Document généré le 17 avr. 2024 21:02

Études internationales

Les politiques canadiennes de sécurité : vers une « australisation » ?

Nelson Michaud et Louis Bélanger

Volume 30, numéro 2, 1999

Les puissances majeures et les institutions internationales de sécurité, 1990-1997

URI : https://id.erudit.org/iderudit/704033ar
DOI : https://doi.org/10.7202/704033ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)
1703-7891 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Michaud, N. & Bélanger, L. (1999). Les politiques canadiennes de sécurité : vers une « australisation » ? *Études internationales*, *30*(2), 373–396. https://doi.org/10.7202/704033ar

Résumé de l'article

L'évolution générale de la politique étrangère canadienne durant les années 1990 laisse croire que le Canada a gardé intactes certaines de ses composantes alors qu'il en a changé substantiellement certaines autres. Ainsi, dans le domaine de la sécurité, le Canada semble avoir opté pour une doctrine qui exprime un certain scepticisme à l'égard de ce que l'ordre multilatéral actuel peut offrir pour répondre aux défis de l'après-guerre froide. La présente étude cherche donc à comprendre quelle est la stratégie institutionnelle poursuivie par le Canada en trois occasions différentes, soit lors de l'élaboration de la convention sur les mines antipersonnel, lors du règlement de la crise haïtienne et dans le cadre de la réforme du Conseil de sécurité de VONU. Cette analyse, de type *pattern matching*, repose sur une grille comparative établie par Cooper et qui permet de déterminer la nature et la portée des actions diplomatiques d'un pays donné en utilisant les comportements diplomatiques traditionnels du Canada et de l'Australie comme idéaux-types. Comme il sera donné de le constater dans chacun de ces cas, le Canada semble privilégier une action diplomatique qui sort de plus en plus des sentiers battus pour défendre des positions novatrices. Ceci tend à confirmer que, sans renier son engagement envers certains principes de sa politique étrangère qui font davantage appel à l'universalisation et à la routine, le Canada a, récemment, plutôt tenté de fonder sa politique étrangère sur de nouvelles bases qui se caractérisent par une action plus concentrée et d'une nature plus héroïque. En ce sens, nous pouvons conclure qu'effectivement, le Canada tend vers une attitude de plus en plus semblable à celle de l'Australie eu égard aux paramètres identifiés par Cooper.

Tous droits réservés © Études internationales, 1999

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Les politiques canadiennes en matière de sécurité : vers une « australisation » ?

Nelson MICHAUD et Louis BÉLANGER*

RÉSUMÉ : L'évolution générale de la politique étrangère canadienne durant les années 1990 laisse croire que le Canada a gardé intactes certaines de ses composantes alors qu'il en a changé substantiellement certaines autres. Ainsi, dans le domaine de la sécurité, le Canada semble avoir opté pour une doctrine qui exprime un certain scepticisme à l'égard de ce que l'ordre multilatéral actuel peut offrir pour répondre aux défis de l'après-guerre froide. La présente étude cherche donc à comprendre quelle est la stratégie institutionnelle poursuivie par le Canada en trois occasions différentes, soit lors de l'élaboration de la convention sur les mines antipersonnel, lors du règlement de la crise haïtienne et dans le cadre de la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU. Cette analyse, de type pattern matching, *repose sur une grille comparative établie par Cooper et qui permet de déterminer la nature et la portée des actions diplomatiques d'un pays donné en utilisant les comportements diplomatiques traditionnels du Canada et de l'Australie comme idéaux-types. Comme il sera donné de le constater dans chacun de ces cas, le Canada semble privilégier une action diplomatique qui sort de plus en plus des sentiers battus pour défendre des positions novatrices. Ceci tend à confirmer que, sans renier son engagement envers certains principes de sa politique étrangère qui font davantage appel à l'universalisation et à la routine, le Canada a, récemment, plutôt tenté de fonder sa politique étrangère sur de nouvelles bases qui se caractérisent par une action plus concentrée et d'une nature plus héroïque. En ce sens, nous pouvons conclure qu'effectivement, le Canada tend vers une attitude de plus en plus semblable à celle de l'Australie eu égard aux paramètres identifiés par Cooper.*

ABSTRACT : The overall recent development of Canadian foreign policy suggests that Canada has kept some elements of its foreign policy intact while substantially changing others. Particularly, in the area of security, Canada seems to have opted for a doctrine that expresses a certain level of scepticism towards what the multilateral order offers in terms of answers to the specific post-cold war challenges. This study is therefore aiming at understanding which institutional strategy Canada pursues in three different occasions : the elaboration of the anti-personnel landmines ban treaty, the resolution of the political crisis in Haiti, and the United Nations Security Council Reform. The analysis

* *Nelson* MICHAUD *est chercheur post-doctoral et chargé de cours au Département de science politique de l'Université Dalhousie, Halifax ; Louis Bélanger est professeur adjoint au Département de science politique de l'Université Laval, Québec.* *Les auteurs tiennent à remercier Évelyne Dufault et Annie Laliberté pour l'aide apportée à la recherche, Manon Tessier pour ses précieux conseils, Élise Lapalme qui a soigneusement mis en forme le manuscrit ainsi que Onnig Beylerian et Denis Stairs qui ont commenté des versions antérieures du manuscrit.* NDLR : *La politique éditoriale d'*Études internationales *veut qu'un directeur en exercice ne puisse publier dans les pages de la Revue. Le présent numéro thématique ayant été accepté avant la nomination de Louis Bélanger à la codirection de la Revue, la rédaction a décidé de surseoir exceptionnellement à cette règle.*

is typically a pattern matching that is based on an analytical grid established by Cooper. This framework allows to identify the nature and the scope of a given country's diplomatic action, Canada's and Australia's typical behaviours being considered as ideal-types. As it will be possible to witness in each of the cases studied, Canada seems to favour a diplomatic action that breaks with its usual stance to defend innovative solutions, which seek to make use of modes of co-operation that go beyond the scope of already existing major international institutions. This tends to confirm that, notwithstanding a certain commitment towards principles that call for a routine form and a universal scope of action, Canada has recently tried to cast its foreign policy on new bases characterized by heroic and concentrated action. We therefore can conclude that, according to Cooper's parameters, Canada leans in fact towards a position closer to Australia's.

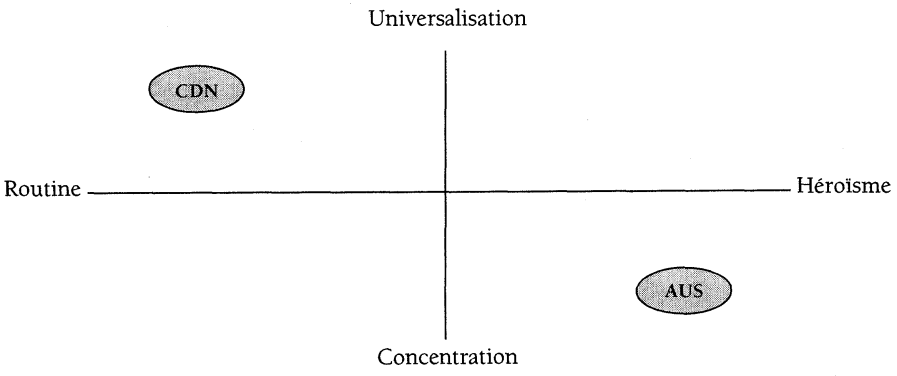
Sans renier son engagement envers certains principes sacro-saints de sa politique étrangère comme le recours aux forces de maintien de la paix ou la suprématie du droit, le gouvernement canadien a tenté au cours des dernières années de fonder sa politique de sécurité sur de nouvelles bases. L'évolution générale de la politique étrangère canadienne durant les années 1990 indique que le Canada a gardé intactes certaines de ses composantes alors qu'il en a changé substantiellement certaines autres. Ainsi, pour certains analystes, le Canada est resté fidèle à la conception traditionnelle du rôle de puissance moyenne qu'il poursuit depuis la Seconde Guerre mondiale en assumant les rôles de médiateur et d'intégrateur à l'intérieur de la communauté internationale[1]. Par ailleurs, il a aussi tenu à remettre en question, particulièrement dans le domaine de la sécurité, sa traditionnelle doctrine internationaliste libérale au profit d'un « mondialisme affirmatif[2] » soit une doctrine qui exprime un certain scepticisme à l'égard de ce que l'ordre multilatéral actuel peut offrir pour répondre aux défis de l'après-guerre froide et qui cherche en conséquence à dégager des modes de coopération autres que ceux pratiqués par les grandes institutions internationales dominantes.

Si l'on tient compte de la forte association que les observateurs de la politique étrangère canadienne établissent habituellement entre le rôle qu'une puissance moyenne joue dans le système international et l'internationalisme libéral, une telle dissociation peut paraître à première vue illogique ou irréalisable. Pourtant, comme le démontre une étude récente, les puissances moyennes font preuve d'une grande diversité de comportements dans la conduite de

1. Cette fidélité des décideurs canadiens, après la guerre froide, à la conception traditionnelle du rôle international du Canada a été démontrée par André P. DONNEUR et Caroline C. ALAIN, « Canada : A Reassertion of Its Role as a Middle Power », dans Philippe G. LE PRESTRE, dir., *Role Quests in the Post-Cold War Era. Foreign Policy in Transition*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1997, pp. 225-250.
2. « Assertive Globalism » ; voir John KIRTON, « Une ouverture sur le monde : la nouvelle politique étrangère canadienne du gouvernement Chrétien », *Études internationales*, vol. XXVII, n° 2, juin 1996, pp. 257-279. Voir aussi Fen Osler HAMPSON et Dean F. OLIVER, « Pulpit Diplomacy. A Critical Assesment of the Axworthy Doctrine », *International Journal*, vol. LIII, n° 3, Summer 1998, pp. 379-406.

leur activité diplomatique, même si traditionnellement elles privilégient l'action coopérative et la formation de coalitions. C'est ce qu'Andrew Cooper illustre à l'aide d'une grille comparative établie à partir d'une analyse systématique des politiques étrangères de plusieurs puissances moyennes[3]. Utilisant les comportements diplomatiques traditionnels du Canada et de l'Australie comme idéaux-types, Cooper situe le comportement qu'il attribue aux puissances moyennes par rapport à deux axes. Le premier permet de qualifier la nature des actions diplomatiques en établissant la distinction entre, d'une part, une conduite « héroïque », portée vers le « missionnariat », c'est-à-dire présumément désintéressée, au service du bien commun et n'hésitant pas à recourir à la diplomatie publique[4] et, d'autre part, une conduite « routinière », soucieuse d'établir des consensus et de renforcer les mécanismes institutionnels coopératifs entre les États. Le second axe permet de situer, sur un continuum qui varie de la concentration à l'universalisation, la portée des actions diplomatiques entreprises. Ainsi, tandis que certains États choisissent de déployer plusieurs types d'activités dans un grand nombre de forums, d'autres préféreront concentrer leurs ressources et leurs compétences sur quelques questions qui représentent pour eux un intérêt particulier. On voit tout de suite la pertinence de cette classification pour l'analyse des stratégies institutionnelles : l'État héroïque préférera agir en dehors des institutions existantes alors que l'État routinier travaillera à leur consolidation ; la concentration favorisera les mécanismes de coopération ad hoc et la spécialisation, alors que l'universalisation renforcera le multilatéralisme et les mandats étendus.

Schèma 1 :
Les axes d'analyse de Cooper



3. Particulièrement éclairante pour la présente étude, Andrew F. COOPER, « Niche Diplomacy : A Conceptual Overview », dans Andrew F. COOPER (dir.), *Niche Diplomacy : Middle Powers After the Cold War*, London, Macmillan, 1996, pp. 1-24.
4. Nous reviendrons souvent sur ce concept de diplomatie publique par lequel nous entendrons une action diplomatique qui inclut des joueurs non étatiques dont les organismes non-gouvernementaux (ONGS).

Selon Cooper, le Canada a traditionnellement pratiqué une diplomatie étendue et routinière, contrairement à l'Australie qui aurait adopté une attitude davantage héroïque et sélective dans ses choix d'actions diplomatiques. Le comportement actuel du Canada suggère cependant, dans le domaine de la sécurité, un glissement vers une position similaire à celle que Cooper attribue à l'Australie. Cet article a pour première ambition de montrer comment s'opère ce changement. Il tente aussi de comprendre cette évolution comme une réponse à la combinaison de deux facteurs, soit la redéfinition par Ottawa de la problématique sécuritaire canadienne et la difficulté grandissante qu'éprouve le Canada à conserver son prestige et son rôle traditionnels à l'intérieur des institutions multilatérales.

La nouvelle approche canadienne en matière de sécurité internationale est véritablement marquée par une remise en question des paramètres à partir desquels Ottawa présentait traditionnellement la situation stratégique aux Canadiens. En effet, l'internationalisme libéral canadien a jusqu'alors été pensé en réponse au dilemme de sécurité que posent sa vulnérabilité géostratégique et sa dépendance géopolitique excessive vis-à-vis de son voisin américain. Le Canada misait alors sur le développement d'institutions multilatérales de sécurité à l'intérieur desquelles il pouvait tirer profit de capacités diplomatiques nettement supérieures à ses capacités militaires. Or, comme l'a déjà fait remarquer Kirton, le dernier énoncé de politique étrangère du gouvernement canadien propose une problématique de sécurité non seulement totalement émancipée de la vision traditionnelle de son environnement stratégique, mais, de surcroît, fondée sur une redéfinition complète des termes à partir desquels cet environnement est pensé[5]. Selon cette nouvelle conception élargie de la sécurité, que l'on identifie à la « sécurité humaine collective » ou encore à la « sécurité humaine durable », l'objet privilégié des politiques de sécurité n'est plus le Canada, ni l'État en tant que communauté politique, mais bien l'individu, dont l'intégrité physique, l'environnement, les droits et les conditions de travail seraient directement menacés par des phénomènes transnationaux[6]. Ainsi, le ministre Axworthy déclarait-il que « la sécurité devrait être évaluée en fonction de ce qu'elle apporte en fin de compte aux individus et aux populations plutôt qu'en fonction du nombre d'accords de contrôle d'armements qui ont été signés[7] ». Un tel changement dans l'articulation de la problématique de sécurité est plus qu'un simple exercice rhétorique ; il semble plutôt constituer, comme nous allons le voir, le principal élément de doctrine sur lequel se base la mutation des objectifs et de la pratique de la politique étrangère du Canada

5. John KIRTON, « Une ouverture sur le monde... », *op. cit.*
6. Voir Gouvernement du Canada (dorénavant GC), *Le Canada dans le monde. Énoncé du gouvernement*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1995, pp. 28-29. Fen Osler HAMPSON et Dean F. OLIVER, « Pulpit Diplomacy... », *op. cit.*, offrent une excellente revue du discours gouvernemental sur cette question avant 1995.
7. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (dorénavant MAECI, incluant les appellations antérieures du ministère), *Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères sur le rôle du développement durable dans la politique étrangère du Canada*, 97/21, Vancouver, le 17 avril 1997.

– ce que nous définissons comme étant son « australisation » – et dont les effets n'ont pas tardé à se manifester, même avant que ce nouveau discours ne soit défendu publiquement.

Le caractère novateur du concept de sécurité humaine a amené le Canada à privilégier l'héroïsme plutôt que la routine. Alors que les nombreux efforts déployés pour que soit partagée par ses partenaires étatiques sa conception élargie de la sécurité, n'ont pas totalement atteint leur but, le Canada n'a pas hésité à sortir des cadres établis des IIS, à doter son nouvel agenda d'une tonalité moralisatrice et à appeler l'opinion publique internationale à la rescousse. L'exemple le plus net d'un tel comportement nous est fourni lors de l'avènement de la convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. Ce type d'activité diplomatique, menée en marge des institutions traditionnelles, fait directement appel à la collaboration des ONGS, plus susceptibles de partager et de soutenir les objectifs humanistes du Canada et de l'aider à convaincre les autres États par la pression populaire. Aussi peut-on se demander jusqu'où le Canada peut aller dans la voie de l'héroïsme avant que ne soit remis en question son engagement traditionnel en faveur du multilatéralisme.

Ceci nous amène au second axe de Cooper qui permet de caractériser la portée des actions diplomatiques. Alors que le Canada relativise l'importance qu'il accorde aux grandes organisations multilatérales comme l'ONU ou aux alliances militaires comme l'OTAN, il affirme son intérêt pour le développement de nouvelles institutions « plurilatérales », comme l'APEC, le G-8, la Francophonie, le Commonwealth ou, plus récemment, le H-8. Diverses raisons peuvent expliquer ce changement de priorités : il s'agit d'institutions à l'intérieur desquelles le Canada a plus de chances d'occuper une position de leadership, notamment en raison du fait qu'il s'agit d'organismes plus spécialisés et moins lourds. En conséquence, le Canada a la possibilité d'y faire valoir plus facilement ses capacités techniques, d'autant plus que dans la plupart des cas, il s'agit de forums à l'intérieur desquels le Canada appartient au groupe des meneurs. Enfin et conséquemment, comme nous le verrons plus loin, on peut comprendre l'intérêt du Canada pour le plurilatéralisme[8] comme une réponse à sa marginalisation à l'intérieur des institutions multilatérales. La spécialisation du Canada dans le créneau spécifique des questions de sécurité relèverait donc d'un mouvement plus général d'abandon d'une stratégie institutionnelle à portée universelle et étendue au profit d'une stratégie plus ciblée.

Reste à savoir si, entre autres choses, les paramètres fonctionnalistes du rôle international de puissance moyenne peuvent contenir ce mouvement d'émancipation de la politique de sécurité du Canada par rapport aux principes de l'internationalisme libéral. À la limite, nous pouvons supposer qu'héroïsme et spécialisation risquent d'affecter négativement la capacité du Canada

8. Sur le plurilatéralisme dans la nouvelle politique étrangère canadienne, voir John KIRTON, « Une ouverture sur le monde... », *op. cit.* Nous réservons ici le terme multilatéral pour désigner les institutions à vocation universelle.

d'agir comme il l'a fait jusqu'ici en tant que médiateur et intégrateur, du moins au niveau global. Cet article cherche donc à comprendre cette nouvelle articulation entre doctrine et rôle en étudiant la stratégie institutionnelle poursuivie par le Canada en trois occasions différentes, conformément au questionnement propre à ce projet de recherche collectif. Ces trois cas nous permettront d'étudier trois stratégies institutionnelles différentes, soit une stratégie de contournement des institutions en place et d'innovation dans le cas de la convention sur les mines antipersonnel (AP), une stratégie de leadership régional et multilatéral dans le cas du règlement de la crise haïtienne et une stratégie de réalignement opérationnel institutionnel dans celui de la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU (CS).

Nous procéderons d'abord à une présentation synoptique des cas retenus, ce qui permettra de faire ressortir les rôles et les intérêts du Canada à chaque occasion, puis nous analyserons brièvement chaque cas en gardant à l'esprit les axes de Cooper afin de déterminer s'il existe une tendance nouvelle dans la manière dont le Canada désire exercer son rôle sur la scène internationale. Cette réflexion nous amènera à conclure si, comment et jusqu'à quel point nous assistons effectivement à une *australisation* de la politique étrangère canadienne en matière de sécurité.

I – Un exemple de réglementation des rapports de sécurité : le traité pour le bannissement des mines antipersonnel (AP)

Le 3 mai 1996, la Conférence d'examen des États parties à la Convention des Nations Unies de 1980 sur certaines armes classiques, s'achève sur une conclusion insatisfaisante aux yeux du Canada et de plusieurs autres États quant au bannissement des mines AP. La conférence avait bien adopté un protocole, mais avait dû pour ce faire en diluer passablement la portée. Le Comité international de la Croix-Rouge résume ainsi la situation aux lendemains de la conférence : « La pratique du consensus a fait qu'une crise humanitaire internationale n'a trouvé qu'une réponse juridique extrêmement modeste et mesurée[9]. » C'est en effet ce recours au consensus[10] qui a sonné le glas de tout développement significatif. Comme le souligne Tessier, « l'opposition conjuguée de pays s'objectant à toute discussion sur cette question ou considérant que le désarmement nucléaire devait avoir priorité sur les autres dossiers de désarmement », a rendu impossible tout accord sur un programme de travail[11]. La combinaison de facteurs systémiques – le recours nécessaire au

9. Comité international de la Croix-Rouge, Troisième session de la Conférence d'examen des États parties à la Convention des Nations Unies de 1980 sur certaines armes classiques ; point de la situation n° 8, 10 mai 1996. Consulté sur le site http ://www.irc.org/icrcnouv/34ce.html.
10. Sur l'utilisation du consensus à l'ONU, voir Johann KAUFMANN, *United Nations Decision Making*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff &Noordhoff, 1980, p. 127.
11. Manon TESSIER, « La convention sur les mines antipersonnel : un cri d'alarme de l'opinion publique », *Le Maintien de la paix*, bulletin n° 30, Québec, Institut québécois des hautes études internationales, novembre 1997, p. 2.

consensus – et de facteurs politiques – le refus de certains participants de traiter de la question – , semblait sceller le sort du bannissement des mines AP, du moins à l'intérieur des forums institutionnalisés des IIS.

Plutôt que de se limiter à un constat d'échec, le Canada s'est plutôt donné comme objectif de trouver un moyen de dénouer l'impasse. Déjà, à la mi-janvier 1996, le gouvernement avait annoncé un moratoire sur les mines. Le Canada se dépeignait alors comme étant « au premier rang des pays [...] qui imposent [...] des restrictions sur l'usage, la production et le transfert des mines terrestres antipersonnel[12] ». L'objectif que se donne le Canada est donc d'amener d'autres pays à l'imiter. Devant le peu de résultats obtenus à l'intérieur des institutions multilatérales existantes cependant, le Canada privilégiera une action spécifique, c'est-à-dire qui cherche à isoler le cas des mines AP des autres dossiers de désarmement, et de nature plus héroïque que routinière.

Le Canada joue alors sur deux tableaux. Dans un premier temps, il s'allie aux ONGS de qui émanent les pressions en vue d'une action concrète de la part des États[13]. Cette façon de faire est certainement caractéristique d'une action diplomatique de nature « héroïque » plutôt que « routinière ». En matière de politiques de sécurité du moins, il s'agit d'une pratique nouvelle pour le Canada qui se trouve ainsi à faire de l'influence de la société civile transnationale l'agent moteur de l'établissement de normes, une dynamique que Price définit comme étant de la « diplomatie publique[14] ».

Simultanément à cette nouvelle approche, le Canada agit sur un second tableau, plus traditionnel en apparence, celui des relations inter-étatiques. Comme le souligne Sikkink[15], cette action constitue un complément nécessaire à l'activation d'une diplomatie publique. Ainsi, à peine 48 heures après l'annonce faite par le gouvernement canadien sur le bannissement des mines AP en janvier 1996, des représentants des gouvernements d'Autriche, de Belgique, du Canada, du Danemark, d'Irlande, du Mexique, de la Norvège et de la Suisse (on identifiera par la suite ces pays comme étant le noyau de départ du processus d'Ottawa) se joignent à ceux et celles de 13 ONGS et de la

12. GC, « Le Canada annonce un moratoire sur les mines terrestres antipersonnel », *Communiqué n° 5*, 17 janvier 1996.
13. Parmi ces ONGS, on trouve, au premier chef, le groupe Mines Action Canada. Voir Robert LAWSON, « The Ottawa Process : Fast-Track Diplomacy and the International Movement to Ban Anti-Personnel Mines », *in* Fen Osler HAMPSON et Maureen APPEL MOLOT, dir., *Canada Among Nations 1998: Leadership and Dialogue,* Toronto, Oxford University Press, 1998, p. 84.
14. Richard PRICE, « Reversing the Gun Sights : Transnational Civil Society Targets Land Mines », dans *International Organization*, vol. 52, n° 3, Summer 1998, p. 615.
15. Kathryn SIKKINK, « Transnational Politics, International Relations Theory, and Human Rights », PS : *Political Science and Politics,* vol. 31, n° 3, September 1998, p. 518.

Campagne internationale pour le bannissement des mines (CIBM)[16] pour une première rencontre à Ottawa. L'exercice révèle l'effet de synergie provoqué par la combinaison de la diplomatie publique aux voies diplomatiques traditionnelles. En même temps, il met en lumière l'effort de concentration de l'action canadienne qui l'entraîne vers le plurilatéralisme et l'éloigne du multilatéralisme qu'on lui reconnaît comme champ habituel d'action.

Déjà, en juin, ces efforts porteront fruit au niveau régional/hémisphérique puisqu'une résolution unanime de l'Organisation des États américains (OÉA) demandait à ses membres d'« œuvrer pour l'élimination complète des mines [antipersonnel] et d'entreprendre des démarches pour créer un hémisphère libre de ces armes[17] ». Le 10 décembre, ce sera au tour de l'Assemblée générale des Nations Unies d'inclure une résolution demandant le bannissement des mines à l'intérieur d'un ensemble de résolutions portant sur le désarmement[18].

La nouvelle orientation opérationnelle de la politique étrangère canadienne devait prévaloir. C'est ainsi que tout au long de l'été et au début de l'automne de 1996, des représentants canadiens se sont entretenus avec des représentants de gouvernements et d'ONGs et ont fait circuler les ébauches du communiqué final d'une Conférence convoquée à Ottawa pour le début d'octobre. Cette conférence devait lancer ce que l'on appellera par la suite, le « processus d'Ottawa ».

Bien que les diplomates canadiens aient recueilli l'appui d'une cinquantaine de participants à la déclaration d'Ottawa, y compris certains pays membres permanents du Conseil de sécurité (France, États-Unis, Grande-Bretagne), le communiqué final de la Conférence fait état d'un « engagement à collaborer pour conclure *le plus tôt possible* un accord international juridiquement contraignant pour interdire les mines antipersonnel[19] ». Ce « plus tôt possible » signifie souvent, en termes diplomatiques, une bonne intention sans échéancier précis. Dans ce cas-ci, le Canada choisit plutôt de prendre les devants. Lors de son discours de clôture de la conférence, le ministre canadien des Affaires

16. Il s'agit d'un regroupement d'organismes défenseurs du bannissement organisé en 1991 autour de la Fondation *Vietnam Veterans of America* et de *Medico international* auxquels se sont joints, en 1992, *Handicap International*, *Human Rights Watch*, *Mine Advisory Group* et *Physicians of Human Rights*. Leur représentante, Jody Williams, en est sans doute la figure la plus connue. C'est à ce groupe d'initiateurs que fut décerné le prix Nobel de la Paix en 1997.
17. MAECI, « L'OÉA adopte des résolutions sur le maintien d'une présence internationale à Haïti et sur l'élimination complète des mines antipersonnel », *Communiqué n° 109*, 10 juin 1996.
18. Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 51/45 (General and complete disarmament), section S : « An international agreement to ban anti-personnel landmines ». Cette résolution aura, pour la suite des choses, un poids moral important puisqu'on y référera autant dans la résolution de Bruxelles que dans la teneur du traité d'Oslo sur lesquels nous reviendrons bientôt.
19. MAECI, « Le Canada propose d'organiser une conférence pour la signature d'un traité d'interdiction des mines antipersonnel », *Communiqué n° 183*, 5 octobre 1996. *Appendice : Communiqué final*, « Vers l'interdiction complète des mines antipersonnel ; déclaration de la conférence d'Ottawa ». Nos italiques.

étrangères, Lloyd Axworthy, lance un véritable défi à la communauté internationale :

> Nous ne pouvons attendre la ratification d'un traité universel. Je suis persuadé que nous pouvons tout de suite mettre un traité sur les rails, même si dans un premier temps il ne rallie pas tous les États du monde. [...] Universaliser ce traité sera pour chacun de nous un défi de tous les instants. Ainsi, M. le président, je voudrais ajouter un point de plus à votre plan d'action. Il s'agit à la fois d'une invitation et d'un défi à relever. Le défi consiste à amener les parties à signer un traité *au plus tard à la fin de 1997*[20].

Les quatorze mois à venir allaient offrir aux diplomates canadiens un terrain unique sur lequel exercer ce qu'il est convenu d'appeler la *fast track diplomacy* ou, si l'on veut, la « diplomatie de la voie rapide ».

Conformément à la dynamique que nous avons déjà identifiée, le processus d'Ottawa a continué de reposer en grande partie sur la diplomatie publique à laquelle il était nécessaire d'adjoindre une dimension de diplomatie étatique. Celle-ci a révélé une activité d'une rare intensité hors temps de crise : le temps devenait un facteur qu'il fallait déjouer. Pour ce faire, l'équipe canadienne a choisi de concentrer ses efforts sur deux niveaux d'intervention : celui des grandes conférences internationales et celui des missions diplomatiques à l'étranger[21].

En participant au plus grand nombre possible de rencontres internationales où il peut diffuser son message[22], le Canada affiche un but clair et avoué, celui de rallier sous sa chape le plus grand nombre possible de pays.

La stratégie adoptée pour y arriver est simple. Devant l'opposition attendue de certains pays, dont plusieurs membres du Conseil de sécurité, une action à portée universelle semblait vouer le processus à l'échec : trop d'énergie devait y être consacrée sans garantie de résultat. Le Canada préféra donc concentrer ses efforts et exercer son leadership à partir de son niveau, en gagnant l'appui d'États de moindre influence. Le poids du nombre, croyait-on, pouvait faire fléchir les gouvernements hésitants. La réunion d'appuis a fait l'objet d'une planification minutieuse et une attention particulière a été apportée à l'équilibre entre les régions du globe, notamment eu égard au clivage traditionnel nord/sud ; ainsi, le Canada privilégie une action dirigée vers un groupe de pays prêts à suivre sa démarche dans un créneau précis et influents dans leurs régions respectives, que l'on pense au Mexique pour l'Amérique latine, aux Philippines pour l'Asie ou à l'Afrique du Sud pour le continent africain.

---

20. *Idem*, *Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, à la séance de clôture de la Conférence internationale de stratégie « Vers l'interdiction complète des mines antipersonnel », 96/41*, 5 octobre 1996. Nos italiques.
21. Information obtenue par des témoignages de fonctionnaires du MAECI.
22. Une liste complète, commentée et documentée de ces forums se trouve au site http://www.mines.gc.ca/french/documents.html.

Cette manière d'assumer son leadership dans la collégialité, une voie diplomatique qui n'a rien de routinier, ne s'est pas manifestée que lors de ces conférences régionales. Le Canada devait mener, en parallèle, une série de réunions qui allaient paver la voie à la rédaction, à l'adoption et à la ratification d'un traité que l'on voulait « juridiquement contraignant ». Dans le cadre de ce second volet, le Canada s'est assuré que les pays membres du noyau de départ recueillent une partie des bénéfices diplomatiques et de la visibilité internationale associés au processus. Ainsi, les réunions principales ont eu lieu à Bruxelles et à Oslo, d'importantes réunions techniques ont eu lieu à Vienne, à Genève et à Bonn et, à toutes fins utiles, l'Autriche a assumé le secrétariat du groupe de base. Le rôle joué par le Canada, celui de leader-coordonnateur de la logistique entourant ce volet, devait se compléter par une action que Lawson *et al.* exposent de façon claire : « Le Canada devait travailler à délicatement procurer une direction stratégique au groupe central, non pas en tant que répartiteur de tâches, mais bien plutôt en tant que l'un des membres d'une équipe multinationale homogène[23]. » L'effet d'entraînement souhaité est nettement perceptible : si la conférence de Vienne où l'on devait rédiger une ébauche de traité a attiré les délégations de 111 gouvernements, celle de Bonn en comptait 120 et celle de Bruxelles, 155, dont 97 ont signé la *Déclaration de Bruxelles*[24]. Un tel succès lançait à la fois un signal sur le sérieux de la démarche et devenait le seuil à franchir pour accéder à l'avant-dernière étape, la conférence d'Oslo. Il s'agissait donc d'un moment charnière pour la suite des événements puisque cette *Déclaration de Bruxelles* stipulait les principes généraux sur lesquels s'articulerait le traité. Une analogie pourrait nous la faire comparer à la deuxième lecture d'un projet de loi dans le système parlementaire canadien. En conséquence, la participation à la conférence d'Oslo où serait négociée et approuvée la teneur du traité, signifiait l'acceptation des termes définis à Bruxelles. Malgré le caractère définitif de cet engagement, 120 pays se présentèrent, dont les États-Unis à titre de participant et non d'observateur.

La participation américaine visait essentiellement à affaiblir le traité sur cinq éléments : l'introduction d'une exception pour les mines utilisées par les États-Unis en Corée, des changements fondamentaux restreignant la définition donnée des mines antipersonnel, un délai pour la mise en œuvre de la convention, un système de vérification renforcé et une clause d'exception faisant appel à « l'intérêt national suprême[25] ». Même si la tentation semble avoir été grande pour certains pays de céder afin d'inclure la signature d'une superpuissance au bas d'un traité même à la teneur diluée, d'autres ont maintenu leur position et ont refusé de reculer devant le géant américain. À

23. Robert LAWSON, Mark GWOZDECKY, Jill SINCLAIR et Ralph LYSYSHYN, « The Ottawa Process and the International Movement to Ban Anti-personnel Mines », à paraître, 1999.
24. http ://www.mines.gc.ca/french/documents/brussdec.html.
25. Madeleine ALBRIGHT, « Letter to Foreign Ministers, 20 August, 1997 », *Report on Activities : Diplomatic Conference on an International Total Ban on Anti-Personnel Landmines*, Oslo, Norvège, Septembre 1-18, 1997, pp. 18-29.

cet égard, le Canada a mis à contribution ses relations privilégiées pour amener Washington à accepter les termes du traité, une activité diplomatique conduite au grand jour et dont les médias ont fait état[26]. Devant le refus des Américains de céder, le Canada a préféré obtenir un traité fort sans les États-Unis plutôt qu'un traité affaibli portant la signature américaine, une action que l'on doit identifier davantage à la portion « héroïque » de la grille de Cooper.

Malgré l'absence d'une approbation américaine, le texte du traité a reçu l'assentiment de l'assemblée. Moins d'un mois après la Conférence d'Oslo, Jody Williams recevait le Prix Nobel de la Paix au nom de la CIBM. Sept semaines plus tard, 2 400 participants se réunissaient à Ottawa pour un colloque dont le point culminant serait la signature du traité par 122 pays. Le 1er mars 1999, 133 pays l'avaient signé et 64 ratifié, un nombre suffisant pour que le traité entre en vigueur[27]. Les États-Unis ont quant à eux déclaré qu'ils signeraient le traité d'ici 2006, s'ils trouvent un dispositif pour remplacer leurs mines AP. Au-delà de ces succès notoires, l'ensemble du cas aura permis de dégager plus clairement l'intérêt du Canada pour une politique de sécurité novatrice, proche d'une conception élargie de la sécurité humaine et pour une stratégie institutionnelle à portée concentrée menée nettement en marge des structures existantes.

II – Un exemple de gestion et de résolution de conflit armé : le cas d'Haïti

Ces tendances observables dans le cas des mines AP n'étaient toutefois pas sans antécédents. C'est du moins ce que nous laisse voir l'étude de l'attitude canadienne envers les institutions internationales de sécurité lors de la crise qu'a connue Haïti à partir du début des années 1990[28]. L'objet de l'intervention canadienne est ici fort différent puisqu'il s'agit d'un renversement de régime démocratique que l'on voudrait rétablir. Le Canada avait déjà à cette occasion marqué une volonté d'affirmer son leadership, sinon en marge des institutions multilatérales, du moins en faisant preuve d'« héroïsme » à l'inté-

26. Voir, entre autres, Paul KORING, « Behind the Scenes of Canada's Quiet Land-Mine Diplomacy », *The Globe and Mail*, 19 septembre 1997, p. A8 et Agence France-Presse, « Chrétien téléphone à Clinton », Le *Devoir*, 13 et 14 septembre 1997, p. A7.
27. En conformité avec l'article 17 de la *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et sur le transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction*, l'entrée en vigueur est fixée au premier jour du sixième mois suivant le dépôt du quarantième instrument de ratification. Le traité est entré en vigueur le 1er mars 1999. Pour le texte de la convention, voir http ://www.mines.gc.ca/french/documents/index.html.
28. Pour une synthèse intéressante et détaillée de ces événements, voir David MALONE, « Haiti and the International Community : A Case Study », *Survival-The IISS Quarterly*, vol. 39, n° 2, Summer 1997, pp. 126-146. Pour une meilleure compréhension de la situation haïtienne avant l'automne de 1991, on peut consulter Anthony P. MAINGOT, « Haiti : Intractable Problems, Shifting Commitments », chapitre 10 de son ouvrage *The United States and the Caribbean*, Boulder, Westview Press, 1994.

rieur de celles-ci. Ici, deux institutions sont particulièrement mises à contribution : d'abord l'Organisation des États américains (OÉA) puis le Conseil de sécurité des Nations Unies (CS), soit une institution régionale et ensuite une institution multilatérale, caractéristiques qui auront leur importance dans l'évolution des événements qui se déroulent entre mai 1991 (moment où l'OÉA envisage pour la première fois une intervention) et novembre 1997 (date où a pris fin la troisième des missions de l'ONU)[29].

L'intérêt particulier que présente ce cas pour notre étude provient du fait qu'il permet d'examiner et de comparer la place que le Canada occupe et la position qu'il défend à l'intérieur de l'une et de l'autre institution. En effet, bien qu'il soit généralement reconnu que la réponse politique apportée à la crise haïtienne a essentiellement été coordonnée par les États-Unis, il ne faudrait pas pour autant négliger le rôle que le Canada et d'autres pays ont joué dans le dossier : pour des raisons différentes des États-Unis, la France, le Canada et le Venezuela ont aussi été des acteurs intéressés dans la recherche d'une résolution du conflit, et ce, même avant son éclosion. Pour faire suite à la proposition du président vénézuélien, Carlos Andres Perez, ces quatre pays devaient en effet former une alliance souple en appui à la démocratie en Haïti et plus tard constituer le « groupe des amis d'Haïti » du Secrétaire général de l'ONU. Ce « groupe d'amis » se réunit toujours afin de surveiller l'évolution de la situation haïtienne. Il s'agit donc maintenant d'un forum quasi institutionnalisé qui opère parallèlement aux institutions de sécurité existantes. Son importance dans la résolution de la crise sera déterminante.

Cette participation active au « groupe des amis » était une des manifestations du désir du Canada d'agir de manière concentrée dans le dossier haïtien. Une autre fut l'importance accordée par Ottawa aux institutions régionales. La crise haïtienne constitue en effet, sur le plan régional, le banc d'essai pour une initiative canadienne puisque l'intervention de l'OÉA dans le dossier pouvait n'être possible qu'en raison de l'élargissement du mandat de l'organisme pour y inclure la défense de la démocratie, un « objectif prioritaire du Canada depuis qu'il s'est joint à l'OÉA[30] ».

29. Dite « Mission de transition » et connue sous l'acronyme MITNUH, il s'agit d'une mission au cours de laquelle le Canada a joué un rôle important en vue d'assurer la transition vers l'autonomie des forces policières haïtiennes. Pour une description de la mission, consulter http ://www.un.org/french/peace/untmihfp.htm.

30. MAECI, « Le Canada ratifie des protocoles renforçant l'Organisation des États américains », *Communiqué n° 191*, 5 octobre 1993. Il faut comprendre que le Canada avait longtemps refusé de participer à l'OÉA qu'il considérait une organisation trop fortement dominée par les États-Unis. C'est donc pour marquer sa place de façon distincte qu'il avait tôt fait d'inclure le volet « protection de la démocratie » dans les mandats de l'OÉA. Voir à cet égard James ROCHLIN : « Canada, the Pan-American Union and the Organization of American States : An Historical Overview », dans Mark O. DICKERSON et Stephen J. RANDALL, dir., *Canada and Latin America : Issues to the Year 2000 and Beyond*, Calgary, The International Centre of the University of Calgary, 1991, p. 161.

Le Canada a donc tout intérêt à ce que l'intervention faite en vertu de ce nouveau mandat réussisse. Il appuie donc la « déclaration de Santiago[31] » qui vient encadrer le processus d'intervention de l'OÉA, délègue sa ministre parmi le groupe d'observateurs mandatés en Haïti et offre à ceux-ci le transport aérien. De plus, le Canada participe pleinement, dès le 2 octobre, à l'embargo demandé aux membres de l'OÉA[32]. Il apparaît toutefois assez rapidement que, d'une part, l'OÉA n'a pas suffisamment d'autorité pour mettre en œuvre les moyens jugés essentiels à l'atteinte de ses objectifs[33] et que, d'autre part, il n'existait pas de consensus à l'intérieur de l'organisation quant aux suites à donner[34], certains pays latino-américains ne voyant tout simplement pas dans la crise haïtienne une menace pour la sécurité qui justifierait une intervention selon les termes du *Chapitre 7* de la Charte de l'ONU[35]. Ainsi, certaines autres puissances régionales comme l'Argentine, le Brésil ou le Mexique, malgré quelques hésitations, se sont cantonnées dans une position traditionnelle de méfiance à l'égard de toute ingérence dans les affaires intérieures d'un État de l'hémisphère. Dès lors, le Canada ne force pas davantage la note.

Manifestement, le Canada aurait aimé prendre avantage de la situation pour renforcer l'institution régionale dans un sens lui permettant d'y affirmer son leadership. Il s'assure, par exemple, par des contributions à certaines instances de l'OÉA[36] que l'organisme puisse défendre un agenda d'inspiration canadienne et confirme son utilité dans la crise. Cependant, le Canada doit assez vite conclure que la solution au problème ne peut être trouvée à l'intérieur du cadre institutionnel de l'OÉA, et ce, malgré l'initiative canadienne de protection de la démocratie. En fait, le forum des Nations Unies apparaissait sans doute au Canada comme étant un lieu plus efficace pour poursuivre

31. Résolution 1080. Organisation des États américains, *Document AG/RES. 1090 (XXI-0/91)*, 5 juin 1991.
32. Dans une déclaration à la Chambre des communes, la ministre McDougall faisait d'ailleurs état d'un plan en sept points qui comprenait jusqu'à l'interruption de toute aide de gouvernement à gouvernement. MAECI, *Notes pour une allocution de l'honorable Barbara McDougall, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures*, 91/53, 4 novembre 1991.
33. Cet ensemble de mesures n'aura toutefois que peu d'impact puisque l'embargo allait notamment à l'encontre des intérêts économiques américains ; son application fut en conséquence assouplie par Washington sous prétexte de considérations humanitaires par un ordre exécutif le 29 octobre 1991 et par une annonce unilatérale faite par l'administration Bush le 4 février 1992. De plus, l'application de l'embargo fut compliquée par la frontière-passoire entre Haïti et la République dominicaine et par la facilité de faire transiter les biens par des pays tiers, seuls les pays de la région étant liés par la résolution de l'OÉA.
34. Domingo E. ACEVEDO, « The Haitian Crisis and the OAS Response : A Test of Effectiveness in Protecting Democracy », dans Lori Fisler DOMRASCH, dir., *Enforcing Restraint: Collective Intervention in International Politics*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1993, pp. 119-155.
35. Richard J. BLOOMFIELD, « Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime », *The Washington Quarterly*, vol. 17 n° 2, printemps 1994, p. 160.
36. C'est notamment le cas en ce qui concerne l'Unité pour la promotion de la démocratie, un organisme créé sur la proposition du Canada en 1990. Voir MAECI, « Le Canada donne un million de dollars à l'Unité pour la démocratie de l'OÉA », *Communiqué n° 103*, 19 mai 1992.

une action marquée par des tactiques nettement plurilatérales, notamment par le biais du cercle restreint du « groupe des amis ».

Concrètement, l'ONU s'engage dans la résolution du conflit haïtien lorsque l'Assemblée générale donne suite à la demande faite par l'OÉA en juillet 1992 en adoptant, le 24 novembre de la même année, la résolution A/47/20. Co-parrainée par le Canada, cette résolution demande au Secrétaire général de prendre les mesures voulues pour résoudre, en collaboration avec l'OÉA, la crise haïtienne[37]. Par la suite, le Canada poursuivra ses efforts à la marge des IIS et il initiera et appuiera diverses actions afin de favoriser la résolution du conflit. Ainsi, lorsque l'émissaire conjoint de l'ONU et de l'OÉA, Dante Caputo[38], obtient du général Cédras qu'une mission internationale d'observateurs de la situation des droits de la personne vienne sur l'île, le Canada qualifie cette étape « d'importante et d'encourageante[39] », fournit la moitié de ce contingent et y contribue pour une somme de 2,35 millions de dollars.

Cependant, c'est toujours d'abord et avant tout de l'intérieur du cercle « des amis » que le Canada agit. Ainsi, devant le peu d'effet de ces mesures et le manque d'enthousiasme des parties à en arriver à un accord négocié, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte à l'unanimité la résolution 840 rédigée par le Canada, la France, les États-Unis et le Venezuela et qui demande un embargo sur les armes, le pétrole et les capitaux, initiative en faveur de laquelle le Canada est intervenu activement[40] ; cette résolution s'avère essentielle à la résolution du conflit puisqu'elle a pour effet immédiat d'amener la CEE à respecter l'embargo – ce que les interventions de l'OÉA n'avaient pas permis d'accomplir – et de mener ainsi directement à l'« Accord de *Governor Island* » qui sera cependant vite renié par Cédras.

Le recours au forum parallèle des « amis » subsiste, malgré les échecs successifs des diverses tentatives : l'appel canadien à une imposition « totale et universelle[41] » des sanctions ne semble pas avoir de résultats alors qu'une délégation composée des représentants des « amis » se fait fermer la porte au nez par un Cédras intransigeant[42]. Le CS tentera bien, à l'instigation du « groupe des amis » auquel s'est joint l'Argentine, de resserrer l'étau sur le

37. MAECI, « Mme McDougall se réjouit de la résolution des Nations Unies sur la situation en Haïti », *Communiqué n° 220*, 25 novembre 1992.
38. Le 11 décembre, Boutros Boutros-Ghali nomme l'ex-ministre argentin des Affaires extérieures, au titre de son représentant spécial pour Haïti et le 13 janvier, Caputo accepte un mandat similaire de l'OÉA, ce qui signifie, à toutes fins pratiques, l'union des efforts de la part des deux institutions.
39. GC, « Le Canada participera à la mission d'observation en Haïti », *Communiqué n° 58*, 6 mars 1993.
40. MAECI, « Le Canada se réjouit de la résolution du Conseil de sécurité sur les sanctions contre Haïti », *Communiqué n° 132*, 17 juin 1993.
41. GC, « M. Ouellet appelle tous les pays à imposer des sanctions totales et universelles contre Haïti », *Communiqué n° 13*, 24 janvier 1994. Cet appel a été lancé au sortir d'un entretien que le ministre canadien a eu avec le président Aristide, à Ottawa, ce même jour.
42. *Idem*, « Le Canada condamne l'intransigeance du régime militaire haïtien », *Communiqué n° 234*, 22 décembre 1993.

régime militaire en adoptant, le 6 mai, la résolution 917 qui demande un embargo total, nouvelle initiative demeurée sans effet immédiat. Néanmoins, le Canada poursuit son travail et, le 31 juillet, le CS vote la résolution 940 présentée par le Canada, la France, l'Argentine et les États-Unis. Cette résolution autorise la formation d'une force multinationale sous commandement unifié, menace militaire qui marquera un déblocage dans le conflit, les putschistes cédant sous la pression ainsi exercée. À la suite du dénouement du conflit, le Canada, fort de son expérience en Namibie à la fin des années 1980, devait participer activement aux missions successives de l'ONU en Haïti, fournissant aussi bien du capital de connaissances en matière d'opération de consolidation de la paix – une dimension alors relativement innovatrice des activités onusiennes – que des effectifs, y compris aux plus hauts échelons de commandement.

La position « héroïque » du Canada envers les institutions internationales de sécurité est encore mieux affichée par le geste que le Canada pose afin de sauver l'une de ces missions. La Chine, toujours sensible aux liens entretenus par Haïti avec Taiwan[43], amende la proposition du CS qui devait établir la MANUH en demandant que soit réduit de 1900 à 1200 personnes le contingent financé par l'ONU ; discrètement, le Canada a accepté de prendre à sa charge le déploiement des 750 membres supplémentaires nécessaires à la réussite de l'opération[44]. Avec le dénouement de la crise proprement dite, on assiste à un changement de rôle pour le Canada : diplomatique, mais novateur pendant la crise, il devient logistique et plus routinier par la suite puisqu'il fait appel aux rôles classiques de *peacekeeper* et de *bridge-builder* à l'intérieur d'institutions multinationales.

III – Un exemple de construction et de développement des institutions de sécurité : la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU

Replaçant les tentatives de réforme de l'ONU dans leur perspective historique, Legault affirme : « La fin de la guerre froide a amené un tournant dans le processus de réforme. La croissance impressionnante des activités de maintien de la paix a fait pencher le balancier [*sic*] en faveur des transformations dans ce domaine. C'est le Secrétaire général dans son *Agenda pour la paix* qui a donné le coup d'envoi de ces réformes[45]. » En 1993, l'Assemblée générale y donne suite en établissant un Groupe de travail afin de discuter la réforme du Conseil

43. La Chine s'était abstenue lors du vote sur la motion portant sur la création de la force d'intervention multinationale.

44. Nomi MORRIS, « Buying time », *Maclean's*, 1er avril 1996, p. 30. Cet effort représente une contribution de 24 millions de dollars.

45. Albert LEGAULT, « Maintien de la paix et réforme des Nations Unies », *Études internationales*, vol. XXVII, nº 2, juin 1996, p. 325.

de sécurité sous l'angle d'une meilleure représentativité et, par conséquent, de sa légitimité même[46]. Plusieurs mesures ont été proposées afin de remédier à ce problème[47], soit par la composition du Conseil, soit par son mode de prise de décision, mais il semble qu'aucun consensus ne soit encore en vue.

Afin d'examiner ce cas, nous nous concentrerons sur la période pendant laquelle Lloyd Axworthy dirige le MAECI, soit depuis le 25 janvier 1996, et au terme de laquelle le Canada est élu pour un mandat biennal à titre de membre du Conseil. Pendant cette période, le Canada défend une position inspirée de quatre principes: 1) s'assurer que le Conseil de sécurité fonctionne avec cohérence, efficacité et transparence ; 2) accorder une représentation adéquate dans la composition du Conseil aux membres qui contribuent de manière significative aux fins de l'organisation ; 3) s'assurer que tout changement à la composition du Conseil ne nuise pas aux relations traditionnelles que le Canada entretient avec celui-ci ; 4) voir à ce que les décisions du Conseil soient plus transparentes et que les consultations avec les États qui fournissent des troupes soient pleinement institutionnalisées[48].

Pour comprendre la position canadienne à l'égard de toute réforme du Conseil, il est nécessaire de l'associer à l'intérêt que le Canada porte toujours au maintien et à la consolidation de la paix et au statut que cela lui confère. Il ne fait aucun doute que le Canada a entretenu jusqu'à présent des relations particulières avec le Conseil de sécurité, sans doute à cause de sa contribution à la mise sur pied et au développement des activités de maintien de la paix et de sa participation aux activités décidées par le Conseil. Cette contribution pourrait être d'autant plus significative que les futurs champs d'intervention envisagés correspondront de plus en plus aux champs d'expertise du Canada. Or, l'addition de nouveaux membres permanents pourrait remettre en cause ces relations entre le Canada et le Conseil. D'abord, le Canada n'a pratiquement aucune chance d'accéder au statut de membre permanent. Cela n'est pas tant dû à son poids économique, militaire ou démographique, qu'au fait que sa présence permanente au Conseil contribuerait à augmenter les déséquilibres existants qui sont visés par la réforme puisque le Canada appartient aux catégories de pays que l'on juge sur-représentées[49]. De plus, l'ajout d'une catégorie intermédiaire de membres permanents sans droit de veto serait encore plus désavantageuse pour le Canada. En effet, en raison des contributions tangibles du Canada aux opérations onusiennes de sécurité internatio-

46. Pour une analyse détaillée, voir Harald von RIEKHOFF, « The Security Council : Trial and Error in Moving to a Post-Westphalian International System », dans Fen Osler HAMPSON et Maureen APPEL MOLOT, dir., *Canada Among Nations 1996 : Big Enough to Be Heard,* Ottawa, Carleton University Press, 1996, p. 185.

47. A. LEGAULT, *loc.cit.*, pp. 328-329, donne un bon aperçu de l'ensemble des propositions avancées.

48. MAECI, *Le Canada et la réforme de l'*ONU, http ://www.dfait-maeci.gc.ca/onu2000un/ff-11-g.htm. et MAECI, *Canada : construire une paix véritable/Building a Better Peace,* Ottawa, MAECI, 1998 (document bilingue).

49. Cette exclusion est d'autant plus probable si l'Allemagne et le Japon réussissent à accéder à la permanence, même si cette dernière risque de ne pas être accompagnée par le droit de veto.

nale, le pays se situe dans un deuxième cercle d'influence autour des grandes puissances. La présence de membres permanents sans pouvoir de veto le reléguerait donc à une troisième strate, ce qui signifierait une perte nette de prestige et de pouvoir, notamment au profit de pays tels l'Inde ou le Nigeria.

Le défi que le Canada doit relever est donc de préserver son niveau d'influence et par conséquent son prestige qui sont réellement menacés par une réforme éventuelle. On le constate, de tous les cas étudiés à date, celui-ci présente la manifestation la plus claire d'une attitude réaliste. Cela n'empêchera cependant pas le Canada de se draper dans une position héroïque même s'il cherche en définitive à protéger ses propres intérêts en endiguant ces pertes possibles. D'abord, le Canada a tout intérêt à ce que les tentatives de réforme portent davantage sur la dynamique opérationnelle du Conseil que sur sa composition, par exemple, en préconisant une plus grande ouverture et une plus grande transparence dans le processus décisionnel régissant les activités du Conseil, orientation d'ailleurs sans cesse défendue par Axworthy depuis son accession à la tête de la diplomatie canadienne[50]. Déjà, en 1994, la représentante permanente du Canada à l'ONU, Louise Fréchette, énonçait les principes fondamentaux que le Canada souhaitait voir présider à la réforme du Conseil[51]. Toutefois, et à la différence de son prédécesseur, c'est la volonté politique exercée par Axworthy qui a permis de catalyser ces intentions générales et les transformer en de véritables priorités nationales.

Reprenant et développant les principes déjà énoncés, l'initiative canadienne du ministre Axworthy mise sur la représentativité, l'efficacité, la crédibilité et l'équité dans la réforme du Conseil. C'est ce qu'il se hâtera d'affirmer dès son premier discours devant l'Assemblée générale[52]. Un an plus tard, il précise davantage: il souhaite voir avant tout, un Conseil « moins élitiste et plus démocratique[53] ». Il insiste sur la modification des dynamiques décisionnelle et opérationnelle qui doit prendre le pas sur la refonte de la structure institutionnelle du Conseil. En un mot, il cherche à ouvrir la porte du cénacle puisque la représentativité, source de la crédibilité, serait plus assurément obtenue si plus d'États membres de l'ONU participaient aux décisions du Conseil que si l'on augmentait le nombre de ses membres qui y siègent. Tout en essayant d'orienter le projet de réforme davantage vers le processus décisionnel, le Canada fait donc valoir qu'un plus grand nombre de sièges n'est pas nécessairement une panacée.

50. Cette orientation découlerait plus particulièrement de sa conception de la politique étrangère canadienne, élaborée depuis ses études doctorales à Princeton et affinée au cours de son mandat à titre de critique de l'Opposition officielle en cette matière. Gregory WRICK, « Canadian Public and Governmental Perceptions of United Nations Reform », dans Fen Osler HAMPSON et Maureen APPEL MOLOT, *Canada Among Nations 1996* ..., p. 202.
51. MAECI, *Notes pour une allocution de Madame Louise Fréchette à la 49e Assemblée générale des Nations Unies,* New York, le 13 octobre 1994.
52. *Idem, Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères à la 51e Assemblée générale des Nations Unies,* 96/37, New York, le 24 septembre 1996.
53. *Idem, Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères à la 52e Assemblée générale des Nations Unies*, 97/36, New York, le 25 septembre 1997.

Ainsi, après avoir réitéré la nécessité d'une plus grande cohérence, d'ouverture et de transparence dans la manière dont le Conseil devrait fonctionner, Axworthy peut aller plus loin : « La tendance qu'ont les membres permanents à contrôler de plus en plus l'ordre du jour du Conseil et à marginaliser ainsi les membres élus, est contraire aux principes démocratiques [...] La *distinction entre membres permanents et membres élus doit être réduite plutôt qu'élargie*[54]. » Pour Axworthy, il s'agit du programme que le Canada entend défendre au Conseil pendant son mandat biennal. Il en ressort qu'Ottawa attaque véritablement sur les deux fronts et cherche à rehausser le niveau de participation des États de second rang les plus susceptibles d'accéder au statut de membre élu, ce qui a pour objectif de dé-hiérarchiser la structure et, ultimement, de préserver un rôle acceptable pour le Canada.

Les requêtes canadiennes vont toutefois bien au-delà de la gestion de la composition future du CS. Certes, année après année, le ministre réitère son appel à la transparence et demande que les pays impliqués dans un conflit faisant l'objet d'une intervention de l'ONU aient voix au chapitre. Ces revendications ne doivent cependant pas occulter un autre aspect important de la position canadienne, soit d'étendre la mission du Conseil de sécurité au-delà des traditionnelles dimensions stratégiques et s'engager dans la voie de la « sécurité humaine ». En un mot, le Canada concentre ses efforts sur le fonctionnement de l'institution plutôt que sur sa structure et, plus précisément, il cherche à redéfinir un volet particulier du mandat d'intervention du Conseil qu'il croit pouvoir influencer[55]. Ainsi, selon Axworthy, le Conseil est appelé à changer sa manière d'évaluer les défis posés à la sécurité internationale : il ne s'agit plus de voir dans ces défis des enjeux purement stratégiques à la manière des discours des grandes puissances durant la guerre froide, mais d'y voir des dimensions humaines propres à l'individu et au citoyen. Axworthy fait ici appel au concept de « sécurité humaine durable », un concept qu'il dit nouveau, qui, croit-il, répond mieux au contexte de l'après-guerre froide et qu'il perçoit comme étant complémentaire à celui de « développement durable » puisque, comme on l'a réalisé en matière de développement, il devient impossible de considérer à la pièce les questions de sécurité sans prendre en compte l'ensemble des causes et des impacts : « Nous avons pris connaissance que les enjeux que nous traitions autrefois séparément sont en fait liés[56] »,

54. *Idem*, *Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères à la 53e Assemblée générale des Nations Unies*, 98/59, New York, le 25 septembre 1998. Nos italiques.

55. Cette position rejoint celle d'auteurs tel Seara-Vasquez, qui soulignent le danger de confiner les fonctions du Conseil aux mandats tels qu'ils ont jadis été définis ainsi que les risques d'appliquer les anciennes définitions aux nouveaux mandats liés aux droits humains. Modesto SEARA-VASQUEZ, « The UN Security Council at Fifty : Midlife Crisis or Terminal Illness ? », dans *Global Governance*, vol. 1, n° 3, 1995, p. 292.

56. MAECI, *Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères sur le rôle du développement durable dans la politique étrangère du Canada*, 97/21, Vancouver, le 17 avril 1997.

affirme le ministre. Il défend ce concept dès son premier passage devant l'Assemblée générale de l'ONU et y établit, quelques mois seulement après avoir pris la direction du ministère, les bases de son action future : « Il a été reconnu, dit-il, que les droits de la personne et les libertés fondamentales [...] revêtent autant d'importance pour la sauvegarde de la paix mondiale que les mesures de désarmement. Nous nous rendons aussi compte qu'une véritable sécurité ne peut rester du seul domaine de l'État, mais qu'elle doit aussi engager la société civile[57]. »

Afin de faire accepter cette nouvelle conception, le ministre peaufine sa rhétorique à chacun de ses passages à l'Assemblée générale de l'ONU et fait vite de cet argument son principal cheval de bataille. Bien sûr, il rassure ses interlocuteurs moins enclins à l'innovation en établissant que le meilleur moyen d'établir cette sécurité humaine durable est d'agir en fonction de la consolidation de la paix[58] ; il fait ainsi appel au rôle traditionnel de *gardien de la paix* du Canada afin d'étayer sa nouvelle doctrine de sécurité élargie. Mais, en cherchant à repositionner le Canada à l'intérieur du cercle des nations, Axworthy confirme l'évaluation de David et Bourgeois qui affirment qu'il existe un lien entre la consolidation de la paix et « les aspirations du [Ministère des Affaires étrangères] de faire du Canada une puissance moyenne 'globale'[59] ».

Ces paramètres proposés par le Canada visent à contenir l'érosion de son influence, ce qui risque d'arriver si d'autres pays se voient accorder un siège permanent au Conseil. Dans un discours qu'il prononce à Ouagadougou en juin 1998, Axworthy déclare à cet égard qu'il « faut une volonté politique pour renoncer aux vestiges du passé comme le statut de membre permanent ou le droit de veto qui empêchent le Conseil d'attaquer un problème avant qu'il ne dégénère en crise[60] ». Il s'agit de l'affirmation la plus nette que le Canada ait jamais faite quant à son désir de modifier les institutions déjà existantes sans toutefois avoir recours à une hiérarchie qui défavoriserait le Canada. C'est aussi l'adoption d'une position plus radicale et héroïque affichée vis-à-vis des membres permanents puisque, jusqu'à ce moment, le gouvernement Chrétien paraissait accepter le principe de nouveaux membres permanents alors que le gouvernement Mulroney s'était ouvertement engagé en faveur des candidatures du Japon et de l'Allemagne ; le Canada semble maintenant préférer voir la hiérarchie opérationnelle onusienne abolie plutôt que de voir sa propre position marginalisée.

57. *Idem*, *Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères à la 51e Assemblée générale des Nations Unies*, 96/37, New York, le 24 septembre 1996.
58. *Idem*, *Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères à l'Université York, Pour une paix durable : la mise en place d'une initiative canadienne de consolidation de la paix* , 96/46, le 30 octobre 1996.
59. Charles-Philippe DAVID et Martin BOURGEOIS, « Le Canada et la consolidation de la paix. La formulation d'une nouvelle approche pour la politique étrangère canadienne », dans *Études internationales*, vol. XXIX, n° 3, septembre 1998, p. 595.
60. MAECI, *Notes pour une allocution à l'occasion de la trente-quatrième assemblée des Chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité africaine*, 98/44, Ouagadougou, le 9 juin 1998.

Le Canada réussira-t-il dans cette entreprise ? Il est encore très tôt pour juger de l'influence qu'il pourra effectivement exercer quant aux options qui seront retenues afin de réformer le Conseil. Son élection lui permettra toutefois de concentrer ses efforts à l'intérieur d'un forum plus restreint afin d'y promouvoir sa conception novatrice du concept de sécurité. En ce sens, nous pouvons dire que le Canada suit la nouvelle tendance établie au fil des dernières années quant à la nature et à la portée de ses actions diplomatiques.

Une lecture en perspective des trois cas

Les trois cas retenus dans le cadre de cette étude nous ont permis d'étudier des situations où le Canada a été confronté à diverses dynamiques dans le cadre de ses relations avec certaines institutions internationales de sécurité. L'analyse nous a révélé d'importantes constantes.

Tout d'abord, il ne fait aucun doute que l'action du Canada cherche à se concentrer et à développer un credo bien défini. Que ce soit le rétablissement de la démocratie en Haïti et non seulement l'adoption d'une politique régionale hémisphérique, le traité sur les mines AP plutôt qu'une politique globale sur les armes classiques ou encore la réforme d'un volet des mandats du CS plutôt qu'une réforme totale du Conseil, le Canada établit des cibles d'intervention très précises. Qui plus est – et cela déborde la définition que Cooper donne à son concept de concentration – , le Canada concentre systématiquement ses efforts à l'intérieur de noyaux d'intervention à partir desquels il fera rayonner son action dans ou en marge des institutions multilatérales. Nous en avons été témoins avec le « groupe des amis » dans le cas de la crise haïtienne. Un autre exemple nous est donné avec le noyau de départ du processus d'Ottawa et les pays-cibles, leaders régionaux, dans le cas du traité bannissant les mines AP où le Canada a choisi de rediriger son action diplomatique, renonçant à jouer le rôle de conciliateur auprès des Grands à l'intérieur des institutions qu'ils contrôlent pour plutôt exercer son leadership *parmi* les autres puissances de second rang. Quant au CS, l'action portée à l'intérieur même du Conseil et le recours à l'appui des pays de niveau intermédiaire[61] afin

61. Il est intéressant de noter que le Canada jouit d'un niveau d'influence bien supérieur à celui de la plupart des autres pays fournisseurs aux activités du CS et, en leur offrant ainsi de mettre cette influence au service du bien commun – une nouvelle manifestation de l'« héroïque » collégialité, du moins, en apparence – , le Canada cherche à gagner des appuis qui ne peuvent que l'aider à affermir sa position vis-à-vis des interlocuteurs plus puissants. D'ailleurs la position canadienne se trouve appuyée par les réflexions de plusieurs analystes dont Karl KAISER (« Devenir membre permanent du Conseil de Sécurité : un but légitime de la nouvelle politique extérieure allemande », *Politique étrangère*, vol. 58, Hiver 93/94, p. 1015) et Helen LEIGH-PHIPPARD (« Remaking the Security Council : the options », *The World Today*, vol. 50, août-septembre 1994, p. 168) qui lient volontiers légitimité et succès des opérations onusiennes. Par ailleurs, l'approche défendue par le Canada correspond à des demandes exprimées autant par des États du Sud que par des pays non alignés. Sam DAWS, (« Seeking Seats, Votes, and Vetoes », *World Today*, vol. 53, 1997, p. 256) et Sally MORPHET, (« The Influence of States and Groups of States on and in the Security Council and General Assembly, 1980-94 », *Review of International Studies*, vol. 21, 1995, pp. 435-462).

de faire prévaloir son point de vue est encore une fois la voie privilégiée par le Canada. À tous égards, il s'agit d'une action diplomatique beaucoup plus concentrée qu'à l'époque où le Canada préconisait des mesures et des politiques plus universelles.

De plus, l'analyse nous révèle que, ce faisant, le Canada marginalise les instances existantes à l'intérieur des IIS, ce qui révèle un certain héroïsme. Dans le cas du traité bannissant les mines AP, le rôle joué par le Canada semble assez facile à cerner à toutes les étapes du processus : il pourrait s'agir d'un rôle associé au leadership multilatéral, ce qu'affirme Lawson[62]. Il est toutefois intéressant de préciser que, même si l'objectif visé est de nature multilatérale, le processus diplomatique mis en œuvre pour atteindre cet objectif est de nature essentiellement mixte (diplomatie publique et diplomatie étatique) et plurilatérale. Le Canada préfère opérer à l'intérieur de sous-groupes plus restreints afin de dégager une masse critique qui puisse faire évoluer rapidement la question (*fast track diplomacy*), poursuivant ses activités en marge des institutions existantes. Voilà autant d'indicateurs qui révèlent la nature « héroïque » des actions entreprises.

Dans le cas haïtien, le recours suivi au « groupe des amis » illustre bien cette position. Par ailleurs, lorsque le Canada dépasse la simple recherche d'une solution par le biais de résolutions en récupérant à son compte une partie des opérations de la MANUH afin d'en assurer l'efficacité, cet héroïsme est réaffirmé. Enfin, si on voit le Canada assumer des responsabilités de consolidation de la paix dans la phase opérationnelle de la résolution du conflit, ce qui correspond à un rôle plus traditionnel, il est remarquable que l'action entreprise à l'OÉA le soit en fonction d'un paramètre novateur, le maintien de la démocratie, qui est directement lié au nouvel agenda canadien élargi en matière de sécurité.

Ce changement de cap stratégique se fait aussi sentir dans le cas de la réforme du CS. Ici, le Canada cherche d'abord à prévenir des développements institutionnels qui le marginaliseraient par rapport aux grandes puissances, voire à l'intérieur même du groupe des pays qualifiés de puissances intermédiaires. À cet égard, le Canada souscrit à l'évaluation que fait Dows : faire du Conseil un organisme « assez petit pour être efficient, mais assez représentatif pour être légitime et efficace[63] », valeurs reprises par plusieurs analystes, y compris Pearson[64]. À prime abord, il peut sembler qu'il s'agit d'actions plus routinières. Sous la direction du ministre Axworthy, le Canada place la réforme de l'ONU sur sa liste de priorités et cherche à obtenir un siège au Conseil, ce qui lui permettrait de défendre son agenda de manière plus efficace. Ces conditions sont d'autant plus nécessaires que la donne n'est pas

62. Robert Lawson, *op. cit.*, p. 96.
63. S. Daws, *op. cit.*, p. 258.
64. Geoffrey Pearson, « Peacekeeping and Canadian Policy », dans Eric Fawcett et Hanna Newcombe, dir., *United Nations Reform : Looking Ahead After Fifty Years*, Toronto, Dundurn Press, 1995, p. 119.

la même pour le Canada que pour d'autres pays. Pour ne donner qu'un exemple, si la nomination de l'Allemagne et du Japon comme membres permanents du Conseil signifie, par le nouveau partage du fardeau monétaire qui s'ensuivra, un allégement pour les États-Unis, ce qui pourrait contribuer à ainsi s'assurer de leur appui[65], ce même ajout de membres représente un recul pour le Canada qui serait, comme nous l'avons vu, relégué à une influence de troisième niveau. La réponse que le Canada apporte à ce défi est originale. On propose des avenues qui répondent aux grands principes de représentativité, d'efficacité, de crédibilité et d'équité, mais qui constituent toutefois des innovations importantes qui gravitent autour d'éléments tels le concept de sécurité humaine durable ou encore la reconnaissance institutionnelle des principaux États fournisseurs de troupes aux activités de maintien et de consolidation de la paix, créneau d'ailleurs privilégié par le Canada pour actualiser ce même concept de sécurité humaine durable.

Il ressort donc de notre étude que le rôle du Canada s'apparente de plus en plus à celui d'un réformateur et d'un bâtisseur de nouvelles institutions même si, comme c'est le cas avec le CS, des intérêts nationaux constituent la motivation plus profonde des gestes posés. En effet, il faut retenir de cette analyse que le Canada va au-delà de la défense du statu quo ou d'une politique d'ajustement d'un cadre défini et cherche plutôt à redéfinir en profondeur le cadre institutionnel, en mettant à contribution des concepts novateurs. Devant l'inévitabilité du changement, le Canada préfère pousser en direction de réformes radicales, espérant en quelque sorte éviter des solutions de compromis qui risqueraient de le marginaliser.

65. Pour une explication de cet angle d'analyse, voir Jose E. ALVAREZ, « The Once and Future Security Council », *The Washington Quarterly*, vol. 18, n° 2, p. 5.

Tableau 2

Les manifestations de l'« australisation » de la politique étrangère canadienne

Cas	Portée de l'action diplomatique		Nature de l'action diplomatique	
	Concentration	**Universalisation**	**Héroïsme**	**Routine**
Crise haïtienne	Privilégie le développement institutionnel régional (OÉA)	Recours à l'ONU devant les difficultés rencontrées au niveau régional	Interventions en faveur de la démocratie	
	Groupe des amis		Consolidation de la paix, sauvetage de la MANUH	Participation aux missions de l'ONU.
Mines AP	Un seul problème, celui des mines AP. Création d'un nouveau traité		Surenchère moralisatrice, diplomatie publique, *fast track diplomacy*	
CSONU	Priorité à la réforme opérationnelle		Concept de sécurité humaine globale. Remise en question du droit de veto et de la permanence	Élection comme membre non permanent

Le tableau 2 résume l'ensemble des cas étudiés en fonction des paramètres que nous avons retenus. Nous pouvons y remarquer que, même si certaines actions ont une portée plus universelle et que d'autres font appel à des valeurs de nature plus routinière, il demeure que, dans chacun de ces cas, le Canada privilégie constamment une action diplomatique plus concentrée et sort de plus en plus des sentiers battus pour défendre des positions novatrices. Nous pouvons donc en conclure que, tel que nous l'avions énoncé au début de cet article, le Canada ne renie pas son engagement envers certains principes de sa politique étrangère qui font davantage appel à l'universalisation et à la routine, mais qu'il a tenté de fonder sa politique sur de nouvelles bases qui se caractérisent par une action plus concentrée et d'une nature plus héroïque. En ce sens, nous pouvons conclure qu'effectivement, le Canada tend vers une attitude de plus en plus semblable à celle de l'Australie eu égard aux paramètres identifiés par Cooper.

Replacées dans le cadre d'une étude portant sur les puissances majeures, ces conclusions nous interpellent d'une façon particulière. En effet, le cas canadien est assez singulier : puissance militaire importante aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, le Canada a conservé et peut-être même, à certains égards, accru son niveau d'influence diplomatique alors que sa force militaire déclinait. Aux lendemains de la guerre froide, alors que la donne

stratégique est sensiblement modifiée et que les priorités des divers États ne sont plus les mêmes, un maintien de la politique étrangère canadienne caractérisée par la routine et la portée universelle des actions laisserait le Canada à l'intérieur d'un quadrant de plus en plus achalandé où il aurait été de plus en plus difficile d'affirmer son leadership et de faire reconnaître ses priorités. Le déplacement vers un autre quadrant caractérisé par l'héroïsme et la concentration des interventions permettrait au Canada de s'affirmer davantage, tout en tablant sur ses capacités diplomatiques traditionnelles. Cet appel à une nouvelle orientation de la politique étrangère canadienne pour sauvegarder une position plus traditionnelle est d'ailleurs un phénomène que nous avons clairement identifié dans le cas de la réforme du CS. En fait, on peut se demander si ce n'est pas précisément pour cette raison, soit sauvegarder sa position sur l'échiquier politique mondial, que le Canada délaisse le multilatéralisme classique pour privilégier le plurilatéralisme.

Par ailleurs, cette mise en contexte bidimensionnelle nous fait interroger ceux qui prétendent que l'attitude du ministre Axworthy constitue un écart marqué par rapport à la tradition pearsonienne de la diplomatie canadienne. Certes, les méthodes semblent avoir subi un changement assez important puisque le Canada apparaît aujourd'hui beaucoup plus porté à l'avant-scène qu'il ne l'était aux jours de la diplomatie discrète de Pearson. Toutefois, la dimension « bâtisseur d'institutions » retrouvée dans chacun des cas étudiés est, elle, vraisemblablement néo-pearsonienne. Peut-on alors continuer à parler de fonction propre à une puissance intermédiaire[66], même s'il s'agit d'un concept fort subjectif[67], ou, à l'heure d'une nouvelle donne internationale, devrait-on plutôt y voir l'amorce d'une définition de ce que pourrait être une puissance davantage « globale » qu'internationale ? La réponse à ces questions pourrait nous être apportée à la lumière des développements ultérieurs que connaîtra la politique étrangère canadienne.

66. Pour une appréciation complète de ce concept, voir Andrew F. COOPER, *Canadian Foreign Policy ; Old Habits and New Directions*, Toronto, Prentice Hall, 1997, pp. 19-22.
67. Kim Richard NOSSAL, *The Politics of Foreign Policy*, Toronto, Prentice Hall, 1997, p. 64 ; Denis STAIRS, « Of Medium Powersand Middling Roles », dans Ken BOOTH, dir., *Statecraft and Security : The Cold War and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 270-286.