qui ne peuvent se protéger elles-mêmes »⁴. Le désir de faire le bien constitue donc un paramètre central de la politique de défense du Canada. En réagissant aux problèmes créés par les États en déroute et défaillants, le Canada peut aider les personnes qui y vivent.

Cette préoccupation au sujet des États en déroute et défaillants l'emporte sur presque tous les autres aspects non nord-américains de la défense; elle définit le cadre du reste de l'Énoncé de la politique de défense qui passe même outre, à toutes fins utiles, à la possibilité que le Canada soit appelé, au cours des dix prochaines années environ, à faire la guerre à un autre État. Elle jette les bases de la transformation des forces armées canadiennes en une organisation qui se spécialisera dans les guerres asymétriques.

La question se pose donc : la raison invoquée pour mettre ainsi l'accent sur les États en déroute ou défaillants est-elle justifiée? Le terrorisme représente une menace grandissante pour la sécurité du Canada et de sa population. Les organisations terroristes religieuses intégristes, déterminées à infliger des pertes humaines énormes et risquant d'avoir aussi accès à des armes de destruction massive, ont engendré une menace pour tous les États occidentaux du monde, y compris le Canada. Les attaques perpétrées à New York, Madrid et Londres montrent que les terroristes sont résolus à frapper l'Ouest. Toutefois, est-ce le chaos politique paralysant les États en déroute et défaillants qui débouche sur ces attaques, ou y a-t-il d'autres explications?

L'Énoncé de politique pose que les États en déroute et défaillants créent le terrorisme et contribuent au bouleversement international, mais il n'est pas clair du tout que ce soit *la* raison principale expliquant le terrorisme, voire *une* des raisons.

Le Canada a fait l'expérience du terrorisme avant les attaques du 11 septembre. En juin 1985, plus de 280 citoyens canadiens et/ou immigrants reçus ont été tués dans l'explosion d'une bombe placée à bord d'un avion d'Air India. Un certain nombre de personnes ont échappé à la mort quand une deuxième bombe a explosé dans un aéroport japonais. Les terroristes étaient probablement des ressortissants canadiens et indiens, mais ils ne venaient pas d'un État en déroute. Les organisateurs et les exécutants des attaques du 11 septembre, y compris Osama ben Laden, chef d'al-Qaeda, venaient surtout de l'Arabie saoudite, pays qui n'est pas un État en déroute si l'on s'en tient à la vague définition donnée dans l'Énoncé de politique internationale et dans l'Énoncé de la politique de défense. Les attaques de Madrid et de Londres ont été exécutées après l'élimination des bases d'al-Qaeda en Afghanistan. La majorité des terroristes identifiés jusqu'ici et ayant participé aux attaques du 11 septembre, de Madrid et de Londres étaient de jeunes hommes instruits, dissociés de leur société immédiate et attirés par la violence et une idéologie radicale. Certes, cela n'écarte pas la possibilité que des États en déroute et défaillants puissent contribuer au terrorisme intégriste moderne, mais ce n'est clairement pas la seule variable non plus, sans doute, que la plus importante.

À bien des égards, ces nouveaux terroristes sont des « copies » assez fidèles des terroristes néo-marxistes qui ont affligé l'Europe de l'Ouest dans les années 1970 et 1980. S'il en est ainsi, essayer d'expliquer le terrorisme contemporain en disant qu'il est dû aux États en déroute et défaillants est une démarche incomplète, dans le meilleur des cas, et carrément erronée, dans le pire.

L'accent mis sur les États en déroute ou défaillants suscite une autre question intrinsèque, soit celle de savoir pourquoi certains de ces États, mais pas tous, engendrent le

terrorisme moderne. Pourquoi n'y a-t-il aucun mouvement terroriste international issu de Haïti, de la Sierra Leone, du Congo ou de tout autre État africain en déroute ou fragile? Pourquoi les États en déroute et défaillants qui semblent susciter ces dangers ont-ils des liens surtout avec l'Islam?

L'EPI et l'EPD portent à croire que, si le Canada peut réussir à faire face aux menaces posées par les États en déroute et défaillants, il renforcera sa sécurité. À franchement parler, c'est là une attente trop simple.

Pourquoi alors accorder tant d'importance aux États en déroute et défaillants? Cette question nous amène à l'autre raison donnée dans la partie de l'EPI consacrée à la Défense, à savoir qu'ils « sont un affront aux valeurs canadiennes ». Les Canadiens ne veulent pas que d'autres éprouvent la douleur et les souffrances causées par les États en déroute et défaillants. Par sa politique étrangère et sa politique de défense, le Canada a toujours cherché à faire « le bien ». Depuis l'ère Pearson, les contingents canadiens de maintien de la paix sont la meilleure expression de cette volonté, et l'élaboration ultérieure des traités contre les mines terrestres et d'autres éléments connexes du programme axé sur la sécurité humaine ont témoigné de l'importance que les Canadiens accordent aux éléments normatifs des politiques étrangère et de défense. Bien que louables, ces actions présentées comme des éléments fondamentaux de la politique de défense débouchent sur de dangereux problèmes. Qu'arrivera-t-il si cette préoccupation empêche les autorités canadiennes de reconnaître de nouvelles menaces pour le pays? Bien qu'aucun autre État ne menace aujourd'hui la sécurité canadienne, des forces armées organisées pour affronter des États en déroute et défaillants risquent d'être dépassées par les événements si un autre pays venait à menacer le nôtre. En cherchant surtout à transformer les Forces canadiennes pour qu'elles puissent faire face aux menaces dues aux États en déroute et défaillants, le gouvernement risque de mettre tous les œufs du Canada dans le même panier.

Il y a une autre façon d'expliquer pourquoi le gouvernement et les chefs militaires du Canada mettent tant l'accent sur les États en déroute et défaillants : c'est peut-être la seule raison pour laquelle le public canadien acceptera que les Forces canadiennes conservent une capacité de combat. Avec la fin de la Guerre froide, certains Canadiens ont mis en doute la nécessité d'une force apte à combattre. Pour eux, l'effondrement de l'URSS a représenté une victoire totale et complète qui a éliminé les menaces militaires pesant sur le Canada. Certes, cette opinion est sans doute naïve, mais elle a pour effet de susciter de la méfiance chez une partie de la population canadienne au sujet de tout effort visant à conserver aux Forces canadiennes une capacité de combat. Vu toute la mythologie qui entoure l'histoire des

contingents canadiens de maintien de la paix, les hauts dirigeants jugent peut-être nécessaire de justifier le besoin d'une capacité de combat avec une version modernisée du maintien de la paix.

En résumé, la démarche consistant à mettre l'accent sur les États en déroute et défaillants comporte de graves lacunes conceptuelles. En effet, la notion ne cerne pas complètement ce qu'est la menace terroriste. Elle porte aussi à croire que le Canada fait « le bien », sans pour autant préparer les Canadiens au coût d'une telle politique. Cependant, ce ne sont pas nécessairement des lacunes fatales. Si le gouvernement est prêt à parfaire sa compréhension de ce qu'est un État en déroute ou défaillant, la notion susmentionnée pourrait devenir un meilleur outil d'analyse. Dans l'état actuel des choses, pareille démarche risque de confiner le Canada dans une structure de sécurité qui ne lui permettrait pas de faire face à des menaces nouvelles et différentes.

Résumé des recommandations :

RECOMMANDATION n° 1 : Le gouvernement doit définir en détail l'expression « États en déroute ou défaillants » et les circonstances possibles où l'existence de tels États présenterait une menace telle pour la sécurité canadienne qu'elle justifierait une intervention militaire canadienne.

RECOMMANDATION n° 2 : Le gouvernement doit mettre sur pied, au plus niveau de la hiérarchie, un module d'évaluation des menaces qui serait chargé d'évaluer continuellement ce qui menace la sécurité du Canada à court, moyen et long terme dans le contexte international. Ainsi, notre pays serait à même de surveiller et d'évaluer en permanence les menaces autres que celles dues aux États en déroute et défaillants, et de se préparer à y faire face.

Notes de fin de document

1. Gouvernement du Canada, Énoncé de politique internationale du Canada : Fierté et influence : Notre rôle dans le monde – Défense, Ottawa, 2005, p. 1.
2. *Ibid.*, p. 5.
3. *Ibid.*, p. 5-6.
4. *Ibid.*, p. 3.

Restructuration en vue du déploiement des forces opérationnelles

J.L. Granatstein

Paul Hellyer a été le ministre de la Défense nationale qui a unifié les Forces canadiennes (FC) au cours des années 1960, malgré les violentes protestations des anciens combattants, des militaires de la force active et de l'Opposition. Récemment, Hellyer, alors âgé de 82 ans, a pris la parole au Collège des Forces canadiennes, à Toronto, et il a bien précisé, en souriant, que son nom ne s'épelait pas H-I-L-L-I-E-R.

Hellyer a le droit de sourire, car, aux termes de l'Énoncé de la politique de défense (qui traduit fortement les idées du général Rick Hillier, Chef d'état-major de la Défense), les Forces canadiennes d'aujourd'hui semblent sur le point de créer une structure de commandement « intégrée et unifiée »¹ qui déploiera des forces interarmées partout dans le monde et au Canada. La menace mondiale n'est sans doute pas la même en 2005 qu'en 1968, mais la réaction canadienne peut paraître très semblable – ou se décrire à peu près de la même façon. Ce dernier membre de phrase est nécessaire, car la réussite ou l'échec des plans du Général Hillier dépend entièrement de la volonté du gouvernement de lui accorder les budgets promis, l'équipement dont les FC ont désespérément besoin, ainsi que les 5 000 membres de la Force régulière et les 3 000 réservistes qu'Ottawa s'est engagé à recruter pour grossir les effectifs. (En fait, le nombre de nouvelles recrues devra être beaucoup plus grand, car quelque 10 000 membres actuels des FC prendront leur retraite au cours des prochaines années.) L'Énoncé de la politique de défense décrit ces promesses en détail. Si elles sont respectées, Hillier réussira peut-être à transformer les FC en mieux; sans les fonds, l'équipement et le personnel promis, il n'y aura que ruine, aggravation des faiblesses militaires et embarras. Étant donné les antécédents des gouvernements canadiens et l'instabilité du contexte politique, il ne sera pas facile d'obliger Ottawa à faire ce qu'il s'est engagé à faire.

Le Commandement Canada, proposé par Hillier le 28 juin, comportera six commandements régionaux d'ici 2006; ils auront pour toute première priorité d'assurer la défense du Canada et de l'Amérique du Nord. Le premier commandement régional, appelé Force opérationnelle interarmées (FOI) Atlantique, est en train d'être mis sur pied et réunira les unités et les ressources terrestres, navales et aériennes de la région. Les autres, y compris celui du Nord (où les FC ne déploient presque rien) suivront. Les quartiers généraux (QG) des

FOI seront chargés de faire face aux crises au Canada, depuis les attaques terroristes avec ADM jusqu'aux catastrophes naturelles, en passant par les désordres civils; ils pourront aussi faire appel aux forces opérationnelles de l'Armée de terre, qui sont en train d'être créées (quatre par année), pour intervenir au Canada. (Ces forces opérationnelles pourront aussi être déployées à l'étranger.) Inspiré du NORTHCOM américain, le Commandement Canada devra entretenir d'étroites relations avec les forces américaines chaque fois qu'une crise aura des ramifications transfrontalières. (Les dirigeants politiques doivent encore définir les moyens d'établir cette coopération et ses objectifs, et il est quasi certain qu'ils ne seront pas annoncés avant la prochaine élection fédérale.)²

Le Commandement Canada a aussi pour objet d'éliminer de nombreux quartiers généraux d'armée (par exemple, les Secteurs de la Force terrestre disparaîtront), mais les autorités n'ont pas encore décidé précisément de la façon dont les fonctions de soutien seront intégrées à la structure. De même, le rôle exact des commandants d'armée dans la nouvelle structure, qu'il s'agisse de la planification stratégique ou de la mise sur pied des forces, n'a pas encore été défini.

Pour les déploiements à l'étranger, la structure de commandement n'est pas claire elle non plus. Il semble probable qu'il y aura un commandement des forces expéditionnaires canadiennes (le titre est hypothétique pour le moment) qui reproduira en plus petit le CENTCOM américain. Il aura à sa disposition les ressources militaires rapidement déployables du Canada : un Groupe d'opérations spéciales (GOS), axé sur la FOI 2; l'unité d'« opérations spéciales » des FC, appuyée par des forces aériennes et maritimes d'opérations spéciales. Le GOS se déploiera en autonomie ou de concert avec d'« autres forces interarmées »³. Il y aura aussi deux forces opérationnelles permanentes de contingence (FOPC) – des forces « légères » capables de fonctionner en autonomie dans des situations judicieusement choisies, ou de seconder le GOS. Elles fonctionneront elles aussi de concert avec d'autres éléments appropriés des forces terrestres, maritimes et aériennes et elles devront pouvoir se déployer outre-mer dans un délai de 10 jours.

Chacune des armées a reçu des objectifs précis relativement à l'appui des opérations outre-mer. La mission première de l'Armée de terre consiste à préparer et à maintenir deux forces opérationnelles permanentes de contingence (FOPC) en même temps (on a choisi l'expression « force opérationnelle » parce qu'une telle force peut réunir avec souplesse diverses capacités). Normalement, ces forces opérationnelles comprennent de 700 à 1 200 soldats et d'autres membres des FC. Chacune sera « de garde » pendant six mois pour servir au Canada ou être déployée à l'étranger. Chacune sera vraisemblablement dotée d'un quartier

général et de trois sous-unités, composées elles-mêmes d'éléments d'infanterie légère ou mécanisée, du génie, de l'artillerie et d'autres spécialistes, l'organisation exacte dépendant de la mission. Par conséquent, l'Armée de terre devra soutenir quatre de ces forces opérationnelles par année. En cas de coup dur, une troisième FOPC pourrait être déployée au cours d'une période de six mois donnée, mais non pour plus longtemps. Voilà tout ce que l'effectif amenuisé de l'Armée de terre permettra de faire, même avec le nouveau recrutement proposé!

Pourquoi une capacité si limitée? Parce qu'au cours de la dernière décennie, l'Armée de terre est passée de la capacité théorique de déployer un groupe-brigade de 5 000 soldats à celle de ne déployer que deux forces opérationnelles tous les six mois. Le recul est évident, et il résulte directement des décisions budgétaires et des politiques du gouvernement. Parallèlement, avec son plan, le Général Hillier vise à optimiser l'emploi de ses forces et à parvenir à la soutenabilité. En d'autres mots, l'Armée de terre offrira désormais ce qu'elle peut, sans nécessairement répondre aux attentes de tout un chacun. Dans l'état actuel des choses, de 15 % à 20 % de l'effectif de chaque force opérationnelle devra provenir des réserves, mais rien dans le concept des forces opérationnelles ne concerne la planification de la mobilisation, qui a complètement disparu de la liste des préoccupations des FC.

La Force aérienne sera principalement chargée de fournir le transport stratégique et tactique nécessaire pour appuyer les déploiements du Groupe d'opérations spéciales ou des forces opérationnelles permanentes de contingence. Le soutien prendrait la forme d'unités expéditionnaires aériennes (UEA) – il y en aurait une pour chaque FOPC. Chaque UEA comprendrait, tout dépendant de la mission à remplir, des avions de reconnaissance et de patrouille, des hélicoptères de transport moyens, un avion ravitailleur *Airbus* et six chasseurs CF-18 configurés pour remplir des missions air-sol.

La Force maritime sera elle aussi organisée pour soutenir les déploiements du Groupe d'opérations spéciales ou des forces opérationnelles permanentes de contingence. Dans ce dernier cas, la tâche sera confiée à deux groupes opérationnels de quatre navires, dont chacun comportera un élément de commandement. Ces groupes opérationnels seront capables « d'effectuer des tirs de précision et d'appuyer les forces à terre »⁴.

Étant donné les faiblesses des ressources actuelles des FC en matière de transport aérien et de soutien maritime, la vitesse de réaction dépend en fin de compte de l'acquisition de gros aéronefs et navires pour déployer le GOS et la FOPC. À l'heure actuelle, les FC ne possèdent aucun des moyens de transport que les plans exigent.

Reste à voir comment fonctionneront les « unités intégrées » des forces maritimes, aériennes et terrestres d'opérations spéciales dont parle l'Énoncé de la politique de défense. Le Général Hillier s'est donné cinq ans pour réaliser la transformation complète des FC, ce qui n'est pas très long. Vu l'extrême lenteur et le caractère compliqué du cycle d'approvisionnement des FC, celles-ci risquent de ne pas avoir beaucoup de mordant, arrivées en 2010.

Les forces limitées dont parle l'EPD ne suffiront que si les gouvernements canadiens acceptent de restreindre les déploiements militaires dans l'avenir. Le feront-ils? L'histoire récente montre que non. Les Premiers ministres Brian Mulroney et Jean Chrétien n'ont aucunement hésité à engager à l'excès, à surutiliser et, partant, à briser plus ou moins les Forces canadiennes pour servir les buts de leur politique étrangère. Au printemps dernier, le gouvernement Martin s'est engagé à envoyer un petit contingent de troupes à Darfour (Soudan). On peut donc douter qu'il résistera à la tentation de déployer les forces à l'excès pour des raisons politiques. La même observation vaut pour le Général Hillier, qui a accepté cet engagement.

L'annonce sur Darfour soulève l'importante question de savoir quel rôle le CEMD doit jouer dans la prise des décisions sur le déploiement des forces opérationnelles. Certes, le CEMD est le principal conseiller militaire du Premier ministre et il est donc tenu d'exécuter la politique de l'État dans la mesure où il y souscrit; dans le cas contraire, il peut démissionner. Toutefois, il est plus que temps que le Canada modernise le processus décisionnel relatif aux déploiements des troupes. Au début du XXI^e siècle, les Canadiens, par l'intermédiaire de leur parlement, devraient avoir un droit de regard beaucoup plus grand en ce qui concerne les endroits où leurs troupes seront déployées et les dates de leur départ, au lieu de laisser entièrement au Premier ministre le soin de prendre ces décisions.

Afin de se doter de la capacité opérationnelle envisagée dans l'Énoncé de la politique de défense, l'Armée de terre adoptera un plan de préparation à trois niveaux. Les deux forces opérationnelles (déployées ou prêtes à se déployer outre-mer ou au pays) occuperont le niveau supérieur. Ensuite viendront deux autres forces opérationnelles s'entraînant à servir ou à se déployer au cours des six mois ultérieurs, c'est-à-dire quand les deux premières forces opérationnelles employées ou déployées antérieurement referont le plein. En fait, un soldat saura désormais jusqu'à un certain point ce que sera son rôle dans l'avenir et ce que l'on attendra probablement de lui 18 à 24 mois plus tard, tout dépendant des engagements pris par le gouvernement à l'étranger et au Canada même. Les FC comptent aussi conserver la capacité de déployer un quartier général de formation (un QG de brigade), un peu comme elles

l'ont fait en Bosnie et en Afghanistan et comme elles se préparent à le faire de nouveau à Kandahar.

L'entraînement des forces opérationnelles sera intensif, et le nouveau Centre canadien d'entraînement aux manœuvres (CCEM), situé à Wainwright (Alberta), sera pleinement mis à contribution. Les soldats atteindront un certain degré de préparation opérationnelle au niveau des sous-unités, puis, à la faveur d'un exercice de quatre semaines, chaque force opérationnelle acquerra la capacité totale de faire la « guerre des trois pâtés de maisons » qu'entrevoit le Général Hillier (faisant ici écho au dogme actuel du Corps des Marines des États-Unis). Une seule force opérationnelle pourrait devoir en même temps répondre à diverses exigences (combats de haute intensité contre des milices bien armées, opérations de stabilisation, ou aide humanitaire et reconstruction), dans un petit secteur géographique. Pire encore, les opérations risquent de changer, comme le souligne l'Énoncé de la politique de défense, et « la démarcation entre la guerre et la paix » pourrait rapidement devenir floue⁵. Les forces auront peu de temps pour réagir. Le CCEM vise à les préparer à de telles opérations : il a ses propres « forces ennemies » et ses propres « civils hostiles », et il est doté de matériel moderne de simulation d'armes, de sorte que chaque soldat aura son transpondeur, tout comme chaque véhicule. Il semble aussi que les FC veuillent faire passer par le CCEM les civils de l'« Équipe Canada » qui se déploieront avec les forces opérationnelles. Des spécialistes du maintien de l'ordre, de la diplomatie et du développement accompagneront donc les soldats. La construction et l'exploitation du centre d'entraînement de Wainwright coûteront beaucoup d'argent. S'il donne les résultats escomptés, la dépense en aura valu la peine, car le Centre procurera aux FC un degré de réalisme dans leur entraînement dont elles n'auront jamais bénéficié auparavant.

Dans un discours récent, le Général Hillier a souligné qu'il y a 20 ans, les Forces canadiennes s'entraînaient à combattre « l'Ours » — l'Union soviétique et ses alliés du Pacte de Varsovie. Maintenant, l'ennemi, c'est « le Serpent » — l'ennemi de l'après-guerre froide, c'est-à-dire les terroristes, les extrémistes et les milices non étatiques incarnant les nouvelles menaces pour la sécurité internationale. Ce « serpent », écrivait le Brigadier-général Stuart Beare au moment où il quittait le commandement du Secteur de l'Ouest de la Force terrestre, « ne s'organise pas, ne s'équipe pas et n'agit pas suivant les critères militaires historiques. Il s'attaque plutôt aux populations sans armes et vulnérables. » Les FC s'entraînent maintenant pour l'affronter. « L'effet de sécurité que nous essayons de créer, disait encore Beare, en est un qui encourage les innocents, tout en favorisant le développement et l'incubation des institutions qui déterminent le gouvernement, le maintien de l'ordre, le commerce et la sécurité et que nous

sommes tellement chanceux ici de tenir pour acquises⁶. » En d'autres mots, le Canada veut combattre les méchants tout en aidant les bons. C'est là tout un défi en Afghanistan ou à Darfour, et il pourrait bien dépasser nos capacités, comme l'expérience américaine en Iraq le montre.

Quoi qu'il en soit, les Canadiens et les Canadiennes qui se chargeront des 3D (défense, développement et diplomatie) seront mis à l'épreuve et s'entraîneront à Wainwright, avant d'être déployés sur le terrain. On ne sait toujours pas comment les « diplomates » des Affaires étrangères et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) réagiront au CCEM – et, aspect plus important encore, aux tensions inhérentes aux déploiements sur le terrain.

En fait, bien des choses sont encore vagues. Les Forces canadiennes s'avancent sur un terrain qu'elles connaissent mal. Le Général Hillier semble savoir où il veut aller et, pour le moment, il bénéficie de l'appui total du gouvernement. S'il suit le bon cap et s'il peut conserver le soutien de ses maîtres politiques, les Forces canadiennes pourraient bien avoir une toute autre allure dans dix ans d'ici.

Résumé des recommandations :

RECOMMANDATION n° 1 : Les Forces canadiennes doivent revitaliser le processus de planification de la mobilisation.

RECOMMANDATION n°2 : Le gouvernement doit immédiatement prendre des mesures pour remplacer la flotte actuelle d'avions de transport moyens (les *Hercules*) par de nouveaux aéronefs et pour acquérir une capacité stratégique de transport aérien et maritime par les moyens les plus rapides, les plus pratiques et les plus économiques.

RECOMMANDATION n°3 : Le gouvernement doit s'engager à demander l'approbation du parlement chaque fois qu'il envisage de déployer un important contingent des Forces canadiennes à l'étranger.

Notes de fin de document

1. Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Défense, Ottawa, 2005, p. 13.

2. Des indices sur l'orientation probable des choses se trouvent dans l'article des généraux Rick Findley et Joe Inge, intitulé « North American Defence and Security in the Aftermath of 9/11 » et paru dans la Revue militaire canadienne, printemps 2005, 12ff.
3. Défense, p. 14.
4. Défense, p. 34.
5. Défense, p. 30.
6. Edmonton Journal, 13 juin 2005.

Les opérations multinationales

Eric Lerhe

Personne ne peut s'attendre à ce qu'un seul Énoncé de la politique défense (EPD) cerne tous les facteurs qui influent sur les opérations multinationales et à ce qu'il fournisse ensuite une réponse à tous ces égards. Le Livre blanc sur la défense de 1994 a clairement évalué les changements stratégiques qui influaient sur les opérations de l'après-guerre froide, mais il n'a contribué en rien à modifier la structure ou l'organisation fondamentale des Forces canadiennes. L'EPD de 2005 renverse la tendance en proposant de vastes changements structuraux pour les forces armées, sans toutefois les justifier aucunement du point de vue stratégique. Malgré tout, l'élément central de ces changements structuraux – une force opérationnelle expéditionnaire interarmées – semble particulièrement bien adapté à la nature nouvelle des opérations multinationales d'aujourd'hui. Avant de se réjouir de ce qui est peut-être une circonstance fortuite agréable, le gouvernement aura toutefois avantage à revenir sur son analyse stratégique et à l'approfondir.

Le passé

En 1994, nous n'avions véritablement aucune raison de rajuster notre façon traditionnelle d'aborder les opérations multinationales. Le soutien continu accordé par le Canada aux opérations de l'ONU et de l'OTAN allait dans le sens d'une tradition fructueuse, et les deux contributions favorisaient directement le multilatéralisme, « principe directeur essentiel de la politique étrangère du Canada » pendant la deuxième moitié du XX^e siècle¹. En adhérant à l'OTAN, le Canada avait aussi véritablement voix au chapitre lorsqu'il s'agissait d'élaborer des normes militaires internationales et, aspect plus important, de décider du moment et de la manière dont les forces de l'OTAN seraient employées². En outre, la procédure de l'OTAN axée sur le consensus à l'unanimité donnait au Canada et à chacun des autres membres un veto à l'égard de tout plan d'action de l'OTAN, quelle que fût la taille de sa contribution militaire. Dans le Livre blanc de 1994, on lisait cependant que l'ONU avait de « graves difficultés » dans des domaines tels que la direction des opérations de maintien de la paix; par conséquent, le gouvernement canadien a recommandé à l'OTAN de « contribuer davantage aux opérations de l'ONU »³.

Le gouvernement continuant ainsi à appuyer l'OTAN, il n'était aucunement pressé de modifier la structure ou l'état de préparation des Forces canadiennes. Nos unités aériennes et terrestres ont été stationnées en Allemagne pendant la majeure partie de la Guerre froide et nos efforts de maintien de la paix à Chypre et dans le Golan revêtaient un caractère semi-permanent; cette conjoncture permettait à nos unités de prendre plus de temps pour se déployer et d'utiliser des moyens de transport aériens et maritimes nolisés, plus lents et moins garantis. La participation à d'autres missions de maintien de la paix était facultative, de sorte que le Canada pouvait choisir celles qui l'intéressaient et décider du moment de son intervention. Ceux qui étudiaient la question en 1994 ont de toute évidence dû croire que, si jamais une situation exigeant une réaction rapide surgissait, le recours aux moyens de transport de notre allié ne porterait pas sensiblement atteinte à l'indépendance nationale du Canada. L'existence d'une grande structure de commandement au sein de l'OTAN, laquelle comportait de multiples quartiers généraux, semblait aussi parer à la nécessité d'un élément de commandement canadien déployable ou d'une solide capacité de traiter les renseignements sur place.

Tandis que les États-Unis tendaient de plus en plus vers les opérations interarmées ou mixtes, les décideurs Canadiens ont rejeté cette réforme avec assurance en 1994. L'OTAN ne demandait pas de contribution interarmées et, donc, les forces terrestres, aériennes et maritimes canadiennes ont fonctionné au sein de plus grandes forces opérationnelles terrestres, aériennes navales de l'OTAN ou canado-américaines (CANUS) pendant toute la Guerre froide. Cette approche axée sur les diverses armées s'est poursuivie de 2001 à 2003, alors que nos forces spéciales aériennes, terrestres et navales ont travaillé avec des commandants américains de forces aériennes, terrestres, navales et spéciales distinctes pendant la campagne contre le terrorisme au Moyen-Orient appelée opération *Enduring Freedom*.

L'érosion du multilatéralisme

Le fait que nos contributions multinationales reposaient sur le déploiement de groupes isolés de Canadiens, d'habitude sous la direction de commandants étrangers, ne paraissait pas dangereux pour la souveraineté canadienne aux yeux du gouvernement, car l'OTAN dirigeait de plus en plus les plus grandes opérations; le Canada siégeait au Conseil de l'Atlantique Nord, et cela lui garantissait le droit d'être consulté et, dans le pire des cas, d'opposer son veto. Pourtant, si cet avantage était mal utilisé, il risquait d'affaiblir la structure multilatérale que le

Canada affectionnait tant. La gestion par consensus procurait aussi au Canada (et à chaque membre de l'OTAN) le droit d'opposer son veto aux actions d'autres alliés. Le cas le plus publicisé a concerné l'annonce par le Président Chirac que la France avait opposé son veto quand les États-Unis avaient proposé de bombarder certains objectifs pendant la campagne du Kosovo. (Plusieurs autres pays avaient fait de même à l'égard d'objectifs que leurs propres avions n'avaient pas la possibilité d'atteindre, au grand désarroi du Général Naumann, président allemand à la retraite du Comité militaire de l'OTAN⁴.)

Ces limites imposées à l'action militaire et la lenteur du processus décisionnel par consensus irritaient bien des gens aux États-Unis qui voyaient les pays les moins à même d'apporter une contribution militaire retarder leurs plans ou les frapper d'un veto. Bien que ce point de vue soit fort répandu dans le gouvernement Bush actuel, il avait aussi largement cours quand Clinton était au pouvoir. L'Institut international d'études stratégiques avait prédit qu'en raison des restrictions fixées par l'OTAN aux États-Unis, la guerre du Kosovo serait « la dernière que des forces américaines livreraient en vertu des règles de l'OTAN⁵ ».

Les faits ont donné raison à l'Institut, et la tendance grandissante des États-Unis à travailler à l'écart des règles traditionnelles du multilatéralisme est devenue politique officielle sous le Président Bush. Du point de vue des opérations multinationales, l'aspect le plus critique de cette nouvelle position s'est manifesté dans la préférence marquée des États-Unis pour les « coalitions *ad hoc* de pays sympathiques à leur cause », dans lesquelles ils dominent, plutôt que pour les arrangements multinationaux plus structurés et consensuels où tous les participants ont en théorie un vote de même valeur⁶.

Par conséquent, les États-Unis « ont repoussé » l'offre d'aide immédiate que l'OTAN lui a adressée après le 11 septembre 2001, puis ils ont « dénigré » son offre d'aide en Afghanistan⁷. En effet, l'Organisation même a été décrite comme étant « moins une bénédiction qu'un traquenard⁸ », et certains l'ont récemment pressé de prendre en compte le concept des coalitions de pays volontaires. Les États-Unis et d'autres intervenants ont de plus en plus dit de l'Alliance que c'était une « trousse d'outils » de laquelle on pouvait temporairement emprunter⁹ des coalitions – et des systèmes de surveillance et d'alerte aéroportés (AWACS). Le chancelier allemand Schröder a protesté en déclarant :

L'OTAN a perdu son rôle d'acteur stratégique, et elle n'est désormais plus la principale tribune où les dirigeants examinent les questions de politique étrangère et de défense, parviennent à des compromis et s'entendent sur des solutions. L'OTAN fonctionne maintenant comme une trousse d'outils militaires d'où les États membres prennent des ressources pour leurs missions militaires. Aujourd'hui, l'Alliance ne fait que soutenir les « coalitions de pays volontaires » de Donald Rumsfeld¹⁰.

Malgré de telles protestations, en 2004, le Sénat américain a décidé à l'unanimité (96 voix pour et zéro contre) d'obliger le gouvernement Bush à amorcer des négociations au sein de l'OTAN en vue de mettre fin à la règle du consensus (renoncer au vote unanime en faveur du vote à la majorité simple)¹¹. La France (on ne s'en surprend pas) a violemment critiqué cette démarche et soutenu qu'une telle mesure ferait de l'OTAN un « outil d'expansion de l'unilatéralisme américain »¹². Fait inquiétant, la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne ont abondé dans le même sens et se sont joints à la France pour promouvoir l'établissement d'un quartier général de la planification de défense de l'Union européenne (UE) à Bruxelles – c'est là une décision qui viole un accord antérieur par lequel ils avaient convenu de ne pas doubler ou contester des fonctions de l'OTAN¹³. En fait, toutefois, l'UE elle-même a eu recours à des coalitions de pays volontaires en Macédoine et au Congo, dans ce dernier cas sous la direction de la France. Les tendances sont claires : les coalitions de ce genre sont de plus en plus courantes, et l'OTAN est entraînée vers cette approche, tout comme son nouveau concurrent européen. L'OTAN commence même à adopter cette formule quand elle met sur pied des opérations de soutien de la paix.

Les coalitions de pays volontaires

Si nous examinons la guerre de coalition plus précisément, nous voyons que l'influence ou la domination sont au cœur de la question. Stewart Patrick, ancien planificateur au Département d'État des États-Unis, a soutenu que le gouvernement américain préférerait opter pour la « coalition de pays volontaires » plutôt que pour le multilatéralisme pour faire la guerre au terrorisme, parce qu'une telle coalition « lui garantissait le contrôle total des initiatives et des opérations militaires »¹⁴. D'autres observateurs américains abondent dans le même sens :

Washington n'était pas disposé à accepter les inévitables délais dus à la nécessité de créer un consensus à Bruxelles et ne voulait pas partager les objectifs politiques de la guerre avec d'autres gouvernements. Étant donné l'écrasante supériorité de l'appareil militaire américain, Washington n'a ni l'intention – ni besoin – de partager ses points de vue sur la façon de mener la guerre¹⁵.

D'un autre côté, des alliés traditionnels des États-Unis ont refusé de faire partie des grandes coalitions mises sur pied par ceux-ci à moins d'avoir une certaine influence sur les principales décisions¹⁶. D'autres pays ont choisi de se joindre à ces coalitions et d'y demeurer; ils ont soit accepté d'être peu consultés, soit trouvé de nouvelles façons d'exercer une

influence. Certains ne sont tout simplement pas satisfaits de l'état des choses et se sont plaints. L'ancien Premier ministre d'Espagne, M. Aznar, qui appuyait très fortement les États-Unis dans le dossier de la guerre en Iraq, a publiquement réclamé « beaucoup de Powell, mais peu de Rumsfeld », celui-ci étant généralement reconnu comme étant le principal architecte du concept des coalitions de pays volontaires, dans le gouvernement Bush¹⁷. La Pologne a elle aussi dénoncé le niveau de consultation insuffisant. Marek Siwiec, qui vient de laisser le poste de conseiller en sécurité nationale auprès du président polonais, a affirmé que les dirigeants américains des coalitions « n'ont pas réagi » aux plaintes graves de la Pologne au sujet de l'imparfaite politique américaine d'occupation en Iraq. Par conséquent, il a estimé que les forces polonaises « avaient payé le prix des erreurs américaines »¹⁸.

Une option courante consiste à ne pas adhérer à une coalition, ou à s'en retirer plus tard si les mécanismes de consultation sont faibles. C'est pourquoi les pertes subies et une opinion publique nationale très hostile ont incité plusieurs gouvernements à quitter la coalition des pays faisant la guerre en Iraq; la stabilité de cette coalition est problématique. Par conséquent, « les membres de la coalition s'en retirent presque aussi rapidement qu'ils s'y sont joints, et cela signifie souvent qu'il faut remplacer une roue du chariot pendant qu'il est en marche »¹⁹. Contrairement aux alliances, les coalitions de pays volontaires n'ont pas « coopéré depuis longtemps » à la faveur de manœuvres antérieures; elles ne bénéficient ni des réseaux qui se construisent avec le temps, ni d'une expérience commune acquise au cours d'opérations précédentes fructueuses²⁰. Les coalitions n'ont donc ni les mécanismes ni la culture qui ont permis aux alliances de parvenir à un consensus dans des dossiers aussi difficiles que ceux des règles d'engagement ou du régime juridique applicable aux prisonniers de guerre.

Pendant l'opération *Enduring Freedom*, chaque pays avait des règles d'engagement différentes, et la plupart des coalisés ne pouvaient agir avec autant de robustesse que les forces américaines²¹. Par exemple, beaucoup de pays coalisés ne disposaient pas des règles d'engagement voulues pour arraisonner de force des navires ou capturer des chefs terroristes, et ils se limitaient à participer à des tâches secondaires telles qu'assurer une surveillance maritime. Aujourd'hui, dans le contexte de l'opération *Iraqi Freedom*, un pays a été accueilli dans la coalition, même s'il a posé comme condition de son adhésion que ses troupes ne s'éloigneraient pas de leur garnison fortifiée²².

Des pays comme le Canada et le Royaume-Uni ont cherché divers moyens d'influer sur le chef de la coalition. Pendant l'opération *Enduring Freedom*, le Canada a fourni des forces très interfonctionnelles, et on lui a confié le commandement de forces et de groupes opérationnels. À ces niveaux, il a constaté qu'il pouvait influencer sensiblement sur les opérations

quotidiennes et réclamer avec succès une procédure plus légitime de fouille et de détention des prisonniers²³. De son côté, le Royaume-Uni a décidé que, pour exercer une influence « décisive », il lui fallait fournir une force de la taille d'une division blindée; il fait maintenant un investissement massif pour la remplacer par une force expéditionnaire interarmées²⁴. Cet investissement correspond précisément au point de vue américain actuel, à savoir qu'une force alliée doit être à la fois mixte et très interfonctionnelle si elle veut continuer à partager la direction de la coalition²⁵.

L'Énoncé de politique internationale (EPI) et les coalitions de pays volontaires

Attirés par les mêmes grandes coalitions que le Royaume-Uni, le Canada a souvent choisi un chemin différent. Il continue de soutenir sans réserve l'opération *Enduring Freedom* en exécutant des patrouilles maritimes régulières²⁶, il refuse résolument de participer à l'opération *Iraqi Freedom*, et il a fait passer ses forces terrestres déployées en Afghanistan d'une coalition dirigée par les États-Unis à une autre qui relève de l'OTAN et qui collabore de près avec la première que ses unités viennent de quitter.

On se serait attendu à ce que l'Énoncé de politique internationale de 2005 parle des critères qui ont guidé ces choix et de ceux que le Canada devra faire quand de nouvelles coalitions demanderont son apport. Or, l'Énoncé passe ces aspects sous silence. Les auteurs de l'EPD admettent que « la pertinence et la légitimité » de certaines institutions multilatérales, qu'ils ne nomment pas, sont remises en question, mais ils s'arrêtent là²⁷. Ils ne reconnaissent pas expressément le virage fondamental qui s'est opéré en faveur des « coalitions de pays volontaires » pour la conduite des opérations de sécurité multinationales. Ils ne reconnaissent pas non plus que le Canada, à titre de puissance moyenne, a fort à perdre quand des opérations dirigées par des institutions multilatérales établies sont remplacées par d'autres menées par de telles coalitions. L'Énoncé ne décrit donc aucunement les écueils de taille qui attendent les partenaires secondaires d'une coalition – ce serait vraisemblablement le statut du Canada – ni comment ces partenaires pourraient chercher à exercer une certaine influence sur ces opérations.

Au lieu d'aborder les problèmes que pose la montée des coalitions de pays volontaires, en tant que forme dominante de l'établissement des alliances modernes, l'EPI déclare fort inutilement que le multilatéralisme demeure « un outil essentiel » et que, sans les tribunes multilatérales, « nous risquons d'être soumis aux désirs de ceux qui ne partagent peut-être pas nos priorités »²⁸. Il n'est pas clair si, pour compenser cette attitude, le Canada accordera plus

d'attention à l'ONU, à l'OTAN ou à la structure de sécurité que l'UE est en train d'élaborer. Ce sera plutôt l'Organisation des États américains, qui se mourait et qui est toujours dénuée de pertinence, qui fera l'objet d'une priorité accrue; c'est elle, et non l'OTAN, qui est mentionnée dans les « Principales initiatives », dans le contexte du « nouveau multilatéralisme » présenté dans l'EPI²⁹. L'OTAN n'est que mentionnée en passant dans le Survol³⁰. Enfin, et après avoir insisté sur le fait que la politique étrangère du Canada fera primer les résultats sur les processus, le gouvernement axe sur ceux-ci tous les autres efforts évoqués dans l'EPI pour renforcer les institutions multinationales et notre influence en leur sein. Il y aura de vagues efforts pour « promouvoir la coopération » et « renforcer notre présence » dans certaines institutions, parallèlement à la création d'une nouvelle tribune, le L20³¹. Il est difficile d'imaginer comment ce groupe pourra un jour rivaliser avec le Conseil de sécurité de l'ONU ou l'OTAN en ce qui concerne le renforcement de la sécurité ou la mise sur pied des coalitions³².

Une solution aux problèmes qui risquent de se poser au Canada dans la guerre de coalition est proposée dans la partie de l'EPI consacrée à la Défense. Au lieu d'envoyer des éléments individuels d'une armée donnée qui seront dispersés dans un théâtre quelconque, chaque fois sous la direction d'un commandant étranger différent, le Canada déploiera désormais une seule force intégrée sous le commandement d'un Canadien. Aspect tout aussi important, l'EPD prévoit une capacité maritime intégrée pour transporter et soutenir cette force. Cette force expéditionnaire permanente interarmées permettra merveilleusement de relever les défis de la guerre de coalition. Une « force opérationnelle permanente de contingence », autonome, dotée de ses propres moyens de transport et comprenant tous les éléments promis, constituera une contribution plus visible qui vaudra au Canada d'assumer des responsabilités de commandement plus élevées au sein des coalitions³³.

Comme nous l'avons constaté, assumer un commandement dans la coalition est souvent le seul moyen d'influer sur elle. En outre, il est plus facile de commander une seule force canadienne interarmées et de lui faire respecter les normes nationales. C'est là un facteur critique aujourd'hui, car le manque d'expérience collective, de stabilité et de cohérence observé dans la majorité des coalitions débouche d'habitude sur des règles d'engagement très différentes et sur diverses interprétations du droit international. Tous les éléments de la force canadienne étant placés sous le même toit dans son propre secteur, le processus décisionnel est accéléré en cas de crise, et les risques de pertes fratricides sont réduits pour les éléments isolés fonctionnant au milieu de forces n'ayant peut-être pas atteint le même degré d'interopérabilité. La police civile, les équipes de reconstruction de nation et les unités d'aide au développement fournies par le Canada peuvent aussi être mieux coordonnées et protégées si

elles sont déployées dans un secteur distinctement canadien. Comme la force aura ses propres moyens de transport maritimes, il sera aussi possible de la renforcer rapidement ou de l'extraire du théâtre si, par exemple, on passe outre aux points de vue du Canada sur des questions critiques, ou si nos éléments sont nécessaires ailleurs pour remplir une tâche qui presse davantage.

Si le gouvernement accorde effectivement les quelque 13 milliards de dollars nécessaires pour mettre sur pied toute la structure décrite plus haut, celle-ci permettra de faire encore plus. Chose certaine, c'est le manque de volonté manifesté par la majorité des membres de l'OTAN quant à la modernisation de leurs forces armées qui a renforcé la tendance initiale des États-Unis à l'unilatéralisme. Comme Michael Ingatiew l'a aussi précisé, on ne peut parler de multilatéralisme à moins d'être prêt à faire ce qu'il faut pour le promouvoir, c'est-à-dire investir dans les capacités militaires voulues pour établir avec succès la sécurité multilatérale³⁴. Ces nouvelles capacités offrent aussi une meilleure chance d'instaurer le « nouveau multilatéralisme » et de redonner au Canada son influence que les efforts axés sur les processus dont parle l'EPI.

Si le gouvernement ne dote pas le Canada de cette force expéditionnaire interarmées, les options de ce dernier paraissent limitées. La façon multilatérale traditionnelle d'organiser des opérations n'existe plus, étant donné que l'ONU n'a plus les moyens de diriger les opérations et que les missions de soutien de la paix de l'OTAN ressemblent de plus en plus à des « coalitions de pays volontaires ». Même l'UE imite cette dernière à cet égard. Les difficultés auxquelles se heurtent les alliés des Américains aujourd'hui en Iraq portent aussi à croire que si le Canada assumait un rôle de remplacement, aux chapitres de la reconstruction des nations après les combats, il se retrouverait sans doute dans la même situation désagréable où il courrait des risques élevés sans exercer beaucoup d'influence.

Par conséquent, la nouvelle orientation axée sur une force expéditionnaire interarmées et décrite dans la partie de l'EPI consacrée à la Défense semble très valable. Pourtant, ce n'est là que la réponse mécanique aux problèmes modernes que pose la guerre de coalition, et l'EPI aurait dû parler aussi des aspects stratégiques ou institutionnels de la question. À cet égard, l'EPI indique simplement que le Canada continuera de contribuer aux opérations de l'OTAN et de l'ONU et qu'il « envisager[a] de participer à des coalitions moins officielles de pays aux vues similaires ». Toutefois, cela ne se produira que si les « normes juridiques internationales » sont claires, tout comme « la volonté de la communauté internationale »³⁵.

Cela est insuffisant, et l'Énoncé doit, à tout le moins, aborder une série de questions fondamentales dont certaines doivent porter sur un critère élargi d'adhésion à une coalition. Le

Canada se joindra-t-il à une coalition dont il n'a pas aidé à définir la mission, ou à une autre dont les membres n'ont pas établi de règles d'engagement communes? Les réponses ne sont pas évidentes, car le Canada a effectivement participé à l'opération *Enduring Freedom* sans que ces éléments soient présents, mais cela ne doit pas nécessairement déterminer ses choix dans l'avenir. Question plus cruciale, le Canada souhaite-t-il que l'OTAN continue d'évoluer et de devenir une « boîte à outils » plus souple et qu'elle soit prête à mener des opérations hors zone, ou veut-il qu'elle demeure un « acteur stratégique », avec des ministres qui décident des grandes questions de sécurité internationale? En préconisant que l'Alliance doit se transformer « pour jouer un rôle plus efficace dans les opérations de paix et la lutte antiterroriste », les auteurs de l'EPI montrent qu'ils ont sans doute opté pour la « boîte à outils », sans avoir compris les conséquences éventuelles de ce choix pour le vote et le veto canadiens³⁶. Dans la partie de l'EPI consacrée à la Défense, le gouvernement déclare aussi que le Canada « s'assurera » qu'il pourra participer aux opérations futures de l'UE, mais il n'explique pas pourquoi le Canada voudrait le faire, ne serait-ce que temporairement, la structure de la force de l'UE étant conçue en partie pour déjouer l'OTAN et les États-Unis³⁷. L'EPI ne semble pas reconnaître que le niveau de consultation sera nécessairement faible, que le Canada n'aura aucun droit de vote et que la participation aux opérations de l'UE nuira certainement à notre influence auprès de l'OTAN, ou des États-Unis, voire des deux. À la plupart de ces questions, il n'existe aucune solution médiane acceptable, et aucun compromis n'est évident non plus; toutefois, ce qui déconcerte le plus, c'est que l'EPI révèle que le gouvernement canadien ignorait souvent qu'il avait des choix difficiles à faire.

Résumé des recommandations :

RECOMMANDATION n° 1 : Le gouvernement doit se pencher sur les profonds changements qu'entraînera la transition entre les opérations multilatérales axées sur les alliances et les opérations exécutées par des coalitions de pays volontaires.

RECOMMANDATION n° 2 : Le gouvernement doit définir sur quels plans le Canada s'attendra à être consulté quand il contribuera à des coalitions de pays volontaires.

RECOMMANDATION n° 3 : En priorité, le gouvernement canadien doit se demander si les intérêts du Canada sont mieux servis si l'OTAN prend la forme d'une « boîte à outils » plus souple, ou si l'Alliance conserve son rôle d' « acteur stratégique ».

RECOMMANDATION n° 4 : L'Énoncé de politique internationale met l'ONU, l'OTAN et l'UE sur un pied d'égalité lorsqu'il s'agit de leur capacité de diriger des opérations multinationales dont les Forces canadiennes pourraient faire partie. Ces institutions n'ont pas des capacités égales. Par conséquent, le gouvernement canadien doit clairement définir, dans l'Énoncé de la politique de défense, ses préférences quant aux conditions auxquelles on doit satisfaire pour qu'il affecte des forces aux opérations militaires de n'importe laquelle de ces institutions.

Notes de fin de document

1. Kim Nossal, « Canada and the United States in a Hyperpower Era », dans Ann Griffiths (sous la dir. de), The Canadian Forces and Interoperability: Panacea or Perdition?, Halifax, Centre for Foreign Policy Studies, 2004, p. 181.
2. Michael Ignatieff, « Canada in the Age of Terror – Multilateralism Meets a Moment of Truth », dans Graham F. Walker (sous la dir. de), Independence in an Age of Empire: Assessing Unilateralism and Multilateralism, Halifax, Center for Foreign Policy Studies, 2004, p. 34-35.
3. MDN, Livre blanc sur la défense de 1994, Ottawa, Canadian Publishing Group, 1994, p. 30.
4. Cité par Nicholas Fiorenza, Defence News, 30 mai 2005, à l'adresse <http://global.factiva.com.ezproxy.library.dal.ca>, 20 juin 2005, p. 1 de la version électronique (2 p.).
5. Institut international d'études stratégiques, 2002, Strategic Survey 2001-2, Londres, IISS, 2003 (cité dans Douglas T. Stuart, « NATO and the wider world: from regional collective defence to global coalitions of the willing », Australian Journal of International Affairs, Vol. 58, n° 1, mars 2004, p. 37 (33-46). Voir aussi Robert Kagan, « Power and Weakness », Policy Review, http://www.policyreview.org/JUN02/kagan_print.html 09/03/2002, p. 20.
6. Ignatieff, « Canada in the Age of Terror : Independence in an Age of Empire », p. 35.
7. James P. Rubin, « Stumbling Into War », Foreign Affairs, New York, Vol. 82, n° 5, sept.-oct. 2003, à l'adresse <http://proquest.umi.com.ezproxy.library.dal.ca>, 16 juin 2005, p. 9 de la version électronique (11 p.).
8. Robert Kagan, « Power and Weakness », Policy Review, à l'adresse http://www.policyreview.org/JUN02/kagan_print.html, en date du 3 octobre 2002, p. 20. Voir aussi Strobe Talbot, « From Prague to Baghdad: NATO at risk », Foreign Affairs, nov.-déc. 2002, Vol. 81, n° 6, p. 5 de la version Internet (6 p.).

9. Robert E. Hunter, « A Forward-Looking Partnership », Foreign Affairs, New York, sept-oct. 2004, n° 5, à l'adresse <http://proquest.umi.com.ezproxy.library.dal.ca>, en date du 20 juin 2005, p. 3 de la version électronique (4 p.).
10. Cité dans Christian Tuschhoff, « The Future of NATO: Military Toolbox or Strategic Actor? », American Institute for Contemporary German Studies Website, Université John-Hopkins, à l'adresse <http://www.aicgs.org/c/tuschhoff>, en date du 19 juillet 2005, p. 1 de la version électronique (3 p.).
11. Stuart, « NATO and the wider world », p. 44.
12. Shishkin, « Playing the Role of US Foil; France's Envoy to NATO Frames Divided World Views », Wall Street Journal, New York, 2 août 2004, à l'adresse <http://proquest.umi.com.ezproxy.library.dal.ca>, en date du 20 juin 2005, p. 1 de la version électronique (4 p.).
13. Stuart, « NATO and the wider world », p. 44.
14. Stewart Patrick, « Beyond Coalitions of the Willing: Assessing US multilateralism », Ethics and International Affairs, New York, Vol. 17, n° 1, 2003, à l'adresse <http://proquest.umi.com.ezproxy.library.dal.ca>, en date du 20 juin 2005, p. 2 de la version électronique (14 p.).
15. Brad Glosserman, « Allies Unnerved by Coalitions of the Willing », Pacific Forum PACNET n° 14, 27 mars 2003, à l'adresse <http://www.ciss.org/pacfor>, en date du 20 juin 2005.
16. Hunter, Foreign Affairs, p. 2 de la version électronique (4 p.).
17. Rubin, « Stumbling Into War », p. 9 de la version électronique (11 p.).
18. Andrew Higgins, « Power and Peril: American Supremacy and its Limits », Wall Street Journal, 23 décembre 2004, p. A1. Voir aussi Radek Sikorski, « In Iraq with the Coalition of the Willing », On the Issues – The American Enterprise Institute Online, p. 3, à l'adresse http://www.aie.org/inlcued/pub_pirnt.asp, en date du 19 juin 2005, où, après avoir interviewé les forces polonaises en Iraq, il déclare qu'« au lieu d'avoir vraiment la chance de formuler une politique de coalition, les membres de la coalition sont priés d'emboîter le pas aux États-Unis ».
19. Roy Lyon, « Coalitions need some tending to stay willing », The Newcastle Herald, 23 juin 2005, à l'adresse <http://global.factiva.com.ezproxy.library.dal.ca>, en date du 22 juillet 2005, p. 1 de la version électronique (2 p.).
20. Lyon, « Coalitions need some tending to stay willing », p. 2 de la version électronique (2 p.).

21. Capitaine de vaisseau Dean McFadden, « Why the Laws of Armed Conflict are no longer the ties that bind », document rédigé pour le Collège de commandement et d'état-major des Forces canadiennes, octobre 2003, p. 15 et 22.
22. Sikorski, « In Iraq with the Coalition of the Willing », p. 2 de la version électronique (4 p.).
23. D'après l'expérience personnelle de l'auteur, pendant qu'il était commandant de groupe opérationnel dans le cadre de l'OEF.
24. Jeremy Stocker, RUSI, « The Canadian Military Relationship with the United States: An Overseas Commentary », dans Ann Griffiths (sous la dir. de), The Canadian Forces and Interoperability: Panacea or Perdition, Halifax, Centre for Foreign Policy Studies, 2004, p. 205.
25. Le US Center for Naval Analysis prévoit ce qui suit : « Les alliés qui voudront collaborer de près avec les É.-U. dans des postes de proue, même dans les environnements où les dangers sont grands, devront fournir un degré d'interopérabilité élevé et quasi homogène avec les éléments américains. » Et ailleurs : « Certains alliés clés des É.-U. ont atteint un degré d'intégration plus faible, de sorte que leurs forces ont du mal à participer à des opérations dirigées par les É.-U. » Voir Kenneth Gause, Catherine Lea, Eric Thompson et Dan Whiteneck, US Navy Interoperability with its High-End Allies, Center for Strategic Studies, p. 4 et 11 – http://www.dodccrp.org/events/2000/5th_ICCRTS/cd/papers/Track3/080.pdf, en date du 3 juin 2005.
26. Le NCSM WINNIPEG est aujourd'hui déployé dans le golfe Persique pour appuyer cette opération.
27. Gouvernement du Canada, Énoncé de politique internationale du Canada — Fierté et influence : notre rôle dans le monde — Survol, Défense, Diplomatie, Développement et Commerce, à l'adresse <http://www.international.gc.ca>, en date du 13 juillet 2005. Voir Survol, p. 6 de la version électronique.
28. EPI, Survol, p. 29.
29. EPI, Survol, p. 29.
30. EPI, Survol, p. 29.
31. EPI, Survol, p. 29-30.
32. La partie de l'EPI consacrée à la Diplomatie décrit plus en détail les réformes en cours concernant le Conseil de sécurité de l'ONU et les opinions du Canada là-dessus.
33. L'EPI précise que la Force opérationnelle permanente de contingence comprendra une force opérationnelle terrestre de 1 200 membres, un groupe opérationnel de quatre navires

de combat, une unité expéditionnaire aérienne, ainsi que des ressources pour les opérations spéciales et des éléments nationaux de commandement. Chacune de ces ressources est essentielle à la réussite des opérations interarmées. EPI – Défense, p. 34-35.

34. Ignatieff, « Canada in the Age of Terror », Independence in an Age of Empire, p. 35.

35. EPI – Défense, p. 27.

36. EPI – Diplomatie, p. 6.

37. EPI – Défense, p. 29.

L'Énoncé de la politique de défense et les acquisitions

Sharon Waymont Hobson

L'Énoncé de la politique de défense (EPD) d'avril 2005 a suscité l'espoir chez tous ceux et celles qui militent depuis longtemps en faveur d'une revitalisation des Forces canadiennes (FC). Le gouvernement a reconnu l'importance d'une force militaire solide et apte au combat, tant sur les scènes nationale qu'internationale, et maintenant, de concert avec un Chef d'état-major de la Défense (CEMD) qui adopte un langage clair et fait preuve d'une forte détermination, il a produit un plan de défense qui, s'il est mis en œuvre, reconstituera les capacités de combat des Forces canadiennes.

Cependant, l'EPD n'est qu'une déclaration d'intention. Il ne contient aucun détail sur la mise en œuvre, ni sur les lignes directrices devant guider l'élaboration des capacités. Il n'y a ni priorités, ni échéanciers, ni estimation des coûts, non plus qu'un engagement de soutenir un complexe industriel de défense, qui sera essentiel pour appuyer les FC ré-équipées.

Dans son plan de rééquipement des FC, le gouvernement compte les doter de certains grands systèmes d'armement et plates-formes, auxquels les planificateurs ne pouvaient que rêver jusqu'ici, dans bien des cas. Mentionnons un navire amphibie ou deux pour la Force opérationnelle permanente de contingence, des armes d'appui-feu naval, des navires de combat d'une seule classe pour remplacer les bâtiments des classes *Iroquois* et *Halifax*, des armes air-sol guidées par satellite pour les CF-18, des hélicoptères de transport moyens et lourds, des aéronefs de transport tactique et stratégique, des véhicules aériens sans pilote, des radars de surveillance aérienne, des systèmes de tir indirect et des camions logistiques pour l'Armée de terre.

Outre que l'Énoncé nomme ces projets, il ne fournit aucun détail sur leur acquisition; on ne sait donc pas au juste comment le ministère de la Défense nationale (MDN) peut se les permettre, quels seraient les calendriers d'acquisition, quel degré de priorité le gouvernement leur accorderait ou comment les projets influeraient sur le plan d'immobilisations actuel.

Financement supplémentaire pour les nouveaux projets

Quatre des projets figurant sur la liste du gouvernement étaient mentionnés dans le budget de février 2005, et des fonds leur ont été affectés. En effet, le gouvernement a attribué 2,8 des 12,8 milliards de dollars qu'il compte ajouter au budget de défense au cours des cinq prochaines années (de 2005-2006 à 2009-2010) à l'acquisition de nouveaux hélicoptères de transport moyens, de camions logistiques moyens, d'avions polyvalents pour remplacer les *Twin Otter*, et des installations destinées à la nouvelle Force opérationnelle interarmées 2 (FOI 2).

Le Brigadier-général Joe Hincke, Directeur – Planification des Forces et coordination du programme, affirme que les 2,8 milliards de dollars « suffiront pour financer ces immobilisations ». Essentiellement, les FC ont reçu « leurs propres nouveaux crédits, de sorte que les projets n'alourdissent pas » le plan d'immobilisations¹. Bien sûr, on ne sait pas au juste de quelle souplesse le ministère de la Défense nationale dispose pour dépenser ces sommes. Par exemple, si un projet est retardé, l'investissement des fonds le sera-t-il aussi? Ou si le coût augmente, le financement croîtra-t-il également?

Par ailleurs, ce ne sont là que quatre projets d'une liste assez longue. Il reste donc plusieurs grands projets qu'il faudra financer, soit avec des crédits supplémentaires accordés par le gouvernement, soit à même les propres ressources du Ministère.

Bien que l'EPD mentionne le plan du gouvernement d'accroître de 12,8 milliards de dollars le budget de défense au cours des cinq prochaines années, il n'indique aucunement quels fonds seront nécessaires ou fournis au-delà de cette période. Toutefois, le budget de 2005 affecte 3,8 de ces 12,8 milliards à « des investissements postérieurs à l'examen de la politique de défense ». Selon le Brigadier-général Hincke, ces fonds seront essentiellement attribués aux immobilisations, mais aucun projet n'a encore été désigné en particulier.

Projets d'acquisition actuels

Dans la section intitulée « Mise en œuvre de la vision : la transformation des Forces canadiennes », l'EPD dit que les FC devront « évaluer de façon continue la structure des forces militaires pour faire en sorte que leurs capacités demeurent optimales » et il souligne que, pour cela, « il faudra établir des priorités claires et réaffecter des fonds ». Le processus commencera par la production de deux documents clés.

Les priorités du MDN quant à l'acquisition de gros équipements, aux échéanciers et aux fonds estimatifs requis seront décrits dans : 1) un document sur les capacités de défense, que préparent actuellement des hauts fonctionnaires et qui détaillera les ressources et la structure des forces qu'il faudra pour mettre l'EPD en œuvre; 2) le Plan stratégique d'investissement dans les capacités (PSIC), qui agencera les divers volets de la planification des capacités militaires – expérimentation, remplacement, modernisation, infrastructure, soutien et personnel – afin de brosser un tableau complet des ressources dont les grands systèmes auront besoin au cours de leur cycle de vie.

Le PSIC, présenté en 2003 et se concentrant uniquement sur les besoins en biens d'équipement², est censé être révisé et mis à jour tous les printemps, mais la version la plus récente date de mai 2004. Pour préparer la version de 2005, le MDN a validé tous les programmes d'immobilisations figurant dans le document de 2004, mais il a décidé de ne pas publier la mise à jour, parce qu'elle ne tient pas encore compte des effets de l'EPD et que tel ne sera pas le cas tant que l'équipe de planification des capacités n'aura pas achevé ses travaux et attribué un ordre de priorité aux divers besoins en biens d'équipement.

D'après le Général Hincke, « nous en savons assez pour poursuivre les travaux – sans doute de 75 % à 80 % de ce qui figure déjà dans le PSIC de 2004-2005 – et nous allons progresser dans cette voie ». La version de 2006 du PSIC ne sera pas prête avant la fin de 2006, mais « ce sera, nous l'espérons, le plan de l'avenir à long terme qui prendra en compte les capacités dont nous aurons besoin, selon nous, pour réaliser la vision du CEMD et donner une suite concrète à l'EPD »³.

Toutefois, tandis que les planificateurs travaillent à définir les besoins et les priorités aux fins de la nouvelle vision, ils devront tenir compte, dans le budget, du fait que la majorité des grands systèmes d'armes et plates-formes militaires, y compris les navires de défense aériennes de zone, les avions de chasse et les systèmes d'artillerie, parviendront à la fin de leur durée de vie au cours des 15 prochaines années.

En 2004-2005, année où le dernier PSIC a été dressé, seulement 2,4 milliards de dollars (17,2 %) du budget de défense total ont été affectés aux immobilisations (équipement et construction). Le MDN a estimé qu'au cours des 15 prochaines années, le budget de défense réserverait en tout 27,5 milliards aux projets d'immobilisations. Cette hypothèse de base n'a pas changé⁴.

Cependant, il faut lire cette hypothèse, selon laquelle les forces armées disposeront de 27,5 milliards de dollars pour les immobilisations d'ici 2019, parallèlement à un rapport de 2002

signé par le Vice-chef d'état-major de la Défense, selon qui les besoins militaires en capital atteindront 30,6 milliards d'ici 2012, c'est-à-dire avant l'ajout des nouvelles capacités.

Cependant, les planificateurs de la défense ont bon espoir qu'en dressant un ordre de priorité, ils pourront payer la majorité des projets nécessaires⁵. Le PSIC prévoit une subbudgétisation des programmes de 13 % à court terme, et de plus de 30 % à long terme. En octobre 2004, le Directeur général – Planification stratégique, le Major-général Doug Dempster a déclaré que le MDN avait jugé nécessaire de « dépasser les budgets des programmes par des sommes considérables, compte tenu du fait que tous les projets envisagés ne se réalisent pas ou ne sont pas approuvés, et que, dans le cas des projets effectivement approuvés, on ne dépensera pas toujours le budget aussi vite qu'on l'espérait, de sorte que la proportion de 30 % est loin d'être trop modérée et qu'en fait, un chiffre plus élevé serait justifiable ».

Aspect important, le PSIC de 2004 montre que de grands projets évalués à plus de 30 milliards de dollars sont censés commencer après 2010, mais le Général Dempster affirme que « ce n'était pas l'intention du Ministère » de reporter des projets dans l'espoir que des fonds plus considérables deviendraient peut-être disponibles dans l'avenir. « Nous avons défini ce dont nous avons besoin, puis une séquence logique à suivre pour satisfaire aux besoins. » Il déclare que 13 grands projets sont absolument essentiels pour assurer au Canada des capacités de défense dans l'avenir, par exemple, l'acquisition du navire de soutien interarmées (2,1 milliards de dollars), le remplacement ou la modernisation des avions C-130 *Hercules* (1,9 milliard), les navires de combat d'une seule classe (9,9 milliards), et les nouveaux avions de chasse (6 milliards).

Or, qu'advient-il des priorités maintenant? Faute d'un document sur les capacités de défense, pourquoi a-t-on choisi d'accorder un financement spécial aux quatre projets nommés dans le budget de février – et, sans doute, de les exécuter promptement –, en laissant ainsi derrière d'autres projets mentionnés dans le PSIC, par exemple, le remplacement des *Hercules* ou la modernisation du radar des navires de la classe *Halifax*? Le projet du navire amphibie aura-t-il priorité sur celui du navire de soutien interarmées, ou les deux projets seront-ils exécutés en même temps? En fait, la Force maritime dispose-t-elle des ressources humaines voulues pour diriger deux grands programmes d'acquisition de navires en même temps?

Le Général Rick Hillier, CEMD, a signifié qu'il veut procéder rapidement à la transformation des FC et, partant, à la réalisation des projets d'acquisition. Il a déclaré ce qui suit, au sujet de la Force opérationnelle permanente de contingence : « J'aimerais vraiment que les premières manœuvres et la validation aient lieu en 2006, et que les capacités opérationnelles initiales suivent immédiatement après cela. » Il concède que le MDN ne pourra

pas acheter le navire nécessaire d'ici là, mais « nous pouvons réunir les morceaux nécessaires pour faire l'évaluation conjointe du concept »⁶.

Toutefois, quelque chose devra céder. Les délais d'acquisition sont de 10 à 15 ans, et il existe un personnel limité pour gérer les programmes : comment, alors, le MDN fera-t-il la part des choses entre les programmes? À quelles capacités renoncera-t-il, ou lesquelles reportera-t-il, pour faire de la place aux nouveaux projets d'acquisition?

Projets de modernisation actuels

En reportant les projets d'équipement afin de libérer des ressources pour des acquisitions plus prioritaires, le gouvernement accroîtra les coûts. Quand on ne remplace pas à temps le matériel, il faut faire fonctionner les systèmes en place au-delà de leur durée de vie normale, ce qui fait monter les budgets d'entretien et limite encore plus les fonds dont on dispose pour acheter des équipements neufs.

Le vieil équipement a besoin de plus de réparations – ce qui réduit le temps où il est opérationnel – et aussi de modernisations coûteuses pour maintenir ses capacités. Par exemple, les premières des 12 frégates de la classe *Halifax* ont été livrées à la Marine en 1992 et elles auront 15 ans en 2007. La Marine a prévu une série de projets de modernisation pour la classe, à un coût total d'environ deux milliards de dollars, mais malheureusement, ces modernisations sont déjà en retard.

En outre, les modernisations devront être de plus en plus fréquentes, en raison du rythme rapide de l'évolution technologique.

Autres coûts

Le MDN n'aura pas assez des fonds supplémentaires d'équipement pour gérer le PSIC et accomplir la transformation des FC. D'une part, il faut entretenir et moderniser le vieil équipement, mais de l'autre, le budget de défense subit des pressions dues à la nécessité d'entretenir le nouvel équipement acquis par les FC. Le Général Dempster a déclaré ce qui suit : « Disons, en deux mots, que notre modèle classique de calcul du coût des systèmes de défense repose sur le principe que, pour chaque dollar dépensé à l'acquisition, nous dépensons sans doute 10 cents par année pendant toute la vie du système pour le tenir en bon état. Or, dans le cas des systèmes très vieux et très neufs, nous avons constaté que ce coût est plus élevé. Ce qui arrive, donc, c'est que le coût de vie finit par équivaloir à une plus grande part du coût global de possession et du coût d'acquisition initial. »

Par ailleurs, il faut du personnel pour faire fonctionner et entretenir le nouvel équipement. L'effectif de la force régulière des FC doit croître de 5 000 membres et celui de la Réserve, de 3 000, mais la plupart de ces recrues seront affectées dans l'Armée de terre. Entre-temps, la Force aérienne et la Force maritime manquent de personnel qualifié; cette lacune sera encore plus difficile à combler quand le nouvel équipement deviendra opérationnel. Par exemple, le Général Hillier a déclaré qu'il ne prévoyait pas d'augmenter les effectifs de la Marine à ce stade-ci, de sorte qu'il sera difficile de constituer les équipages du (des) navire(s) amphibie(s). « De toute évidence, nous allons devoir trouver une façon de le faire avec des ressources humaines, et nous y arriverons, disait le Général Hillier. Nous n'avons pas encore les détails », a-t-il ajouté lors de la conférence de presse du 19 avril.

Conclusion

Le problème réside dans les détails. Le gouvernement a rédigé un énoncé de la politique de défense qui suscite l'espoir dans les forces armées et le public, mais il manque un volet clé de la nouvelle vision : le plan d'acquisition ou d'achat.

Sans aucun détail sur les acquisitions, il n'est pas possible d'évaluer la faisabilité de la nouvelle politique de défense du gouvernement. La majorité des augmentations de fonds dévoilées dans le budget de défense de février 2005 sont prévues pour les dernières années du plan quinquennal, et très peu de nouveaux fonds seront fournis à court terme. Voilà qui fait douter de la sincérité du gouvernement!

Le Général Hillier affirme ce qui suit : « J'aurai besoin de chaque sous [des fonds promis] pour transformer les FC. Au cours des 12 à 18 prochains mois, avec les détails que nous obtiendrons à mesure que nous progresserons et que nous nous ferons une meilleure idée de nos capacités, nous serons mieux à même de savoir si ces fonds sont suffisants⁷. »

Il y a fort à parier qu'ils ne le seront pas.

Résumé des recommandations :

RECOMMANDATION n° 1 : Le gouvernement doit assurer un financement prévisible et durable pour garantir la viabilité du programme de défense.

RECOMMANDATION n°2 : Le gouvernement et le MDN doivent accélérer le processus d'acquisition. Un délai de 10 à 15 ans est beaucoup trop long; il ajoute aux coûts et complique

la planification. Afin d'améliorer les choses, il faut affecter plus de personnel à la gestion des programmes, réduire la bureaucratie (interministérielle et intraministérielle) et la canadianisation de l'équipement et accroître les budgets d'équipement.

RECOMMANDATION n° 3 : En ce qui concerne les projets d'équipement, le document du MDN détaillant les capacités de défense doit comprendre des priorités, des calendriers d'exécution et des estimations des coûts. Ces renseignements doivent être clairs, précis et accessibles au public.

Notes de fin de document

1. Entrevue avec le Brigadier-général Joe Hincke, DPFCP, 28 juillet 2005.
2. Les versions de 2003 et de 2004 du PSIC portent exclusivement sur l'acquisition de gros équipements. Le MDN a l'intention d'élargir le cadre des versions à venir du document pour y inclure finalement tous les investissements nécessaires afin de réaliser telle ou telle capacité (donc, c'est le Plan stratégique d'investissement dans les capacités, et non le Plan stratégique d'investissement en capital).
3. Entrevue avec le Brigadier-général Joe Hincke, DPFCP, 28 juillet 2005.
4. Entrevue avec le Brigadier-général Joe Hincke, DPFCP, 28 juillet 2005.
5. Entrevue avec le Major-général Douglas Dempster, DGPS, 25 octobre 2004.
6. Général Rick Hillier, CEMD, conférence de presse du 19 avril 2005.
7. Général Rick Hillier, déjeuner avec les médias, le 14 juillet 2005.

Résumé des recommandations

Le Survol : une nouvelle approche de la politique étrangère canadienne?

David Bercuson

RECOMMANDATION n° 1 : Le gouvernement doit demander des examens publics réguliers de la politique en matière de diplomatie, de défense et de développement, examens qui doivent avoir lieu au moins tous les cinq ans.

RECOMMANDATION n° 2 : L'Énoncé de politique internationale du 19 avril 2005 doit servir de modèle aux examens ultérieurs de la politique internationale.

RECOMMANDATION n° 3 : Le gouvernement doit coordonner une politique d'information du public visant à expliquer l'Énoncé de politique aux Canadiens et à faire en sorte que les ministères concernés se donnent les mêmes objectifs stratégiques.

RECOMMANDATION n° 4 : Le gouvernement doit renouer le dialogue avec les États-Unis sur la BMD.

RECOMMANDATION n° 5 : Le gouvernement doit commencer à préparer les Canadiens à un élargissement du NORAD qui comprendrait dès lors la défense terrestre et maritime.

RECOMMANDATION n° 6 : Le gouvernement doit revoir l'affectation promise de quelque 12 milliards de dollars aux FC d'ici 2010 afin de débloquer les fonds plus rapidement, dès le budget fédéral de 2006.

RECOMMANDATION n° 7 : Bien que le Canada soit tout à fait justifié aujourd'hui de se concentrer sur des « guerres limitées » de diverses formes, tout spécialement pour ramener la sécurité dans des États défaillants ou en déroute, il ne doit pas perdre totalement la capacité de participer à des actions militaires de plus grande envergure, aux côtés de ses partenaires de coalition traditionnels.

RECOMMANDATION n° 8 : Le Canada doit s'efforcer d'être un chef de file mondial dans la réforme des Nations Unies, ainsi que dans la réforme ou la création d'autres organismes internationaux qui peuvent jeter les bases d'un multilatéralisme efficace qui doit, par définition, avoir le soutien des États-Unis.

Diplomatie et développement

Les relations entre le Canada et les États-Unis : une promesse à tenir?

D. H. Burney

RECOMMANDATION n° 1 : Tout en tenant pleinement compte de la nécessité d'équilibrer nos relations internationales, le gouvernement doit reconnaître que les relations bilatérales les plus importantes du Canada sont de loin celles qui le lient aux États-Unis, et que les « réparer » et les améliorer nécessitent une attention concertée et continue des dirigeants politiques, y compris celle du Premier ministre.

RECOMMANDATION n° 2 : Dans sa conduite des relations canado-américaines en général, le gouvernement doit asseoir ses politiques sur un dialogue constructif et sur des rapports directs et systématiques, tout en évitant des réactions automatiquement anti-américaines.

RECOMMANDATION n° 3 : En matière de sécurité, en particulier, le gouvernement doit reconstruire une base de confiance, de fiabilité et de respect mutuels, et il doit, en l'espèce, prendre l'initiative de renégocier le NORAD, de rouvrir le dialogue sur la défense antimissile balistique et d'investir dans des technologies novatrices afin de mieux assurer la sécurité de la frontière et d'y réduire la congestion.

RECOMMANDATION n° 4 : En ce qui concerne les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, il est urgent de prendre des mesures pour que l'on cesse de traîner des pieds dans le règlement des différends commerciaux et que l'on respecte de nouveau l'esprit des accords existants et les obligations qu'ils entraînent.

RECOMMANDATION n° 5 : Au lieu d'être obnubilés par les divergences fondamentales au sujet du Protocole de Kyoto, le Canada et les États-Unis doivent s'entendre sur des réductions des émissions de gaz à effet de serre en Amérique du Nord.

RECOMMANDATION n° 6 : Le gouvernement doit étudier avec les États-Unis la possibilité de créer de nouvelles institutions pour aider à relever certains des défis de la gestion quotidienne des relations nord-américaines et pour les dépolitiser, si possible en s'inspirant de l'expérience de l'Union européenne.

Le Mexique et l'Énoncé de politique internationale : bien construire les relations
George Haynal

RECOMMANDATION n° 1 : Le gouvernement doit encourager la création d'instances et d'autres mécanismes qui permettent une plus grande coopération entre les associations d'entreprises, les établissements d'enseignement et les gouvernements infranationaux canadiens et mexicains.

RECOMMANDATION n° 2 : Le gouvernement doit intensifier la coopération intergouvernementale par une coopération structurée entre des organismes de défense nationale dans des domaines d'intérêt commun, comme le maintien de la paix, la défense territoriale nord-américaine et la planification d'urgence nord-américaine, ainsi que par des programmes visant à renforcer l'efficacité des institutions publiques.

RECOMMANDATION n° 3 : Le gouvernement doit inclure le Mexique dans la liste des pays sur lesquels se concentrera la coopération canadienne en matière de développement, en mettant particulièrement l'accent sur l'aide visant à remédier aux déséquilibres régionaux et à exploiter les ressources naturelles de façon durable.

RECOMMANDATION n° 4 : Le gouvernement doit travailler en collaboration avec les provinces afin d'élargir les programmes destinés aux travailleurs temporaires mexicains et de mettre sur pied un programme réfléchi pour faciliter l'immigration en provenance du Mexique.

Renforcer les réseaux outre-mer

Reid Morden

RECOMMANDATION n° 1 : Dans ses relations avec les pays situés en dehors de l'Amérique du Nord, le gouvernement doit accepter qu'il lui faut tout autant concentrer ses efforts quand il mène sa politique étrangère en général que, comme il l'a admis, quand il distribue son aide au développement dans le cadre de ses programmes.

RECOMMANDATION n° 2 : En classant la Chine, le Brésil et l'Inde au rang des puissances montantes avec lesquelles le Canada doit renforcer ses relations, le gouvernement doit reconnaître qu'il y travaille depuis un certain temps dans le cas de la Chine, qu'en raison de questions historiques ou de problèmes plus contemporains, il ne sera pas facile d'avoir avec le Brésil une relation manifeste et durable, et que les problèmes compliquant les relations officielles du Canada avec l'Inde résultent de ses propres décisions. Dans sa politique officielle et dans ses attentes, le gouvernement devra tenir pleinement compte de ces réalités.

RECOMMANDATION n° 3 : Le gouvernement doit veiller à ne pas exagérer l'importance de l'Europe pour l'économie canadienne ni les possibilités qu'elle représente pour faire complément à la relation sensiblement plus primordiale que le Canada entretient avec les États-Unis, encore moins pour la contrebalancer.

RECOMMANDATION n° 4 : Les relations à long terme avec l'Asie sont sans doute très prometteuses, mais le gouvernement doit bien comprendre que ses initiatives dans la région doivent être logiques et constantes pendant longtemps pour avoir la moindre chance de réussir. Les stratégies « sans continuité » ne donneront rien.

RECOMMANDATION n° 5 : Bien que l'évolution de la conjoncture au Moyen-Orient risque d'influer indirectement sur les intérêts du Canada aux chapitres de l'économie et de la sécurité, le gouvernement doit comprendre que les compétences du Canada sont extrêmement limitées lorsqu'il s'agit de jouer dans la région un rôle utile et distinctif; il doit veiller à ne pas intervenir trop directement, sauf à l'occasion, à titre d'acteur auxiliaire dans des activités de coalition.

RECOMMANDATION n° 6 : En ce qui concerne l'Afrique, les problèmes abondent et sont formidables; le gouvernement serait sage de concentrer ses efforts sur les dossiers dans lesquels il peut espérer exercer une influence constructive.

S'efforcer de déterminer le rôle du Canada dans le monde, par le biais du développement

Jean-Sébastien Rioux

RECOMMANDATION n° 1 : En dressant son budget d'aide au développement, le gouvernement doit s'interroger de nouveau sur la raison pour laquelle il ne s'engage pas à atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB d'ici 2015; chose certaine, il doit faire tout en son pouvoir pour ne pas manquer à l'engagement qu'il a effectivement pris, soit de doubler l'aide au développement d'ici 2010.

RECOMMANDATION n° 2 : Le gouvernement doit définir beaucoup plus précisément qu'il ne l'a fait jusqu'ici les domaines où il compte concentrer ses efforts d'aide au développement, car ceux qui sont mentionnés dans l'Énoncé de politique internationale semblent encore trop vagues pour l'inciter à rationaliser sensiblement les genres de dépenses qu'il fait.

RECOMMANDATION n° 3 : Le gouvernement doit faire beaucoup plus que jusqu'à présent pour rétrécir l'écart entre ce qu'il dit sur ses programmes d'aide au développement et ce qu'il fait effectivement. Plus particulièrement, il doit éliminer la contradiction entre ses belles paroles sur la promotion de la démocratie et des droits de la personne et le fait que la majeure partie de l'aide canadienne au développement est accordée à des régimes autocratiques.

La responsabilité d'être honnête

Kim Richard Nossal

RECOMMANDATION n° 1 : En définissant ses responsabilités à l'étranger — son « Programme d'action relatif aux responsabilités » —, le gouvernement doit à l'avenir éviter de fixer des objectifs qui dépassent ses moyens véritables et sa volonté politique de prendre les mesures voulues (même de concert avec d'autres), et se concentrer plutôt sur des buts que les observateurs canadiens et internationaux pourront évaluer sérieusement comme étant réalistes et réalisables.

RECOMMANDATION n° 2 : En faisant valoir les objectifs de sa politique étrangère, le gouvernement doit reconnaître que « l'honnêteté paie », car c'est là une condition essentielle pour rétablir la crédibilité de sa diplomatie dans l'ensemble de la communauté internationale et pour limiter les dangers qu'il court en cultivant chez les Canadiens une vanité immense et injustifiée.

Les 3D :

Les défis à relever quand on opte pour une approche intégrée de la politique de sécurité du Canada – Michel Fortmann and Frédéric Mérand

RECOMMANDATION n° 1 : Afin de promouvoir son approche intégrée « 3D » (Défense, Diplomatie et Développement) dans le cadre de la politique de sécurité du Canada, le gouvernement doit développer davantage sa structure de commandement et de contrôle en vue de préciser quel ministère aura les commandes et quelle sera la hiérarchie des responsabilités.

RECOMMANDATION n° 2 : Le gouvernement doit aussi réfléchir plus en profondeur à la question de savoir quelles sortes de mécanismes de coordination seront nécessaires pour garantir l'efficacité des opérations « 3D » dans les faits.

RECOMMANDATION n° 3 : En outre, il faut s'interroger davantage sur les véritables objectifs des opérations « 3D », car l'harmonie n'existe pas entre les objectifs à long terme des programmes de développement, les interventions militaires dont le but immédiat est de stabiliser les choses, et les intérêts stratégiques du Canada tels qu'ils sont traduits dans la politique étrangère du gouvernement.

Plus facile à dire qu'à faire

Gordon S. Smith

RECOMMANDATION n° 1 : Les ressources d'Affaires étrangères Canada doivent continuer d'augmenter pour que le Ministère puisse mieux faire valoir les intérêts grandissants du Canada à l'étranger.

RECOMMANDATION n° 2 : Les Affaires étrangères doivent poursuivre l'élaboration des stratégies par pays et faire participer tous les ministères intéressés à un processus sérieux de fixation des priorités et d'affectation des ressources.

RECOMMANDATION n° 3 : Les Affaires étrangères doivent recevoir du Bureau du Conseil privé le soutien dont elles ont besoin pour pouvoir montrer la voie à suivre dans toute la gamme des activités du Canada à l'étranger.

RECOMMANDATION n° 4 : Il faudra alors encourager le ministère des Affaires étrangères à axer davantage son action sur les objectifs et à assumer un rôle de chef au sein du gouvernement fédéral.

RECOMMANDATION n° 5 : Le choix des chefs de mission doit se faire strictement en fonction du mérite. En d'autres mots, les personnes choisies doivent manifestement être les plus qualifiées.

Défense

Les opérations intérieures — Le Commandement Canada

George E. C. Macdonald

RECOMMANDATION n° 1 : Il faudrait modifier le mandat particulier du Commandement Canada pour l'axer sur l'emploi des forces et sur la formation intégrée et interarmées, plutôt que sur la mise sur pied des forces en général.

RECOMMANDATION n° 2 : La création du Commandement Canada doit correspondre à une réorganisation, à un réalignement et à une rationalisation des fonctions existantes de commandement et de contrôle, de manière qu'il ne devienne pas un autre palier organisationnel. Il faudrait éliminer les QG redondants autant que possible.

RECOMMANDATION n° 3 : En travaillant à la mise sur pied du Commandement Canada, les autorités doivent veiller à ce que tout le monde comprenne à fond les détails de la nouvelle structure. Des communications constantes visant à dissiper les craintes dans toutes les FC favoriseront une transition en douceur et l'acceptation plus grande de la nouvelle entité.

RECOMMANDATION n° 4 : Les FC doivent veiller à conserver leur rôle primordial consistant à soutenir les premiers intervenants sur le terrain, pour s'assurer ainsi que les ressources militaires sont utilisées le mieux possible.

RECOMMANDATION n° 5 : Quand les FC ont la capacité unique de prendre la direction des choses dans le cadre d'une coopération ou d'une collaboration interministérielle ou interagences, elles doivent le faire sans hésiter.

RECOMMANDATION n° 6 : La formation du Commandement Canada offre une occasion de réexaminer la relation canado-américaine en matière de défense continentale. Il faut déployer tous les efforts voulus pour mettre à profit la réussite du NORAD et accroître la coopération dans d'autres domaines.

Les relations de défense canado-américaines

James Fergusson

RECOMMANDATION n° 1 : Le Commandement Canada doit être considéré strictement comme étant un commandement opérationnel pour le Canada en Amérique du Nord et comme le fondement institutionnel de la relation de défense du Canada avec les États-Unis.

RECOMMANDATION n° 2 : Le NORAD doit servir de modèle pour la réorganisation des commandements de défense intérieurs du Canada, sous la gouverne du Commandement Canada.

RECOMMANDATION n° 3 : Le gouvernement doit prendre l'initiative d'exposer audacieusement une vision de ce que serait la nouvelle relation de défense canado-américaine.

RECOMMANDATION n° 4 : Le gouvernement doit examiner et formuler minutieusement une stratégie nationale de défense et de sécurité pour l'espace qui sera liée aux relations de défense que le Canada entretient avec les États-Unis.

Les États en déroute ou défaillants : principale menace pesant sur la sécurité du Canada?

Rob Huebert

RECOMMANDATION n° 1 : Le gouvernement doit définir en détail l'expression « États en déroute ou défaillants » et les circonstances possibles où l'existence de tels États présenterait une menace telle pour la sécurité canadienne qu'elle justifierait une intervention militaire canadienne.

RECOMMANDATION n° 2 : Le gouvernement doit mettre sur pied, au plus niveau de la hiérarchie, un module d'évaluation des menaces qui serait chargé d'évaluer continuellement ce qui menace la sécurité du Canada à court, moyen et long terme dans le contexte international. Ainsi, notre pays serait à même de surveiller et d'évaluer en permanence les menaces autres que celles dues aux États en déroute et défaillants, et de se préparer à y faire face.

Restructuration en vue du déploiement des forces opérationnelles

J.L. Granatstein

RECOMMANDATION n° 1 : Les Forces canadiennes doivent revitaliser le processus de planification de la mobilisation.

RECOMMANDATION n°2 : Le gouvernement doit immédiatement prendre des mesures pour remplacer la flotte actuelle d'avions de transport moyens (les *Hercules*) par de nouveaux aéronefs et pour acquérir une capacité stratégique de transport aérien et maritime par les moyens les plus rapides, les plus pratiques et les plus économiques.

RECOMMANDATION n°3 : Le gouvernement doit s'engager à demander l'approbation du parlement chaque fois qu'il envisage de déployer un important contingent des Forces canadiennes à l'étranger.

Les opérations multinationales

Eric Lerhe

RECOMMANDATION n° 1 : Le gouvernement doit se pencher sur les profonds changements qu'entraînera la transition entre les opérations multilatérales axées sur les alliances et les opérations exécutées par des coalitions de pays volontaires.

RECOMMANDATION n° 2 : Le gouvernement doit définir sur quels plans le Canada s'attendra à être consulté quand il contribuera à des coalitions de pays volontaires.

RECOMMANDATION n° 3 : En priorité, le gouvernement canadien doit se demander si les intérêts du Canada sont mieux servis si l'OTAN prend la forme d'une « boîte à outils » plus souple, ou si l'Alliance conserve son rôle d' « acteur stratégique ».

RECOMMANDATION n° 4 : L'Énoncé de politique internationale met l'ONU, l'OTAN et l'UE sur un pied d'égalité lorsqu'il s'agit de leur capacité de diriger des opérations multinationales dont les Forces canadiennes pourraient faire partie. Ces institutions n'ont pas des capacités égales. Par conséquent, le gouvernement canadien doit clairement définir, dans l'Énoncé de la politique de défense, ses préférences quant aux conditions auxquelles on doit satisfaire pour qu'il affecte des forces aux opérations militaires de n'importe laquelle de ces institutions.

L'Énoncé de la politique de défense et les acquisitions

Sharon Waymont Hobson

RECOMMANDATION n° 1 : Le gouvernement doit assurer un financement prévisible et durable pour garantir la viabilité du programme de défense.

RECOMMANDATION n°2 : Le gouvernement et le MDN doivent accélérer le processus d'acquisition. Un délai de 10 à 15 ans est beaucoup trop long; il ajoute aux coûts et complique la planification. Afin d'améliorer les choses, il faut affecter plus de personnel à la gestion des programmes, réduire la bureaucratie (interministérielle et intraministérielle) et la canadianisation de l'équipement et accroître les budgets d'équipement.

RECOMMANDATION n° 3 : En ce qui concerne les projets d'équipement, le document du MDN détaillant les capacités de défense doit comprendre des priorités, des calendriers d'exécution et des estimations des coûts. Ces renseignements doivent être clairs, précis et accessibles au public.