

## Le Canada et l'OTAN, la sécurité européenne et la fin de la guerre froide : de l'implication au retrait

Ronald Hatto

Volume 33, Number 1, 2002

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/704383ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/704383ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hatto, R. (2002). Le Canada et l'OTAN, la sécurité européenne et la fin de la guerre froide : de l'implication au retrait. *Études internationales*, 33(1), 91–107. <https://doi.org/10.7202/704383ar>

Article abstract

Canada's role in NATO and European security is almost unknown by its European allies. This article tries to offset this deficiency by laying out Canadian initiatives in arms control, setting up of confidence building measures and in the implementation of the cooperative security concept to Europe between 1987 and 1997. The article shows the evolution of the Canadian government position toward the European security. The first part of the article considers the role played by Canada in arms control between 1987 and 1992, more specifically during the Conventional Forces in Europe reduction treaty (OEE) negotiations and in the implementation of the « Open Skies » regime. The second part of the article looks at the evolution of the Canadian approach toward European security and at the emphasis put on cooperative security. Canada's goal being to allow NATO to play the political role provided by article 2 of the Washington Treaty. The article shows nonetheless that the flimsiness of Canada's politics concerning NATO had weakened its position towards its allies and its future role in the Alliance.

# Le Canada, l'OTAN, la sécurité européenne et la fin de la guerre froide : de l'implication au retrait

Ronald HATTO\*

**RÉSUMÉ :** Le rôle du Canada au sein de l'OTAN et de la sécurité européenne est presque inconnu de ses alliés européens. Le présent article cherche donc à pallier cette déficience en présentant les initiatives canadiennes dans les domaines du contrôle des armements, de la mise en place de mesures de confiance et dans l'application du concept de sécurité coopérative en Europe entre 1987 et 1997. L'article s'attache à démontrer l'évolution de la position du gouvernement canadien face à la sécurité européenne. La première partie examine le rôle joué par le Canada dans le contrôle des armements entre 1987 et 1992, plus spécifiquement lors des négociations du Traité sur les forces conventionnelles en Europe (CFE) et dans la réalisation du régime de libre survol des territoires dit « Ciel ouvert ». La seconde partie examine l'évolution de l'approche canadienne face à la sécurité en Europe et l'accent mis sur la sécurité coopérative. Le but du Canada étant de permettre à l'OTAN de jouer le rôle politique prévu par l'article 2 du Traité de Washington. L'article démontre néanmoins que les inconsistances du Canada à l'égard de l'OTAN ont affaibli sa position face à ses alliés et à son rôle futur au sein de l'Alliance.

**ABSTRACT :** Canada's role in NATO and European security is almost unknown by its European allies. This article tries to offset this deficiency by laying out Canadian initiatives in arms control, setting up of confidence building measures and in the implementation of the cooperative security concept to Europe between 1987 and 1997. The article shows the evolution of the Canadian government position toward the European security. The first part of the article considers the role played by Canada in arms control between 1987 and 1992, more specifically during the Conventional Forces in Europe reduction treaty (CFE) negotiations and in the implementation of the « Open Skies » regime. The second part of the article looks at the evolution of the Canadian approach toward European security and at the emphasis put on cooperative security. Canada's goal being to allow NATO to play the political role provided by article 2 of the Washington Treaty. The article shows nonetheless that the flimsiness of Canada's politics concerning NATO had weakened its position towards its allies and its future role in the Alliance.

---

\* Candidat au doctorat et Maître de conférences à l'Institut d'Études Politiques de Paris. L'auteur tient à remercier Michel Fortmann et Stéphane Roussel pour leur soutien moral et matériel lors de la rédaction de cet article ainsi que deux évaluateurs externes de la Revue pour leurs judicieuses remarques.

Le quarantième anniversaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) le 4 avril 1989 a coïncidé avec le début de grands bouleversements politiques en Europe. En effet, quelques mois après cet événement, plusieurs régimes communistes en place en Europe centrale et orientale se sont effondrés, en octobre 1990 l'Allemagne était réunifiée et en décembre 1991 l'Union soviétique disparaissait. Ces bouleversements, impensables quelques années auparavant, ont forcé l'OTAN à redéfinir son rôle et ses fonctions dans une Europe aux contours stratégiques flous.

La disparition de la menace directe découlant des événements mentionnés précédemment aura également pour effet d'influencer la politique du Canada à l'égard de l'Alliance atlantique. L'aboutissement de cette réorientation de la politique de défense canadienne étant le retrait quasi complet des forces militaires qui étaient stationnées en Allemagne<sup>1</sup>. Le présent article se propose donc d'examiner le rôle du Canada au sein de l'OTAN et dans la sécurité européenne de 1987 à 1997. La période choisie s'étend du début des pourparlers sur la réduction des forces conventionnelles à Vienne en février 1987 jusqu'au sommet de l'OTAN à Madrid en juillet 1997<sup>2</sup>.

L'article comporte deux parties. La première partie s'intéresse au rôle qu'a joué le Canada dans les politiques de l'OTAN en matière de contrôle des armements conventionnels et de mesures de confiance dans la phase finale de la guerre froide. Notre attention se portera plus spécifiquement sur le Traité sur les Forces Conventionnelles en Europe (FCE) et sur le Traité « Ciel ouverts ». La seconde partie examinera de quelle façon le Canada s'y est pris pour redéfinir son rôle dans le domaine de la coopération avec l'Europe en matière de sécurité. La conclusion cherchera à déterminer le rôle actuel du Canada dans la sécurité européenne.

1. 127 aviateurs canadiens sont attachés à l'unité de reconnaissance aérienne (AWACS) de Geilenkirchen en Allemagne. Selon la Délégation conjointe du Canada à l'OTAN, cette participation place le Canada au troisième rang des bailleurs de fonds les plus importants de la force aérienne d'avertissement rapide de l'OTAN. Voir « La contribution du Canada à l'OTAN », Délégation conjointe du Canada à l'OTAN, 9 mai 2000, <http://www.nato.int/canada/cnd-otan.htm>.
2. À noter que le présent article n'aborde pas directement la question de la participation importante du Canada aux différentes missions de paix (FORPRONU, IFOR/SFOR ou KFOR) en ex-Yougoslavie. Au 12 janvier 2002, la présence militaire canadienne dans les Balkans s'élevait à 1619 soldats en Bosnie-Herzégovine, un observateur en Macédoine et trois observateurs au Kosovo. Voir le site du ministère de la Défense du Canada à l'adresse Internet suivante : [http://www.dnd.ca/menu:Opérations/index\\_f.htm](http://www.dnd.ca/menu:Opérations/index_f.htm). Une participation aux missions de paix est sans conteste une des facettes importantes du rôle du Canada dans la sécurité européenne mais qui est peu reconnue par ses alliés comme le souligne Erika SIMPSON dans « The Looming Costs of NATO Expansion in the 21<sup>st</sup> Century. What Alternatives Does Canada Have ? », *International Journal*, vol. 54, n° 2, 1999, p. 330. La raison de cette attitude des alliés repose sur leur perception que le déploiement dans le cadre d'une mission des Nations Unies n'est pas permanent et qu'il est sujet aux révisions. En d'autres termes, il s'agit d'une nécessité temporaire plutôt que d'un engagement obligatoire et formel. Voir Dean F. OLIVER, « Canadian International Security Policy and the North Atlantic Treaty Organisation. A Contradiction in Terms ? », in M.J. TUCKER, R.B. BLAKE et P.E. BRYDEN (dir.), *Canada and the New World Order. Facing the New Millennium*, Toronto, Irwin Publishing, 2000, p. 75.

Une des conclusions découlant de la présente recherche est que le pragmatisme du gouvernement canadien dans la formulation de sa politique étrangère en général et face à la sécurité euro-atlantique en particulier, taxé d'internationalisme sélectif dans le meilleur des cas ou de diplomatie de « grippe-sou » dans le pire des cas<sup>3</sup>, a affaibli la position du Canada face à ses alliés de l'OTAN. Ceci n'a toutefois pas empêché le gouvernement d'Ottawa de procéder à une diminution (sinon à l'élimination) de sa présence militaire permanente en Europe. En revanche, suite aux progrès accomplis dans la formulation de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), le gouvernement canadien semble avoir pris conscience des risques associés à sa politique d'indifférence relative face aux questions de sécurité européenne<sup>4</sup>. D'où une évolution de la coopération entre le Canada et l'Union européenne en matière de sécurité<sup>5</sup>.

### I – Le Canada, l'OTAN et le contrôle des armements (1987-1992)

Si le contrôle des armements et le désarmement en Europe ont été des priorités de la politique de défense du Canada depuis les années 1950<sup>6</sup>, l'attitude du gouvernement canadien à l'égard de l'OTAN n'a pas toujours reflété cet attachement pour la stabilité de l'Europe. Deux exemples de cette inconstance du Canada face à l'OTAN ont été la réduction unilatérale du contingent canadien basé en Europe en 1969 et le rapatriement, sans consultation des alliés, de la quasi-totalité de ce même contingent entre 1991 et 1994<sup>7</sup>. Cette inconstance aura des répercussions sur la position du Canada au sein de l'Alliance atlantique. Selon certains auteurs, ce serait le malaise suscité par la réduction unilatérale de 1969 qui expliquerait en partie la discrétion des Canadiens lors des discussions préliminaires devant mener aux négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces conventionnelles

3. Pour la notion d'internationalisme sélectif voir Jean-François RIOUX et Robin HAY, « Canadian Foreign Policy. From Internationalism to Isolationism ? », *International Journal*, vol. 54, n° 1, 1998-99, p. 62. Pour la diplomatie de « grippe-sou » voir Kim Richard NOSSAL, « Pinchpenny Diplomacy. The Decline of 'Good International Citizenship' in Canadian Foreign Policy », *International Journal*, vol. 54, n° 1, 1998-99, pp. 88-105.
4. Michel FORTMANN et Hélène VIAU, « Le Canada et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : une politique à la croisée des chemins », *La revue internationale et stratégique*, n° 44, hiver 2001-2002, pp. 41-52 ; Alex McLEOD, « L'évolution de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense et ses implications pour le Canada », présentation faite lors de la réunion annuelle du Conseil Atlantique du Canada le 16 novembre 2001. Disponible à l'adresse Internet suivante : <http://www.atlantic-council.ca/publications.htm>.
5. Pour un aperçu des différents champs d'application de cette coopération, consulter le site Internet suivant : <http://www.canadaeuropa.gc.ca/canada-eu-pol-f.asp>. Pour une présentation de l'ambiguïté du Canada face à la PESD, voir Alex McLEOD, *op. cit.* et M. FORTMANN et H. VIAU, *op. cit.*, p. 50.
6. Douglas HAMLIN, « Conventional Arms Control and Disarmement in Europe : Canadian Objectives », Working Paper #20, Ottawa, Institut canadien pour la paix et le désarmement, janvier 1990, p. 7.
7. La décision de retirer le contingent canadien a été prise en 1991 mais l'annonce officielle n'a été faite qu'en février 1992. Voir Dean OLIVER, *op. cit.*, p. 71.

en Europe (MBFR)<sup>8</sup>. Avec l'abandon officiel des négociations MBFR en février 1989 et le début de celles sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) un mois plus tard, le Canada a cherché dès le départ à jouer un rôle plus actif que par le passé. Cette implication du Canada se fera d'ailleurs sentir lors des négociations FCE. Toutefois, c'est dans la réalisation du régime de libre survol des territoires « Ciels ouverts » que le Canada sera le plus impliqué.

#### A — Le Canada et le Traité FCE

S'il est vrai que le Canada n'a joué qu'un rôle modeste dans les négociations MBFR, il s'est néanmoins empressé de souligner l'importance que représentait la conclusion d'un traité sur la réduction des armes conventionnelles en Europe après la guerre froide. Un tel traité devrait permettre d'assurer la stabilité du continent par une réduction des arsenaux, tout en favorisant le dialogue portant sur la gestion des relations entre l'Est et l'Ouest<sup>9</sup>. De plus, les transformations majeures du paysage politique en Europe centrale et orientale ont probablement incité les responsables canadiens à croire que la signature d'un traité sur la réduction des forces conventionnelles permettrait, éventuellement, de rapatrier les forces stationnées en Allemagne. Certains avaient d'ailleurs cru la même chose advenant le succès des MBFR<sup>10</sup>. Le 5 décembre 1989, après une visite à Washington, le premier ministre Mulroney précisait que le Canada souhaiterait *un jour* retirer ses forces armées d'Europe advenant un accord sur les FCE<sup>11</sup>.

Contrairement au profil bas adopté lors des négociations MBFR, le gouvernement canadien a tenu à souligner qu'il participerait pleinement aux négociations sur la limitation des armes conventionnelles en Europe<sup>12</sup>. Le Canada a d'ailleurs cherché à spécifier dès le début des négociations FCE en mars 1989, le type de rôle qu'il pourrait jouer dans l'application d'un tel traité<sup>13</sup>. Comme le Traité FCE comportait quatre grands éléments — la limitation des armements et les moyens de la réaliser ; l'échange d'informations ; la

8. M. FORTMANN, A. LEGAULT et S. ROUSSEL, « De l'art de s'asseoir à la table : le Canada, l'OTAN et les négociations européennes sur l'Arms Control (1973-1986) », in P. LÉTOURNEAU (dir.), *Le Canada et l'OTAN après 40 ans (1949-1989)*, Québec, CQRI, 1992, pp. 148-149 ; A. LEGAULT et M. FORTMANN, *Une diplomatie de l'espoir : le Canada et le désarmement 1945-1988*, Québec, Presses de l'Université Laval / CQRI, 1989, p. 475.

9. D. HAMLIN, « Conventional Arms Control... », *op. cit.*, p. 8.

10. M. FORTMANN, A. LEGAULT et S. ROUSSEL, « De l'art de s'asseoir à la table... », *op. cit.*, p. 147.

11. *Guide sur les politiques canadiennes relatives à la limitation des armements, au désarmement, à la défense et à la solution des conflits 1990*, Ottawa, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, p. 104.

12. *Guide sur les politiques canadiennes relatives à la limitation des armements, au désarmement, à la défense et à la solution des conflits 1989*, Ottawa, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, p. 60.

13. Les discussions sur la réduction des armes conventionnelles avaient été abordées à Vienne dès février 1987.

vérification et le suivi<sup>14</sup> – le Canada a décidé de se consacrer aux aspects touchant les mesures de vérification<sup>15</sup>.

Ceci n'a rien d'étonnant compte tenu de l'expérience et de l'expertise acquises par le Canada dans ce domaine. Cet intérêt du Canada pour la vérification date en effet du début des années 1980. Lors d'une allocution prononcée en juin 1982 à la Seconde Session extraordinaire des Nations Unies sur le désarmement, le Premier ministre canadien de l'époque, Pierre Elliott Trudeau, avait identifié le problème de la vérification comme étant l'une des questions les plus importantes pour le Canada en matière de contrôle des armements et de désarmement. Cet intérêt pour la vérification s'était traduit par la mise sur pied, en février 1984, d'une Section de recherche sur la vérification au sein du ministère des Affaires extérieures du Canada<sup>16</sup>.

Cette insistance du gouvernement canadien d'inscrire sa participation aux négociations et à l'application du Traité FCE dans le domaine précis de la vérification, repose probablement sur sa volonté de maintenir ou même d'accroître son influence dans le domaine de la sécurité européenne. Comme le soulignent Albert Legault et ses collaborateurs :

Pour une « puissance moyenne » comme le Canada, une stratégie de spécialisation dans certains domaines précis (*issue areas*) semble être la meilleure option pour maintenir ou accroître son influence internationale et faire progresser certains dossiers qu'elle estime importants<sup>17</sup>.

Or, selon Douglas Hamlin, le Canada a toujours insisté pour que les différentes ententes signées au niveau du contrôle des armements soient vérifiables. En d'autres termes, le Canada a constamment souligné la nécessité d'inclure des dispositions permettant de s'assurer que les États signataires respectent les termes des ententes<sup>18</sup>.

Une raison supplémentaire a été invoquée pour expliquer l'attachement du Canada aux mesures de vérification. Selon l'ambassadeur du Canada aux négociations FCE, M. David Peel, comme les Forces canadiennes n'ont pas été tellement affectées par les dispositions du Traité FCE, le Canada a pu se permettre de focaliser son attention dans le domaine de la vérification<sup>19</sup>. De

14. *Le Bulletin du désarmement*, n° 15, hiver 1990/91, Ottawa, Affaires extérieures et commerce extérieur Canada, p. 2.

15. *Guide sur les politiques canadiennes relatives à la limitation des armements, au désarmement, à la défense et à la solution des conflits 1989*, Ottawa, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, p. 61.

16. *Le Bulletin du désarmement*, n° 11, automne 1989, Ottawa, Affaires extérieures et commerce extérieur Canada, p. 4 ; A. LEGAULT et M. FORTMANN, *Une diplomatie de l'espoir...*, op. cit., p. 586.

17. A. LEGAULT, A. SENS, M. FORTMANN et P. MARANTZ, *L'élargissement de l'OTAN et les intérêts transatlantiques canadiens*, Québec, IQHEI, 1997, p. 105.

18. D. HAMLIN, « Conventional Arms Control... », op. cit., p. 9.

19. DAVID PEEL, « The CFE Negotiations: A Canadian Perspective », in H. CHESTNUTT et M. SLACK (dir.), *Verifying Conventional Force Reductions in Europe: CFE I and Beyond*, Toronto, York Centre for International and Strategic Studies, 1991, p. 21.

l'avis de M. Peel, la vérification est importante dans la mesure où elle permet d'institutionnaliser, dans les relations inter-étatiques, l'acceptation de règles, de procédures et d'attentes similaires à celles qui gouvernent la conduite des relations entre les individus dans les sociétés civilisées<sup>20</sup>.

De plus, tout au long de la guerre froide, le Canada et ses alliés de l'OTAN ont constamment cherché un moyen de réduire les risques d'une attaque surprise par les pays du Pacte de Varsovie<sup>21</sup>. Or, l'un des mandats des négociations sur les FCE était justement d'augmenter la stabilité en éliminant les moyens permettant de lancer des attaques surprises. Fait encourageant, pour la première fois depuis le début des négociations sur le contrôle des armements conventionnels en Europe, les deux blocs s'entendaient sur la nécessité de réduire les risques d'attaque surprise par la réduction des niveaux d'armements conventionnels<sup>22</sup>.

Le contexte politique et stratégique de la fin des années 1980 se prêtait donc bien à une participation active du Canada aux négociations et à l'application des mesures visant la réduction des armements conventionnels en Europe. Cette participation a d'ailleurs pris plusieurs formes. C'est ainsi que le Canada a organisé des rencontres au Collège Militaire Royal de St-Jean au Québec<sup>23</sup> et à Montebello en octobre 1990<sup>24</sup>. Ces rencontres portaient sur les modalités de la mise en application des mesures de vérification du Traité FCE. Au début de 1990, le ministère de la Défense nationale du Canada a créé une organisation permanente de vérification conforme aux exigences du Traité FCE<sup>25</sup>. Concrètement, cette organisation a dispensé des cours de base en opérations de vérification<sup>26</sup>.

Après avoir ratifié le Traité FCE le 22 novembre 1991<sup>27</sup>, le Canada a continué à s'impliquer dans la mise en œuvre des opérations de vérification. Ainsi, après avoir été l'un des premiers pays à reconnaître l'indépendance de l'Ukraine, le Canada a cherché à s'assurer que ce pays respecterait les clauses du Traité FCE et celles d'autres ententes relatives au contrôle des armements. En avril 1992, le gouvernement canadien a dépêché un groupe de spécialistes en Ukraine pour qu'ils puissent former des spécialistes locaux aux méthodes de vérification prévues par le Traité FCE<sup>28</sup>. Enfin, le Canada a été le premier pays à conduire

20. *Ibid.*, p. 20.

21. D. HAMLIN, « Conventional Arms Control... », *op. cit.*, p. 15.

22. *Ibid.*, p. 16.

23. D. PEEL, « The CFE Negotiations... », *op. cit.*, p. 22.

24. *Le Bulletin du désarmement*, n° 15, hiver 1990/91, p. 5.

25. Gerry HERTER, « Verification Operations : A Canadian Perspective », in H. CHESTNUTT et M. SLACK (dir.), *op. cit.*, pp. 73-74.

26. *Ibid.*, p. 76; *Le Bulletin du désarmement*, n° 15, hiver 1990/91, p. 8.

27. *Guide sur les politiques canadiennes relatives à la limitation des armements, au désarmement, à la défense et à la solution des conflits 1992*, Ottawa, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, p. 29.

28. *Ibid.*

une opération de vérification « on-site » dans le cadre du Traité FCE. Cette opération s'est déroulée le 17 juillet 1992, le jour même de l'entrée en vigueur provisoire du Traité, sur une base de fusiliers motorisés de l'armée russe<sup>29</sup>.

Toutefois, fidèle à ses tergiversations face à la sécurité européenne, le Canada, après s'être grandement impliqué dans la réalisation du Traité sur les Forces Conventionnelles en Europe, a décidé de retirer ses troupes stationnées en Allemagne sans consulter ses alliés. Certains auteurs ont fait remarquer que ce retrait unilatéral des troupes canadiennes d'Europe risquait de grever la participation du Canada aux négociations paneuropéennes sur le contrôle des armements<sup>30</sup>. Pourtant, le Canada a continué à s'impliquer dans le contrôle des armements en Europe, notamment en participant à la Conférence de Vienne sur la révision du Traité FCE en mai 1996, en effectuant en moyenne 18 inspections annuelles dans le cadre de l'application du Traité FCE<sup>31</sup> et en mettant au point des techniques et des procédures d'opérations liées à l'application d'un autre traité auquel le Canada a activement participé, celui dit des « Ciels ouverts ».

#### B — Le Traité « Ciels ouverts » : l'apothéose du rôle du Canada en Europe ?

Si le Canada s'est montré actif lors des négociations et de la mise en œuvre du Traité FCE, il a certainement été le chef de file dans la création du régime de surveillance « Ciels ouverts ». Ce serait d'ailleurs sur l'insistance du premier ministre Mulroney du Canada, que le président américain George Bush aurait décidé de relancer l'idée d'une ouverture des espaces aériens des deux alliances<sup>32</sup>. Cette idée avait initialement été lancée par le président américain Eisenhower en 1955. Le manque de réceptivité des Soviétiques avait toutefois relégué cette question aux oubliettes, du moins jusqu'à la proposition Bush de mai 1989.

L'attachement du Canada au régime « Ciels ouverts » s'est traduit par l'organisation d'un atelier dès le mois de novembre 1989 à Ottawa. Cet atelier,

29. *The Disarmament Bulletin*, n° 19, hiver 1992/93, p. 17 ; *Revue canadienne de défense*, vol. 22, n° 2, 1992, p. 58 ; *Études internationales*, vol. 23, n° 4, 1992, p. 844.

30. P. LÉTOURNEAU et S. ROUSSEL, « Le Canada et l'OTAN : Le seuil de découplage a-t-il été franchi ? », *Revue canadienne de défense*, vol. 21, n° 4, 1992, p. 31 ; *Guide sur les politiques canadiennes...*, 1992, *op. cit.*, p. 29.

31. A. LEGAULT, A. SENS, M. FORTMANN et P. MARANTZ, *L'élargissement de l'OTAN...*, *op. cit.*, p. 96. Selon l'OSCE, au 1<sup>er</sup> juin 2001, le Traité FCE avait permis la réduction de plus de 59 000 pièces d'armement conventionnel, l'échange de près de 6 000 notifications par année et la conduite de plus de 3 300 visites d'inspection. Voir le site de l'OSCE à l'adresse Internet suivante : [http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/cfe/cfet\\_2revconfe.htm](http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/cfe/cfet_2revconfe.htm).

32. *Guide sur les politiques canadiennes...*, 1992, *op. cit.*, p. 80 ; Peter JONES, « Open Skies : A New Era of Transparency », *Arms Control Today*, vol. 22, n° 4, 1992, p. 10 ; Fred PARKINSON, « Open Skies : An Assessment of its Impact on DND and the Canadian Forces », *Revue canadienne de défense*, vol. 22, n° 2, 1992, p. 27.

qui a réuni une quarantaine de participants d'Amérique du Nord et d'Europe, visait à éclaircir les aspects techniques, structurels, fonctionnels, juridiques et politiques d'un éventuel régime « Ciels ouverts »<sup>33</sup>. Dans la préface d'un ouvrage résultant de cet atelier, Joe Clark, alors ministre des Affaires extérieures du Canada, faisait remarquer que le régime « Ciels ouverts » serait un moyen efficace de traduire l'atmosphère de bonne volonté qui prévalait à cette époque dans les relations internationales, en quelque chose de pratique et de concret. Il soulignait également que ce régime permettrait au Canada et aux États-Unis de prouver à leurs partenaires européens leur volonté d'assumer une responsabilité comparable dans l'amélioration des relations internationales<sup>34</sup>. Ainsi, même si les dispositions relatives au Traité FCE ne s'appliquaient pas au territoire de l'Amérique du Nord, avec « Ciels ouverts » cette zone ferait également l'objet d'une surveillance aérienne<sup>35</sup>.

Pour faire suite à l'atelier de novembre 1989, le Canada a organisé la première conférence formelle sur le régime « Ciels ouverts ». Celle-ci a réuni tous les membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie à Ottawa du 12 au 28 février 1990. Cette Conférence avait pour but d'établir les grandes lignes du régime de libre survol des territoires<sup>36</sup>. Elle devait également servir à paver la voie à la signature d'un accord lors de la Conférence de Budapest en mai de la même année. L'intransigeance des Soviétiques empêchera toutefois la ratification du Traité à Budapest<sup>37</sup>.

Le dynamisme du Canada face au régime de libre survol l'a incité à organiser un survol de la Hongrie, avec l'assentiment de cette dernière. C'est le 6 janvier 1990, en préparation de la Conférence d'Ottawa, que le survol a eu lieu. Le but de ce survol était de mettre à l'essai les procédures administratives et opérationnelles que suppose un tel régime<sup>38</sup>. Soulignons qu'en remerciement du rôle déterminant qu'ont joué le Canada et la Hongrie dans la réalisation du Traité « Ciels ouverts », ils sont les États dépositaires du Traité et ce sont eux qui conservent les textes officiels de celui-ci<sup>39</sup>.

Pour le Canada, en plus d'être une mesure de confiance pouvant renforcer le climat de coopération entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, un régime de libre survol des territoires représentait quatre types d'avantages. Premièrement, le Traité « Ciels ouverts » devait permettre aux participants ne possédant pas de satellites de surveillance – dont le Canada – d'observer de façon indépendante les régions qui les intéressaient plus spécifiquement. Ceci dans le but de leur

33. *Guide sur les politiques canadiennes...*, 1990, *op. cit.*, p. 82 ; voir aussi *Le Bulletin du désarmement*, n° 12, hiver 1989/90, p. 5.

34. *Guide sur les politiques canadiennes...*, 1990, *op. cit.*, p. 82.

35. *Ibid.*

36. *Le Bulletin du désarmement*, n° 12, hiver 1989/90, p. 2.

37. *Le Bulletin du désarmement*, n° 14, automne 1990, p. 7.

38. *Idem*, n° 12, hiver 1989/90, p. 7.

39. *Guide sur les politiques canadiennes...*, 1992, *op. cit.*, pp. 77 et 79 ; Peter JONES, « Open Skies... », *op. cit.*, p. 13.

permettre d'évaluer par eux-mêmes si leur sécurité était menacée. Deuxièmement, ce traité devait démontrer que les partenaires nord-américains de l'OTAN étaient prêts à assumer une partie du coût des opérations de surveillance. Troisièmement, le traité devait aussi contribuer au renforcement de la confiance entre l'Est et l'Ouest en favorisant une plus grande transparence. Enfin, le traité devait avoir un impact sur le processus de limitation des armements en permettant d'observer certaines activités concernant le respect des accords parallèles<sup>40</sup>.

Étant donné le rôle central du Canada lors des négociations, il n'est pas surprenant que ce dernier ait été le premier pays à ratifier le Traité « Ciels ouverts » le 21 juillet 1992 à Budapest<sup>41</sup>. Néanmoins, comme pour le Traité FCE, le Traité « Ciels ouverts » a perdu de son intérêt avec la fin de la guerre froide, la réunification de l'Allemagne, la disparition de l'URSS et la dissolution du Pacte de Varsovie. Malgré la poursuite des vols au-dessus des pays parties au Traité<sup>42</sup>, il est indéniable que ce dernier a vu son importance diminuer face, entre autres choses, au conflit qui secouait l'ex-Yougoslavie. De plus, il est important de noter qu'en 1999 la Russie n'avait pas encore ratifié le Traité. Or, la ratification de la Russie est nécessaire pour que le Traité puisse entrer en vigueur<sup>43</sup>.

Le Traité « Ciels ouverts », malgré la diminution de son importance, représente probablement un des épisodes déterminants de l'implication du Canada dans les mesures visant à accroître la sécurité et la stabilité en Europe<sup>44</sup>. La politique canadienne face à la sécurité de l'Europe a toutefois pris une orientation plus politique après 1992 lorsqu'elle a cherché à y appliquer le concept de sécurité coopérative.

40. *Le Bulletin du désarmement*, n° 12, hiver 1989/90, p. 2.

41. *Études Internationales*, vol. 23, n° 4, 1992, p. 859.

42. *Ibid.*, vol. 26, n° 3, 1995, p. 565.

43. En octobre 2001, le Traité avait été signé par chacun des 27 États participants mais il n'avait toujours pas été ratifié par le parlement de Russie. À noter que les vols et les ateliers de collecte d'information se poursuivent toujours. Voir le site du ministère de la Défense nationale à l'adresse Internet suivante : [http://www.dnd.ca/admpol/org/dg\\_is/d\\_pk/sitrep\\_oct01\\_f.htm](http://www.dnd.ca/admpol/org/dg_is/d_pk/sitrep_oct01_f.htm).

44. Comme nous le soulignons à la note 2, il ne s'agit pas d'occulter l'importante contribution canadienne aux différentes missions de maintien de la paix et de stabilisation en ex-Yougoslavie. Toutefois, malgré la présence de 1 600 soldats canadiens au sein de la force de stabilisation (SFOR) en Bosnie, les alliés du Canada se sont montrés déçus de cette contribution. Voir K.R. NOSSAL, « Pinchpenny Diplomacy... », *op. cit.*, p. 94. De plus, la décision du gouvernement canadien de se débarrasser de sa capacité de ravitaillement en vol à longue distance a entraîné une dépendance totale de l'aviation militaire canadienne à l'égard des États-Unis. Une des implications de cette dépendance a été la non-participation canadienne à la démonstration de force au-dessus de la Serbie en juin 1998 en réaction à la répression au Kosovo. Voir David B. DEWITT, « Directions in Canada's International Security Policy. From Marginal Actor at the Centre to Central Actor at the Margins », *International Journal*, vol. 55, n° 2, 2000, p. 181.

## II – Le Canada et l'OTAN : du contrôle des armements à la sécurité coopérative (1992-1997)

Avec la dissolution du bloc communiste, les questions relatives au contrôle des armements conventionnels ont perdu une bonne partie de leur pertinence du fait de la disparition des conditions qui prévalaient lors de la conclusion des différents traités<sup>45</sup>. Cette « désuétude » précoce du contrôle des armements conventionnels explique probablement la réorientation de la politique canadienne à l'égard de l'OTAN et la redéfinition de son rôle face à la sécurité de l'Europe. Dès mai 1990, lors d'un discours prononcé à Toronto, le secrétaire d'État aux relations extérieures du Canada, M. Joe Clark, soulignait l'importance pour l'OTAN de jouer un rôle plus politique. Un rôle qui refléterait mieux la nouvelle réalité européenne où la mission militaire est en déclin<sup>46</sup>. Dans le même discours, M. Clark soulignait également que :

La pertinence future de l'OTAN dépendra largement de la mesure dans laquelle elle adoptera, reflétera et recherchera une définition plus large de la sécurité. La sécurité doit devenir coopérative plutôt que compétitive<sup>47</sup>.

Pour la première fois depuis la création de l'OTAN en 1949, la situation politique et stratégique en Europe permettait de redonner une chance à l'Alliance de jouer un rôle plus politique. Ceci ne pouvait que plaire au Canada, et ce pour deux raisons. Premièrement, c'est le Canada qui est à l'origine de l'article II du Traité de l'Atlantique Nord – le fameux article canadien – qui stipule que les parties doivent contribuer au développement de relations internationales pacifiques et amicales par la coopération politique et économiques<sup>48</sup>. En d'autres termes, cela signifie que depuis la formation de l'Alliance, le Canada a toujours insisté sur la dualité militaire/politique de l'OTAN. Malheureusement, la guerre froide n'a mis en évidence que le côté militaire de l'Organisation au détriment de ses potentialités politiques<sup>49</sup>. Deuxièmement, une politisation de l'OTAN, en favorisant une plus grande coopération entre les anciens ennemis de la guerre froide, aurait un effet stabilisateur en Europe. Or, en augmentant la stabilité et en réduisant les

45. A. LEGAULT, A. SENS, M. FORTMANN et P. MARANTZ, *L'élargissement de l'OTAN...*, op. cit., p. 96.

46. Discours reproduit dans *Le Bulletin du désarmement*, n° 14, automne 1990, p. 18.

47. *Ibid.* À noter que dans une version modifiée de ce discours publiée dans *La Revue de l'OTAN*, n° 5, octobre 1990, le terme « sécurité coopérative » n'apparaît pas.

48. Robert E. GEORGE et René GERVAIS, « Canada's Military Contribution to the Alliance », *Revue canadienne de défense*, vol. 22, n° 4, 1993, p. 22 ; *Manuel de l'OTAN*, Bruxelles, Bureau de l'information et de la presse, 1996, p. 253. Tom Keating souligne que les représentants du Canada, face à l'opposition de l'Américain Acheson, ont même menacé de refuser de signer le Traité de l'Atlantique Nord si l'article 2 n'y était pas inclus. Tom KEATING, *Canada and World Order. The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, 2<sup>e</sup> édition, Don Mills, Oxford University Press, 2002, p. 82.

49. David G. HAGLUND, « The NATO of it's Dreams ? Canada and the Co-operative Security Alliance », *International Journal*, vol. 52, n° 3, 1997, p. 469.

risques de conflits en Europe, la sécurité coopérative permettrait au Canada de réduire le budget alloué à l'OTAN<sup>50</sup>. La motivation du Canada à promouvoir un rôle plus politique pour l'OTAN ressemble donc à celle qui prévalait lors des négociations FCE. C'est-à-dire un allègement du fardeau représenté par l'Alliance atlantique.

L'idée du gouvernement canadien n'était certainement pas mauvaise. Comme le soulignait David Dewitt au printemps 1994, choisir la voie de la sécurité coopérative pourrait permettre au Canada de mieux harmoniser ses intérêts et ses objectifs politiques avec son expertise militaire. De plus, cela lui permettrait d'utiliser de façon plus efficace les compétences militaires et non militaires qui se trouvent au sein des Forces canadiennes. Dewitt trace d'ailleurs un parallèle entre la mondialisation de l'économie et de la production et celle de la paix et de la sécurité. Dans les deux domaines la tendance est à la spécialisation<sup>51</sup>. Le Canada aurait ainsi intérêt à agir dans les domaines où son expertise lui permet d'être le plus efficace. Pour Dewitt :

La sécurité coopérative est un concept et une approche qui visent à harmoniser nos compétences politiques et nos intérêts, nos moyens économiques et technologiques et notre réputation diplomatique et militaire avec les nouvelles réalités de la politique internationale, de la paix et de la sécurité<sup>52</sup> [...].

David Haglund soutient quant à lui, que la sécurité coopérative peut même être considérée comme la « grande stratégie » du Canada<sup>53</sup>. Haglund entend par « grande stratégie », une structure conceptuelle comprenant une mise en commun des politiques étrangère et de défense du Canada. Autrement dit, il s'agit d'une politique de défense internationale<sup>54</sup>. Haglund considère que la sécurité coopérative représente la « grande stratégie » du Canada pour trois raisons. Premièrement, le concept de sécurité coopérative serait une création ou une élaboration canadienne remontant aux nombreux discours prononcés par Joe Clark pendant l'année 1990. La seconde raison se rapporte à la concordance entre les caractéristiques de base de la sécurité coopérative et les intérêts et les valeurs de la politique étrangère du Canada. Ces caractéristiques sont les suivantes : 1) un caractère inclusif ; 2) une définition plus large de la sécurité ; 3) une préférence pour une institutionnalisation graduelle plutôt que rapide ; 4) une reconnaissance de l'importance de construire, tout en les transformant, sur les institutions existantes héritées de la période de l'équilibre des puissances<sup>55</sup>. Troisième et dernière raison, la sécurité coopérative

50. *Ibid.*, p. 481.

51. David B. DEWITT, « Cooperative Security : A Canadian approach to the Promotion of Peace and Security in the Post-Cold War Era », *Revue canadienne de défense*, vol. 23, n° 3, 1994, p. 17.

52. *Ibid.* Traduction libre.

53. D. HAGLUND, « The NATO of it's Dream... », *op. cit.*, p. 479.

54. *Ibid.*, p. 475.

55. *Ibid.*, p. 479.

peut être associée à la « grande stratégie » du Canada par sa tendance à utiliser des méthodes qui sont très proches de la culture politique interne du Canada comme la négociation et la recherche du compromis<sup>56</sup>.

La dimension militaire de la politique canadienne de sécurité pour l'Europe reflète aussi cet attachement au concept de sécurité coopérative. Selon Kenneth Calder, le *Livre blanc sur la défense de 1994* défend les quatre objectifs suivants : s'attaquer aux menaces à la sécurité euro-atlantique comme les conflits en cours et les situations qui risquent de mener à la violence ; réorienter la défense collective de façon à préserver les acquis de la coopération entre alliés tout en éliminant les activités rendues superflues par la fin de la guerre froide ; assister les réformes en cours en Europe centrale et orientale en créant un environnement militaire qui encourage la création de politiques de défense qui reposent sur une approche collective et coopérative de la sécurité et sur une philosophie de gouvernance libérale et démocratique ; enfin, préserver les liens de sécurité transatlantiques<sup>57</sup>.

L'intérêt de la sécurité coopérative pour le Canada vers la fin de la guerre froide était évident. D'une part, en partageant le fardeau financier avec les alliés, elle permettait d'abaisser les coûts de la sécurité. D'autre part, en partageant le fardeau militaire et politique avec ces mêmes alliés, elle permettait également de limiter les responsabilités et les risques. Selon K.R. Nossal, la sécurité coopérative est d'ailleurs une « *budget-friendly notion*<sup>58</sup> ». Après la guerre froide, la sécurité coopérative a donc permis au Canada de continuer à s'impliquer dans la sécurité européenne tout en s'attaquant à l'important déficit budgétaire fédéral.

Dans ce contexte, il est peu surprenant que même la dimension militaire de la politique canadienne à l'égard de l'OTAN et de l'Europe ait été orientée vers des buts politiques. Ceci fait d'ailleurs écho à l'orientation prise par l'OTAN après le Sommet de Rome en novembre 1991. En effet, le nouveau Concept stratégique soulignait que l'une des tâches fondamentales de l'Alliance était de « fournir l'une des bases indispensables à un environnement de sécurité stable en Europe, fondé sur le développement d'institutions démocratiques et sur l'engagement de régler les différends de manière pacifique<sup>59</sup> [...] ».

À partir de 1992 – et même avant<sup>60</sup> – le Canada s'est attaché à promouvoir le développement d'institutions démocratiques dans les pays d'Europe centrale et orientale. En premier lieu, par l'entremise de la Conférence sur la sécurité et

56. *Ibid.*, p. 480.

57. Kenneth J. CALDER, « Doing the Things That Matter : Canada and Euro-Atlantic Security », *International Journal*, vol. 50, n° 4, 1995, pp. 708-709.

58. K.R. NOSSAL, « Pinchpenny Diplomacy... », *op. cit.*, p. 103.

59. *Manuel de l'OTAN*, *op. cit.*, p. 261 ; voir aussi Michael LEGGE, « The New Nato : The Political Dimension », *Revue canadienne de défense*, vol. 22, n° 4, 1993, p. 14.

60. Voir l'article de Ron STANSFIELD, « New Defence Relations With Eastern Europe », *Revue canadienne de défense*, vol. 20, n° 2, 1990, pp. 32-35.

la coopération en Europe (CSCE)<sup>61</sup>. Ensuite, en participant au programme de Partenariat pour la Paix (PPP) mis sur pied par l'OTAN en janvier 1994. Le Canada a également établi des programmes d'aide menés sur une base bilatérale avec différents pays cibles d'Europe orientale<sup>62</sup>.

La volonté du Canada d'améliorer les relations de l'Occident avec les pays de l'Europe centrale et orientale s'est concrétisée très tôt après la fin de la guerre froide. Afin d'aider les anciens pays du Pacte de Varsovie à surmonter leurs difficultés économiques, le Canada a dès 1989 investi des millions de dollars en Pologne et en Hongrie pour les aider dans leurs efforts de réforme et il a été un des membres fondateurs de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD)<sup>63</sup>. Toutefois, c'est au niveau des relations civiles/militaires et du renforcement du contrôle démocratique des forces armées des pays d'Europe centrale et orientale que le rôle du Canada s'est surtout fait sentir. Non seulement le Canada a-t-il décidé de rediriger les cotisations habituellement allouées au Programme d'infrastructure de l'OTAN vers le Programme d'aide à l'instruction militaire du ministère de la Défense nationale (MDN)<sup>64</sup>, il a également créé le Programme de relations démocratiques civils/militaires (PRDCM) au début de 1997<sup>65</sup>.

La création de ce programme par le MDN avait pour but de parer à une lacune importante des programmes de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale. En effet, alors que la question des relations entre le pouvoir civil et les militaires attirait de plus en plus l'attention<sup>66</sup>, une facette de cet enjeu restait dans l'ombre. Malgré plusieurs avantages, le PpP, en misant trop sur la formation des militaires, a oublié de former des spécialistes civils

61. *Le Bulletin du désarmement*, n° 23, hiver 1993/94, pp. 4-6.

62. Marina CAPARINI, « The Challenge of Establishing Democratic Civilian Control Over the Armed Forces of Central and Eastern Europe », *Revue canadienne de défense*, vol. 27, n° 2, 1997, pp. 21-23.

63. Joe CLARK, « La part du Canada dans la sécurité européenne », *Revue de l'OTAN*, n° 5, octobre 1990, p. 6.

64. Ministère de la Défense nationale, *Livre blanc sur la Défense de 1994*, Ottawa, Approvisionnement et services Canada, 1994, p. 39.

65. M. CAPARINI, « The Challenge... », *op. cit.*, p. 22. Pour un survol récent de la littérature sur les relations civilo-militaires voir le numéro spécial de la revue *Études Internationales*, vol. 32, n° 2, juin 2001.

66. Voir entre autres Anton BEBLER, « L'évolution des relations entre le civil et le militaire en Europe centrale et orientale », *Revue de l'OTAN*, n° 4, août 1994, pp. 28-32 ; M. CAPARINI, « The Challenge... », *op. cit.* ; Marco CARNOVALE, « Partenaires et Alliés : relations civilo-militaires et contrôle démocratique des forces armées », *Revue de l'OTAN*, n° 2, mars 1997, pp. 32-35 ; Michael QUINLAN, « Rôle et contrôle des forces armées dans les sociétés démocratiques », *Revue de l'OTAN*, n° 5, octobre 1993, pp. 29-32 ; Walter RAYMOND JR., « Central and East European Legislatures and Defense Oversight », *Central European Issues*, vol. 3, n° 1, 1997, pp. 130-137 ; Charlie ROSE, « Le contrôle démocratique des forces armées. Un rôle parlementaire au sein du Partenariat pour la paix », *Revue de l'OTAN*, n° 5, octobre 1994, pp. 13-17.

aux questions de défense et de sécurité<sup>67</sup>. Pourtant, les anciens pays communistes étaient et sont encore aux prises avec un manque flagrant de spécialistes civils dans les domaines de l'administration du personnel, des finances et dans la planification et les prévisions budgétaires<sup>68</sup>. En fait, les programmes d'assistance technique du PPP ont accentué la mainmise des militaires sur les questions de défense et de sécurité, en faisant d'eux les seuls experts dans ces domaines. Ainsi, la première génération de programme de coopération militaire mise sur pied par l'OTAN, a contribué à détériorer les relations civiles/militaires dans les anciens pays du Pacte de Varsovie plutôt que de les améliorer<sup>69</sup>.

C'est donc dans le but de rétablir un certain équilibre entre l'expertise civile et l'expertise militaire des pays de l'est de l'Europe que le Canada a mis sur pied le PRDCM. En février-mars 1997, un cours de cinq semaines a permis à 20 délégués civils et militaires d'Europe centrale et orientale de se familiariser avec les principes, les procédures et les dilemmes qui caractérisent les relations civiles/militaires dans une démocratie bien établie<sup>70</sup>. Lors de leur séjour au Canada, les délégués européens ont rencontré des professeurs d'universités, des fonctionnaires, des militaires, des membres d'organisations non gouvernementales et des médias qui les ont entretenus des interactions entre la société civile et les militaires et entre le pouvoir politique et les militaires.

Il est intéressant de noter que le réseau de centres du Forum sur la Sécurité et la Défense (FSD), centres qui sont situés dans plusieurs universités canadiennes, a joué un rôle important dans le cadre du PRDCM. Le programme FSD avait justement été financé par le MDN pour former des spécialistes civils aux questions de défense et de sécurité, et ce afin d'éviter au Canada d'être trop dépendant des analyses stratégiques provenant de l'étranger et surtout des États-Unis<sup>71</sup>.

Le PRDCM avait donc pour but de procurer aux pays d'Europe centrale et orientale une expertise civile en matière de défense sans laquelle un véritable contrôle des forces armées par le pouvoir civil est très difficile<sup>72</sup>. Cette expertise civile est nécessaire au sein des ministères de la Défense pour évaluer la pertinence des demandes des militaires qui doivent tenir compte des contraintes budgétaires. Le Canada, en créant le PRDCM, a cherché à fournir aux pays de l'est de l'Europe un moyen supplémentaire de se rapprocher de la démocratie. Ceci reflète d'ailleurs une tendance lourde de la politique de sécurité canadienne depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale : la recherche de la stabilité<sup>73</sup>.

67. M. CAPARINI, « The Challenge... », *op. cit.*, p. 22.

68. Thomas S. SZAYNA et F. Stephen LARRABEE, *East European Military Reform After the Cold War: Implications for the United States*, Santa Monica, RAND, 1995, p. xi.

69. M. CAPARINI, « The Challenge... », *op. cit.*, p. 22.

70. *Ibid.*, pp. 21-22.

71. *Ibid.*, p. 22.

72. *Ibid.*

73. Myriam GERVAIS et Stéphane ROUSSEL, « De la sécurité de l'État à celle de l'individu : l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996) », *Études Internationales*, vol. 29, n° 1, 1998, p. 28.

Or, selon le gouvernement canadien, un des moyens de garantir la stabilité est de promouvoir la démocratie. Et la subordination de l'armée à l'autorité civile fait partie du cadre juridique et institutionnel d'une démocratie consolidée<sup>74</sup>.

L'implication canadienne au sein de l'OTAN et de la sécurité européenne est donc passée d'une présence militaire effective et permanente sur le continent européen, à une implication indirecte visant à favoriser la démocratisation des anciens pays communistes<sup>75</sup>. Cette démocratisation devrait d'ailleurs faciliter l'intégration de ces pays dans l'OTAN et dans l'Union européenne. Selon Kenneth Calder, les buts du Canada en Europe – contribuer à la stabilité, à la sécurité et à la démocratisation – n'ont pas changé. Ce qui a changé, c'est le contexte politique<sup>76</sup>. La question n'est donc pas de savoir si le Canada veut participer à la sécurité de l'Europe, il s'agit plutôt de déterminer de quelle façon il peut contribuer efficacement à la sécurité euro-atlantique en tenant compte des menaces actuelles et futures plutôt que de celles du passé<sup>77</sup>. C'est dans cette optique que le Canada a choisi de contribuer à la démocratisation de l'Europe centrale et orientale.

## Conclusion

Si le Canada a été un participant actif dans la création du Traité de l'Atlantique Nord – il est responsable de l'inclusion de l'Article II dans le Traité – son attitude à l'égard de l'OTAN ressemble à une longue valse-hésitation. Une série de décisions contradictoires ont caractérisé la relation du Canada avec l'Alliance et elles ont entaché sa réputation d'allié fiable. Avec la fin de la guerre froide, le gouvernement canadien a cherché à se redonner une crédibilité en s'impliquant de façon active dans l'élaboration et l'application du Traité sur la réduction des Forces Conventionnelles en Europe (FCE) et du régime d'ouvertures des espaces aériens « Ciels ouverts ». Toutefois, après avoir redoré son blason, le Canada a décidé unilatéralement en 1992 de retirer pratiquement toutes ses forces basées en Allemagne.

Malgré la virulence des critiques de ses alliés, le Canada a poursuivi le rapatriement de ses troupes. Comme alternative à sa présence permanente en Europe, le Canada a cherché à appliquer à la sécurité européenne le concept de sécurité coopérative. Il a tenté de démontrer son attachement à la sécurité européenne en exploitant certains créneaux propres à ce modèle de sécurité. Le créneau privilégié par le Canada a été celui de la démocratisation des pays

---

74. Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde: énoncé du gouvernement*, Ottawa, Groupe communication Canada, 1995, pp. 40-41.

75. La participation des Forces canadiennes aux missions de paix en ex-Yougoslavie, malgré leur importance numérique relative, ne constitue pas une présence *permanente*.

76. K. CALDER, *op. cit.*, p. 707.

77. *Ibid.* p. 703. Calder aurait dû également souligner la volonté du gouvernement canadien de tenir compte des restrictions budgétaires.

d'Europe centrale et orientale. Plus spécifiquement, le Canada s'est donné pour mission de fournir à ces pays une expertise civile en matière de défense et de sécurité. En accélérant les processus de démocratisation dans cette partie de l'Europe, le Canada a cherché à favoriser la stabilité. Si cela fonctionne, les décideurs canadiens auront peut-être réussi à voir prendre forme l'OTAN dont ils ont toujours rêvé. C'est-à-dire : « Une communauté politique reposant sur la base de valeurs et d'intérêts communs plutôt que sur le besoin de répondre à une menace commune et, peut-être plus important encore, une alliance qui offre la possibilité d'imposer des coûts moins élevés et peu de risques au Canada<sup>78</sup>. »

L'inconvénient avec ce type de participation « molle » du Canada à la sécurité européenne est qu'elle risque de faire de ce dernier un acteur négligeable des relations euro-atlantiques. Depuis la fin de la guerre froide, le Canada semblait chercher à réorienter sa politique étrangère vers les Amériques et l'Asie-Pacifique tout en mettant l'accent sur le commerce plutôt que sur la sécurité. L'accent mis sur la sécurité humaine ne serait qu'une étape de plus dans le processus de désengagement canadien face à l'Alliance atlantique<sup>79</sup>. Néanmoins, l'accélération du processus de développement d'une Politique européenne de défense et de sécurité, depuis le sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998 et suite à l'intervention de l'OTAN au Kosovo, semble avoir ravivé l'intérêt du gouvernement canadien pour la sécurité européenne<sup>80</sup>.

Les efforts du gouvernement canadien à l'égard de la sécurité européenne semblent toutefois se porter vers des mesures non militaires. Si, de l'avis du gouvernement canadien, les Balkans représentent un enjeu essentiel de sécurité pour l'Europe atlantique et la planète entière, la contribution du Canada dans la région a surtout pris des formes non directement militaires. Depuis 1999, le Canada a consacré plus de 200 millions de dollars canadiens à la consolidation de la paix dans les Balkans. Les programmes visés concernent l'aide humanitaire, le rétablissement de la sécurité et de la primauté du droit par la police civile, les actions anti-mines, le soutien aux médecins qui enquêtent pour le Tribunal Pénal International pour la Yougoslavie, le soutien aux droits de la personne et à la liberté de la presse, les projets de développement d'un régime de soins de

78. D. HAGLUND, « The Nato of it's Dream », *op. cit.*, p. 475. Traduction libre.

79. Voir J.F. RIOUX et R. HAY, « Canadian Foreign Policy... », *op. cit.*, p. 73.

80. Pendant l'opération « Force Alliée » au Kosovo, le Canada a fourni 18 avions CF-18 basés à Aviano en Italie et qui ont effectué 678 missions de combat. Ces dernières représentent près de 10 % du total des missions de l'OTAN. Le Canada a également été un des cinq pays à utiliser des bombes guidées de précision. Vincent RIGBY, « The Canadian Forces and Human Security : A Redundant or Relevant Military ? », in F.O. HAMPSON, N. HILLMER et M.A. MOLOT (dir.), *Canada Among Nations 2001. The Axworthy Legacy*, Don Mills, Oxford University Press, 2001, p. 49.

santé et d'enseignement<sup>81</sup>. Le Canada est également membre du Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est de l'Union européenne depuis juillet 1999.

La question qui se pose est de savoir si les mesures non militaires privilégiées par le Canada permettent d'assurer la sécurité européenne. Dean Oliver souligne que les alliés du Canada n'ont pas nécessairement la même vision des menaces qui se posent en Europe actuellement. Oliver cite à cet égard le discours du général Klaus Naumann prononcé en octobre 1998 au Conseil Atlantique du Canada. Le général Neumann identifie quatre risques potentiels pour l'Europe : l'instabilité de la Russie ; les conflits non résolus aux limites de l'Europe du « Maroc à l'Inde » ; la prolifération des armes de destruction massive et, finalement, les « nouveaux risques » tels que les migrations de masse, les conflits pour les ressources stratégiques, la criminalité transnationale, le terrorisme et l'utilisation de la haute technologie par les acteurs transnationaux<sup>82</sup>. Les événements du 11 septembre 2001 à New York et Washington et la réponse des États-Unis et de leurs alliés (dont le Canada), démontrent que l'utilisation de la force militaire n'est pas complètement révolue.

L'internationalisme sélectif ou la diplomatie de « grippe-sou » du Canada permettent peut-être au gouvernement canadien de faire des économies mais ils ne favorisent certainement pas son rôle dans le maintien de la sécurité et de la stabilité européenne et internationale. Comme le soulignent Jean-François Rioux et Robin Hay, il est nécessaire de rappeler que les intérêts économiques et la sécurité des Canadiens reposent sur une contribution diplomatique et militaire active du Canada dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales<sup>83</sup>. De plus, si le Canada coupe les liens qui l'unissent à ses alliés européens de l'OTAN, il risque de se retrouver seul face à son grand voisin américain renforçant ainsi l'asymétrie et l'inégalité de la relation entre les deux voisins. Or, étant donné le degré de dépendance du Canada – en termes économiques politiques et militaires – envers les États-Unis, il serait avisé pour les décideurs canadiens de conserver les liens qui les unissent à l'Europe.

---

81. Pour une liste complète des activités financées par ce programme voir le site Internet suivant : <http://www.canadaeuropa.gc.ca/Canada-balkans-f.asp>.

82. Dean OLIVER, « Canadian International Security Policy... », *op. cit.*, p. 80.

83. J.F. RIOUX et R. HAY, « Canadian Foreign Policy... », *op. cit.*, p. 75.