

LE CANADA ET L'OTAN: LE SEUIL DE DÉCOUPLAGE A-T-IL ÉTÉ FRANCHI?

par Paul Létourneau et Stéphane Roussel

Lorsque le 17 septembre 1991 le ministre de la Défense nationale, Marcel Masse, a annoncé la nature des 'réajustements' qu'il se proposait d'apporter à la politique de défense canadienne, il posait un geste que plusieurs attendaient depuis un certain temps. Il annonçait une réduction substantielle de la contribution canadienne à l'OTAN, ce qui implique, entre autres, la fermeture des bases de Baden-Soellingen et de Lahr, en 1994 et 1995, ainsi que le rapatriement des forces aériennes et terrestres qui y sont cantonnées, à l'exception d'un groupe-bataillon de 1 100 militaires¹. Le ministre justifiait ces mesures par les changements survenus sur la scène internationale et surtout la désintégration du pacte de Varsovie. Cette coupure traduisait également la volonté du gouvernement de réduire le déficit budgétaire.

Le but de cet article est de mettre en lumière une des conséquences, au niveau stratégique global, de la réduction de la contribution canadienne à l'OTAN. Un des intérêts stratégiques fondamentaux du Canada est, depuis 1945, de maintenir un lien étroit entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Souvent employé pour désigner l'engagement des États-Unis à défendre leurs partenaires d'outre-atlantique, le concept de 'couplage Europe-Amérique du Nord' s'applique bien à la situation canadienne. En effet, l'imbrication de la sécurité des deux continents a été essentielle à celle du Canada, que ce soit du point de vue militaire, politique ou économique. Or, l'approche dont témoignent les mesures annoncées par le ministre Masse peut précisément contribuer à saper le couplage stratégique.

Le rapatriement de l'essentiel des forces canadiennes stationnées en Europe est, en soi, parfaitement justifiable, et intervient dans un contexte qui se prête bien à un tel geste. Le problème réside dans la façon dont celui-ci a été posé. D'une part, le gouvernement a agi ainsi pour des raisons principalement financières, laissant les considérations stratégiques (qui constituent pourtant l'objet d'une politique de défense) au second plan, sans qu'il y ait eu de débat de fond sur l'impact stratégique global de

cette décision. En conséquence, ni alternative ni 'mesure de substitution' à la contribution militaire n'ont été prévues pour atténuer les effets négatifs potentiels de ce geste, notamment au niveau de l'intégration stratégique. D'autre part, cette initiative a été prise de façon unilatérale, sans vraiment consulter les alliés de l'OTAN et sans l'insérer dans un plan d'ensemble approuvé par ceux-ci, ce qui en soi contribue à accentuer le découplage.

Dans les pages qui suivent, nous démontrerons comment ce couplage stratégique répond aux intérêts de sécurité fondamentaux du Canada. Nous nous pencherons ensuite sur le rapport entre la présence militaire nord-américaine en Europe et le maintien du lien stratégique entre les deux continents. Troisièmement, nous verrons que ce rapport pourtant essentiel semble avoir historiquement échappé à Ottawa. Enfin, nous verrons comment la réduction des effectifs canadiens, telle qu'opérée en septembre, s'inscrit dans une tendance générale qui mène au découplage transatlantique et à la continentalisation de la défense nord-américaine.

Les nécessités du couplage; Le point de vue canadien

Si le Canada a participé activement à la création de l'Alliance atlantique en 1949-50², c'est parce que les promoteurs de cette idée étaient conscients de la nécessité absolue qu'avait le Canada de tisser des liens étroits en matière de sécurité avec l'Europe occidentale. La perception d'une 'menace soviétique' et, de façon plus ponctuelle, la série d'événements qui ont marqué le début de la guerre froide en 1945-1948 ont certes contribué à convaincre Mackenzie King d'abandonner la politique isolationniste traditionnelle. Mais ces motifs ne sont ni les seuls, ni même les plus importants.

Bien que le Canada ait atteint, en 1945, un niveau de puissance militaire inégalé dans son histoire, sa position stratégique demeurerait inconfortable. Alors que ses liens avec l'Empire britannique s'étiolaient, il devait à présent cohabiter, dans l'espace nord-américain, avec la première puissance militaire et économique du monde. Même si la crainte d'une invasion américaine, qui a hanté les dirigeants canadiens tout au long du XIX^e siècle, semble avoir définitivement disparu avec la Seconde Guerre mondiale³, le Canada risquait de voir sa marge de manoeuvre politique, militaire et même économique considérablement

Dr. Paul Létourneau est Professeur au département d'Histoire de l'Université de Montréal.
Stéphane Roussel est étudiant au doctorat au département de Science Politique de l'Université de Montréal.

réduite à cause de l'influence grandissante des États-Unis.

Au cours de la guerre, la collaboration américano-canadienne avait laissé un arrière-goût quelque peu amer à Ottawa. La présence de 33 000 G.I.s en sol canadien, de même que l'attitude cavalière des Américains dans la gestion des projets 'conjoints', démontraient clairement que, du point de vue de Washington, les impératifs de la souveraineté canadienne devaient, en dernière analyse, être subordonnés à ceux de la défense de l'Amérique du Nord⁴. Le durcissement des rapports avec l'URSS en 1945-47 a ravivé l'intérêt des autorités américaines pour le territoire canadien, considéré dès cette époque comme une zone d'importance stratégique vitale pour les États-Unis. De nouveaux projets de défense (bases, stations météo, etc.) ont alors été mis en chantier, malgré un certain malaise du côté canadien, où l'on cherchait à éviter toute provocation à l'égard de l'URSS et à minimiser la présence militaire américaine. Ottawa fût cependant réduit à temporiser, puisqu'un refus pouvait inciter les États-Unis à agir unilatéralement, avec toutes les conséquences que cela impliquait pour la souveraineté du Canada. Comme le soulignait dès 1953 un document du ministère des Affaires extérieures, 'Il serait très difficile pour le gouvernement canadien de rejeter toute proposition d'envergure que les États-Unis jugeraient essentielle pour la sécurité de l'Amérique du Nord'⁵.

Pour parer à la menace posée par cet allié parfois trop encombrant, les dirigeants canadiens chercheraient à transposer une partie des discussions portant sur la sécurité dans un cadre multilatéral, soit un cadre où ils pouvaient espérer équilibrer les relations de sécurité du Canada en trouvant des contrepoids à l'influence américaine. Pour reprendre une formule employée par le ministre de la Défense de l'époque, 'A douze dans un lit, on a moins à craindre pour sa pudeur'⁶. Ainsi, en plaidant pour l'établissement d'un 'lien contractuel' en matière de sécurité entre l'Europe et l'Amérique du Nord, le gouvernement canadien cherchait à se donner un tel cadre multilatéral. En ce sens, la participation à l'OTAN apparaît comme une affirmation de l'existence nationale du Canada face aux États-Unis.

Par ailleurs, les dirigeants canadiens étaient conscients que la sécurité, la prospérité économique et la stabilité politique du Canada et de l'Occident en général étaient en grande partie liées à la solidarité, la coopération et l'harmonie entre les principales puissances du 'monde atlantique'. Pour Ottawa, la nouvelle Alliance ne devait pas se limiter à de simples promesses d'assistance militaire mutuelle, mais devait également servir à resserrer les liens entre ses membres. Surmontant l'indifférence ou la méfiance des autres signataires, le Canada parviendra à faire inclure, dans le Traité de Washington, un article exposant clairement les buts de l'Alliance à cet égard. De portée restreinte à l'origine, l'Article II (surnommé 'l'article canadien') servira de fondement au développement des futures activités de coopération non-militaires au sein de l'OTAN.

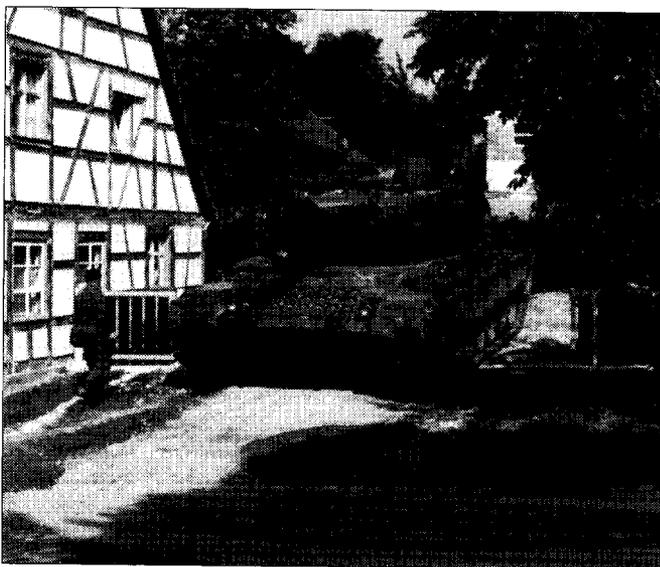
Enfin, fidèle aux préceptes de la philosophie internationaliste qui guidait la politique étrangère de l'époque, le gouvernement canadien estimait que les organisations multilatérales lui permettaient d'exercer une plus grande influence et de faire entendre sa voix sur la scène internationale. L'OTAN allait servir ce dessein en constituant un nouveau forum de discussions pour les questions de sécurité et, surtout, en offrant au Canada un 'siège à la table' lors des négociations multilatérales sur la sécurité européenne, notamment celles qui se tiennent depuis 1973 dans le cadre de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE).

Le couplage stratégique et les intérêts actuels du Canada

L'unification allemande, la désintégration du pacte de Varsovie

et la disparition de l'URSS ont modifié les données essentielles des relations internationales. La 'menace' n'est plus associée aux chars soviétiques, mais à l'instabilité politique, aux vieilles rivalités et à la résurgence du nationalisme en Europe de l'Est et dans la jeune Communauté des États Indépendants (CEI). L'OTAN devra s'adapter à cette nouvelle réalité.

Toutefois, si la plupart des questions de sécurité se posent désormais en termes nouveaux, les intérêts stratégiques fondamentaux du Canada n'ont, pour leur part, pas changé. Plus que jamais, Ottawa devrait veiller au maintien d'un lien stratégique étroit entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Mais c'est là le problème. Tout concorde actuellement pour accentuer le phénomène de découplage : l'émergence de l'Allemagne comme grande puissance qui peut se passer plus aisément de l'appui de ses alliés de l'OTAN, la disparition de la menace qui soulevait l'Alliance et, surtout, la tendance à l'intégration de la défense en Europe, d'une part, et en Amérique du Nord, d'autre part. C'est surtout ce dernier facteur qui devrait



Canadian Forces Photo

préoccuper le Canada.

En effet, le 'continentalisme', défini comme l'intégration économique et, dans une moindre mesure, politique, du Canada et des États-Unis, comporte également une dimension militaire. Celle-ci, fondée sur l'idée que la sécurité des deux États est indissociable, repose sur trois accords fondamentaux : ceux de Ogdensburg (1940) sur la défense conjointe du continent, ceux de Hyde Park (1941) sur la coopération en matière de production d'armement, et enfin ceux du NORAD (1958) qui créent un commandement binational chargé de la surveillance aérienne et, plus tard, aérospatiale du continent. Pratiquement, ces ententes reconnaissent à Washington un droit de regard sur la sécurité canadienne, celle-ci étant conçue comme une extension de la sécurité américaine. Dans les circonstances actuelles, caractérisées par le resserrement des rapports entre le Canada et son voisin du sud, ce phénomène d'intégration de la défense continentale est appelé à s'accroître.

Cette intégration n'est pas sans risque, et les craintes exprimées par les dirigeants canadiens en 1943-47 n'ont rien perdu de leur pertinence. Ottawa doit tenir compte de l'attraction de son voisin, désormais seul détenteur du titre de 'superpuissance'. La réduction du contingent américain stationné en Europe et le repli des

États-Unis sur le continent peuvent, à terme, poser des problèmes. Conçu originellement dans le cadre d'un environnement international bipolaire, le scénario de la création d'une 'défense contre l'aide américaine envahissante'⁷ demeure pertinent dans le contexte actuel. Non seulement le Canada pourrait-il voir sa marge de manoeuvre se réduire, mais certains aspects de sa souveraineté pourraient être remis en question.

Considérant la tendance intégrationniste comme inévitable, certains auteurs⁸ suggèrent de retirer les forces terrestres cantonnées en Europe et de consacrer les ressources ainsi disponibles à la protection de la souveraineté pour atténuer les effets négatifs du continentalisme. Cette approche exige toutefois une réflexion de fond, une planification à long terme cohérente et articulée, ainsi qu'une volonté politique bien arrêtée, soit un ensemble de conditions qui sont loin d'être actuellement réunies. Au contraire, les réductions de septembre 1991, qui favorisent le processus intégrationniste, sont fondées plus sur des considérations budgétaires que stratégiques. Par ailleurs, même entreprise avec prudence, la continentalisation n'apporte pas les garanties qu'offre le système atlantique. L'intégration de la défense de l'Amérique du Nord est certes très avancée, mais la façon d'en limiter les effets est certainement de chercher à sauver ce qui, du couplage entre les deux continents, peut encore l'être.

Par ailleurs, la participation canadienne à l'OTAN présente certains avantages non négligeables, notamment celui de lui ouvrir la porte à une série de *fora* multilatéraux auxquels il n'aurait autrement que difficilement accès. A cet égard également, les intérêts du Canada n'ont guère évolué et demeurent toujours fortement liés au maintien du lien stratégique entre les deux continents. En

Le Canada a donc toujours intérêt à maintenir le couplage stratégique et doit, dans la mesure du possible, éviter de poser des gestes qui affaiblissent les bases déjà fragiles de ce lien. Le fait est que la présence militaire du Canada et des États-Unis en Europe semble être, faute de substitut valable, le seul moyen de garantir la pérennité du lien stratégique concret entre les deux rives de l'Atlantique.

Les fondements militaires du couplage stratégique

L'histoire des relations transatlantiques a été marquée, jusque tout récemment, par le souci constant des Européens d'obtenir, de la part de Washington, des garanties sur la fermeté de l'engagement militaire des États-Unis en Europe. L'intransigeance des alliés européens sur ce sujet s'explique non seulement par le fait que les forces américaines stationnées en Allemagne contribuent largement à renforcer les premières lignes de défense de l'OTAN, mais surtout parce que leur présence signifie qu'en cas de guerre et contrairement aux deux précédents conflits mondiaux, les États-Unis seraient immédiatement impliqués. En ce sens, la présence militaire américaine en Europe assure le maintien du couplage stratégique entre les deux continents, garantie autrement plus solide qu'un simple engagement écrit.

Maintenant que l'unification allemande est complétée, la présence militaire américaine devient potentiellement plus utile encore, car elle contribue à éviter la renationalisation des défenses des pays européens. En effet, tant que les Douze n'auront pas surmonté leurs difficultés pour parvenir à l'Union politique, comme le sommet de Maastricht l'a démontré en décembre

1991, l'Alliance atlantique demeure un atout précieux pour la stabilité du Vieux Continent. Tant que les forces européennes sont intégrées dans un système de sécurité régional dominé par une puissance américaine militairement plus forte que tous les autres composants alliés, une défense européenne paraît superflue, ce qui élimine l'une des principales causes de conflits entre Européens⁹. La plupart des pays européens sont conscients de l'importance de préserver l'OTAN tout en la renouvelant. Même la nouvelle République de Russie serait favorablement disposée à s'y joindre. Le défi sera de maintenir la fonction intégratrice de l'Alliance atlantique malgré des niveaux fortement réduits de troupes américaines présentes en Europe à partir de 1994-95.

Les troupes canadiennes stationnées en Europe jouent, quoiqu'à une autre échelle, un rôle d'appoint susceptible de donner plus de stabilité à l'ensemble. Jusqu'ici, malgré la diminution graduelle de l'importance relative et réelle de la contribution militaire canadienne, la présence des forces terrestres et aériennes canadiennes en Allemagne a constitué une assurance que le Canada serait *ipso facto* entraîné dans un éventuel conflit armé et généralisé en Europe. Plus encore, la présence canadienne sert d'exemple aux États-Unis. Si, en 1949, le Cana-



Canadian Forces Photo

effet, on imagine mal le Canada participer aux négociations paneuropéennes sur le contrôle des armements si, n'ayant plus qu'une poignée de soldats en Europe, il n'est presque plus concerné par le sujet des pourparlers. Plus encore, la marginalisation qu'engendre ce repli militaire et la fin de l'ensemble stratégique Europe-Amérique du Nord pourraient contribuer à affaiblir la position canadienne dans certaines autres organisations telle que la CSCE ou même le Groupe des Sept.

da a joué un rôle déterminant pour convaincre le gouvernement américain d'adhérer au futur traité de l'Alliance, l'inverse est également possible. Un désengagement canadien plus accentué pourrait servir de précédent qui inciterait Washington à procéder à son tour à des coupes sombres dans son contingent en Europe. Comme on le voit, les troupes canadiennes ne servent pas tant à assurer l'équilibre des forces sur le terrain qu'à appuyer et donner de la profondeur au couplage Europe-Amérique du Nord.

Il s'agit, paradoxalement, d'une réalité que les administrations qui se sont succédé à Ottawa depuis 1948-49 semblent avoir certaines difficultés à saisir. Ainsi, plusieurs décideurs paraissent avoir assimilé la contribution militaire canadienne à un 'tribut' ou un 'droit d'entrée' à payer pour bénéficier des avantages politiques que procure la participation à l'OTAN, plutôt qu'à un moyen de renforcer le lien transatlantique qui sert pourtant si bien les intérêts stratégiques fondamentaux du Canada. L'histoire de la participation canadienne à l'OTAN est, à cet égard, riche d'ambiguïtés¹⁰.

L'OTAN si nécessaire, mais pas nécessairement l'OTAN: les ambiguïtés historiques du couplage stratégique

Même s'il fut un des principaux promoteurs de l'Alliance, le Canada se fit hésitant à répondre aux demandes de ses partenaires qui, en 1949, le pressaient de réaffecter des troupes en Europe. Ce n'est qu'avec le déclenchement des hostilités en Corée que le cabinet se laissera fléchir, non sans livrer un dernier combat d'arrière-garde: 'Le gouvernement se refusa à donner satisfaction aux demandes pressantes des différents organismes de l'OTAN qui réclamaient non pas un bataillon, comme le Canada avait l'intention de le faire, ni une brigade..., mais une division'¹¹. Le double paradoxe de ce premier acte est que, d'une part, le Canada aura été un des plus réticents à cimenter par sa contribution militaire le couplage qu'il a lui-même contribué à établir et que, d'autre part, malgré ces réticences, il sera le pays qui, toutes proportions gardées, contribuera le plus à l'Alliance au cours de ses premières années d'existence¹².

Au cours des vingt années qui suivront, la contribution militaire du Canada à la défense de l'Europe ne se modifia guère, et l'OTAN demeura une priorité, bien que les questions liées à la défense du continent aient accaparé l'attention du gouvernement et grevé une partie des ressources attribuées à la Défense. L'arrivée au pouvoir du Premier ministre Trudeau en 1968 allait cependant bousculer certaines des 'vaches sacrées' de la Défense.

La crise, il est vrai, couvait depuis un certain temps. Dès 1964, le ton employé par le ministre de la Défense Paul Hellyer, auteur du Livre blanc de 1964 sur la Défense, laissait entendre que le Canada envisageait de prendre quelque peu ses distances face à l'OTAN¹³. À la fin des années 60, alors que s'installe la détente, certains spécialistes et membres du gouvernement, dont Trudeau lui-même, s'interrogent sur la pertinence de maintenir les engagements militaires en Europe. Cette réflexion aura d'ailleurs des répercussions à l'OTAN:

"Les diplomates canadiens à l'OTAN seront amenés à se désolidariser de leurs alliés lorsqu'en 1968 la RFA introduira une résolution destinée à empêcher les retraits unilatéraux de troupes. En effet, comme le souligne un mémorandum des Affaires extérieures du 18 juin 1968, la politique canadienne n'exclut pas -et pour cause- les réductions unilatérales. L'ambassadeur Campbell annoncera ainsi, le 30 août 1968, au Comité militaire de l'OTAN que le Canada refuse de geler ses forces au niveau actuel"¹⁴.



Canadian Forces Photo

En septembre 1968, le gouvernement annonce une première réduction des forces canadiennes en Europe, ce qui provoque un tel tollé à l'OTAN que la décision est suspendue.

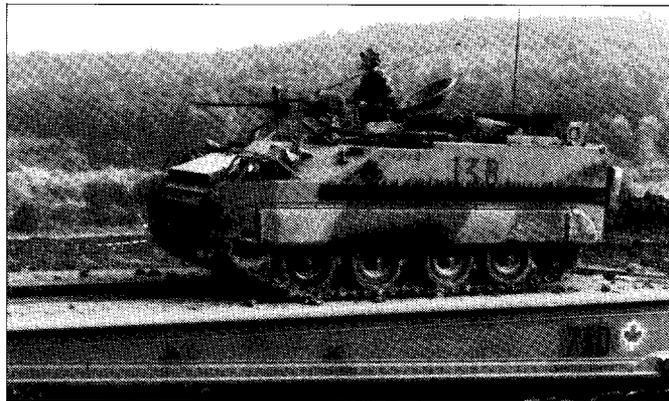
Le Premier ministre est cependant fermement décidé à aller de l'avant malgré les nombreux rapports favorables au maintien de la contribution à l'OTAN. En 1969, l'ordre des priorités du gouvernement en matière de défense est modifié et l'Organisation atlantique se retrouve reléguée au troisième rang. Sur le terrain, les forces aériennes et terrestres sont réduites de moitié et redéployées à 300 km du rideau de fer, tandis que le Canada abandonne son rôle nucléaire¹⁵. La décision provoquera une nouvelle levée de boucliers chez les alliés européens, certains allant même jusqu'à remettre en question la participation canadienne aux futures négociations pan-européennes sur la sécurité (qui deviendront la CSCE)¹⁶. Par ailleurs, le malaise suscité par la réduction unilatérale de 1969 explique en partie la discrétion de la délégation canadienne au cours des discussions préliminaires qui mèneront aux pourparlers sur la réduction des armes conventionnelles en Europe (négociations MBFR)¹⁷. Le courroux des Européens s'explique non pas par la grande importance que l'on attachait à la poignée de militaires rapatriés, mais par le fait qu'il s'agissait là d'un dangereux précédent à une époque où le déficit de la balance commerciale américaine, la guerre du Vietnam et la détente incitaient plusieurs membres du Congrès américain à réclamer une réduction des forces stationnées en RFA.

Le geste posé par le gouvernement Trudeau semble paradoxal puisque, au cours des années qui suivront, le Canada, engagé dans une politique de diversification économique, cherchera à raffermir ses rapports commerciaux avec ses partenaires européens. Ceux-ci en profiteront d'ailleurs pour reprocher aux Canadiens un manque de sensibilité à l'égard de leurs préoccupations en matière de sécurité et leur rappelleront qu'il existe un lien entre 'l'Europe économique' et 'l'Europe stratégique'¹⁸. Le Canada fut également fortement incité à renouveler l'équipement de ses forces terrestres, de préférence avec du matériel européen. Le chancelier Schmidt sera d'ailleurs explicite sur ce plan: 'No tanks, no trade!'. L'achat de plus de 128 chars d'assaut de fabrication allemande marquera finalement le début d'un lent regain d'intérêt plus ou moins forcé pour l'OTAN. L'effort de 'rattrapage' entrepris au cours de la seconde partie de l'époque Trudeau restera cependant relativement faible, et le Canada continuera de faire l'objet de virulentes critiques tant au pays que chez les alliés¹⁹.

Le gouvernement conservateur du Premier ministre Mulroney, dont plusieurs membres avaient critiqué le laxisme de leurs prédécesseurs libéraux en matière de défense, devra à son tour faire face aux difficultés posées par le fossé entre les engagements et les ressources disponibles. Dès le début de leur mandat, Erik Nielsen, alors ministre de la Défense, évoquera l'idée de rapatrier les forces canadiennes cantonnées en Europe. Cette fois encore, les pressions des alliés, notamment de la RFA, inciter-

ont le gouvernement à renoncer à ce projet²⁰. Le Livre blanc de 1987 n'apporte que peu de changements de fond : outre une légère augmentation des effectifs, le gouvernement conservateur annonce l'abandon de son engagement qui consiste à envoyer des forces d'appoint en Norvège en cas de conflit (ce qui suscitera de nouvelles protestations, en provenance d'Oslo cette fois²¹), les troupes ainsi libérées devant servir à renforcer celles déjà stationnées en Allemagne. Comme l'essentiel des autres engagements présentés dans le Livre blanc, celui-ci sera officiellement abandonné unilatéralement deux ans plus tard en raison de difficultés budgétaires : le groupe-brigade ne sera donc pas transformé en division, et ne sera pas équipé de nouveaux chars d'assaut.

Tous les gouvernements qui se sont succédé à Ottawa ont régulièrement réaffirmé leur attachement au multilatéralisme et à la coopération politique au sein de l'Alliance. Ils ont de plus insisté à plusieurs reprises pour être consultés par leurs alliés lorsque des décisions importantes devaient être prises au sein de l'Alliance atlantique, quoique, pour leur part, ils n'aient pas hésité, à l'occasion, à poser des gestes unilatéraux. Les dirigeants n'ont pas beaucoup porté attention au fait qu'il existe un lien indissociable entre le couplage stratégique global et le couplage proprement militaire, et que la présence des forces canadiennes en Europe est essentielle au maintien de ce lien. Mais, et c'est là l'ironie, ce sont les alliés européens (notamment les Allemands) et américains qui durent rappeler périodiquement cette vérité à Ottawa, et ce sont eux qui ont pour ainsi dire obligé le Canada à



Canadian Forces Photo

maintenir un engagement qui sert pourtant ses intérêts vitaux. En 1991 cependant, lorsque se termine la guerre froide et se poursuit la réorganisation de la sécurité européenne, personne en Europe ne semble accorder de l'importance ou avoir intérêt à s'opposer au désengagement militaire du Canada. Personne ne semble avoir indiqué clairement au gouvernement l'ampleur des conséquences possibles de ce geste, conséquences qui affecteront principalement le Canada.

La dérive: du découplage au continentalisme

Tout comme en 1969 et en 1989, le Canada a agi en 1991 de façon quasi unilatérale et a mis ses alliés devant le fait accompli. Quelles peuvent être les conséquences de ce geste? Le couplage stratégique est toujours dans l'intérêt du Canada, mais est-il encore possible sans contribution militaire significative? Le Canada peut-il encore poursuivre les objectifs politiques qu'il a toujours défendus dans l'OTAN? Au cours des années 70 et 80, plusieurs commentateurs, dont le plus connu est certainement John Halstead²², ont évoqué les obstacles auxquels se heurtait déjà le Canada qui, voulant continuer à profiter des avantages du mul-

tilatéralisme politique au sein de l'OTAN, n'apportait plus qu'une contribution militaire insignifiante à la défense de l'Europe. Cette évaluation est-elle encore pertinente? Dans un contexte où la contribution militaire canadienne est réduite à sa plus simple expression, la question mérite d'être posée.

Il est encore trop tôt pour évaluer les conséquences de la réduction unilatérale décrétée par le Canada. Trop de problèmes accaparent actuellement les alliés pour que cette décision provoque des remous importants en Europe. Toutefois, à un moment où le continentalisme se renforce grâce au libre-échange et à la récente adhésion canadienne à l'Organisation des États américains (OEA), l'instant semble mal choisi de réduire une contribution déjà modeste sans alternative stratégique ni discussions avec nos alliés.

La réduction de 1969, nous l'avons vu, a eu des conséquences politiques réelles pour le Canada, et les forces restantes à l'époque, cinq fois plus nombreuses que celles qui demeureront en Allemagne après 1994-95, étaient déjà considérées comme quantité négligeable. La réduction annoncée récemment fait à nouveau baisser la 'masse critique' essentielle au maintien du couplage stratégique. En fait, en deça d'un certain seuil de participation effective, il est sans doute illusoire de parler de couplage, et ce seuil a peut-être été atteint en 1969. À la fois noyées dans la masse des armées alliées²³ et marginalisées dans le processus d'européanisation de la défense, les troupes canadiennes pourront-elles encore être garantes du maintien d'un lien militaire étroit entre l'Europe et le Canada? Même si ce dernier reste membre de l'Alliance, cette participation tend de plus en plus à se vider de sa substance.

Il est par ailleurs exact que le Canada a d'autres portes d'entrée pour manifester sa présence en Europe et son intérêt pour les questions de sécurité outre-atlantique. La plus importante demeure sans doute la CSCE, à laquelle le Canada a participé de façon très active depuis sa création, notamment en contribuant à l'élaboration de dispositions sur les droits de la personne et sur la libre-circulation des individus. Le rôle de la Conférence est certainement appelé à prendre de l'importance au cours des prochaines années, et il est peut-être possible qu'elle devienne le pilier du nouvel ordre de sécurité en Europe, ceci malgré la lourdeur bureaucratique et décisionnelle que plusieurs lui reprochent. Toutefois, pour l'avenir immédiat, elle ne saurait servir de véritable alternative à l'OTAN. Or, la réduction trop rapide des contingents nord-américains à des niveaux symboliques risque de ne pas peser lourd en cas de crise et pourrait mener au découplage stratégique de facto des deux continents. Cette crainte a d'ailleurs longtemps attisée la méfiance des États-Unis face à l'extension des compétences de la CSCE²⁴. Comme le souligne Lawrence Freedman (l'OTAN) continue d'être la seule organisation militaire intégrée importante et est la mieux à même de mettre à contribution les deux partenaires nord-américains²⁵. Dans les faits, il n'y a, du point de vue du Canada et à l'heure actuelle, aucune véritable alternative à l'OTAN.

Dans le contexte 'd'après guerre froide', la réduction des forces canadiennes est parfaitement justifiable, et le maintien d'un simple groupe-bataillon correspond certainement aux besoins de la sécurité européenne. Mais ce geste ne doit-il pas dû être posé plus tard, après discussions avec les alliés, et après avoir trouvé d'autres moyens de garantir le couplage, soit avec des mesures politiques et économiques, ou en affectant les troupes canadiennes à des fonctions précises et très spécialisées? Pour que le Canada puisse demeurer un membre présent dans l'OTAN, et pour qu'il puisse continuer à contribuer au maintien du lien entre

l'Amérique du Nord et l'Europe, il aurait dû, avant d'entreprendre le repli, se trouver un nouveau rôle et se définir une nouvelle fonction au sein de l'Alliance. L'absence de politique cohérente et de substitut à la contribution militaire entraînera possiblement des coûts plus importants que les économies réalisées. En ce sens, le rapatriement des forces canadiennes, en soi tout à fait justifié, apparaît prématuré.

Le gouvernement canadien a régulièrement, au cours des dernières années, rappelé l'importance qu'il attache à sa participation à l'OTAN et à la CSCE, ainsi que l'intérêt qu'il porte à la sécurité européenne. Il reconnaît également que ses intérêts sont liés à ceux de l'Europe et, de façon plus générale, que le couplage stratégique des deux continents demeure essentiel. La réduction de la contribution canadienne à l'OTAN annonce plutôt une accélération de la tendance à la continentalisation de la défense. Cette décision de portée stratégique risque donc d'hypothéquer lourdement l'avenir des politiques de défense du Canada. En fait, ce geste témoigne d'une attitude attentiste alors que la situation exigerait au contraire la formulation d'une politique réaliste fondée sur des choix soigneusement pesés. Plus précisément, les circonstances actuelles appellent la formulation d'une politique qui ne tienne pas uniquement compte des exigences budgétaires comme par le passé²⁶, mais aussi des intérêts stratégiques fondamentaux du pays. □

1. Marcel Masse, *Déclaration de l'honorable Marcel Masse, Député de Frontenac et Ministre de la Défense nationale au Centre national de Presse le 17 septembre 1991*, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 17 septembre 1991. Voir également David Cox, 'Chronique de la Défense', *Paix et sécurité*, vol. 6, no. 4, hiver 1991-92, p. 17.
2. Sur le rôle du Canada dans la création de l'OTAN, voir Paul Létourneau, 'Les motivations originales du Canada lors de la création de l'OTAN (1948-1950)' dans P. Létourneau (dir.) *Le Canada et l'OTAN après 40 années (1949-1989)*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1992 (sous presse).
3. La crainte d'une invasion militaire américaine semble avoir persisté jusque dans les années '30. Voir à ce sujet, Gwynne Dyer et Tina Viljoen, *The Defence of Canada. In the Arms of the Empire*, Toronto, McClelland and Stewart, 1990. Récemment encore, des plans en vue d'une telle invasion étaient rendus publics aux États-Unis. David Pugliese, 'Invasion 1930. US had plan to attack Canada to win economic battle with Britain', *The Ottawa Citizen*, Ottawa, 27 mars 1991, A-1.
4. Sur la période 1940-1950, voir Shelag D. Grant, *Sovereignty or Security. Government Policy in the Canadian North (1936-1950)*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1988. Voir également James Eayrs, *The Defence of Canada: Peace-Making and Deterrence*, Toronto, Toronto University Press, 1972.
5. Cité par Joel J. Sokolsky, 'The Future of North American Defence Cooperation', *International Journal*, vol. XLVI, no. 1, hiver 1990-91, p. 30.
6. D'après R.J. Sutherland, 'Canada's Long Term Strategic Situation', *International Journal*, vol. XVII, no. 3, été 1962, p. 207.
7. Nils Orvik, 'Canadian Security and "Defence Against Help"', *Survival*, vol. XXVI, no. 1, janvier-février 1984, p. 26-31.
8. Notamment Jocelyn Coulon, *En première ligne. Grandeurs et misères du système militaire canadien*, Montréal, Le Jour, 1991, p. 183-192 et 251-259; voir également son témoignage devant le Comité permanent de la Défense nationale et des Affaires des anciens Combattants: Arnold Malone (prés.), *Procès verbaux du Comité de la Défense nationale*, Chambre des communes, fascicule 33, 2ème session, 34ème législature, 6 décembre 1990.
9. Nous reprenons ici à notre compte la thèse de Joseph Joffe, 'The Security implications of a United Germany', *America's Role in a Changing World, Part II*, Londres, International Institute for Strategic Studies, hivers 1990-91, coll. 'Adelphi Papers' no. 257; Voir aussi Paul Létourneau, 'L'Allemagne unie, les États-Unis et la stabilité européenne',

Revue d'Allemagne, avril-juin 1991, p. 266.

10. Pour une histoire de la participation canadienne à l'OTAN en relation avec le cadre global des politiques de défense, voir Michel Fortmann, 'La Politique de défense canadienne' dans Paul Painchaud (dir.), *De Mackenzie King à Pierre Trudeau, Quarante ans de diplomatie canadienne (1945-1985)*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1988, p. 471-523.
11. Albert Legault, 'Trente ans de politique de défense canadienne' dans Paul Painchaud *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Presses de l'Université Laval - Centre québécois de relations internationales, 1977, p. 163.
12. Outre le 27e groupe brigade, le Canada mettra à la disposition de l'OTAN d'importantes forces aériennes et la presque totalité de sa flotte.
13. John English, 'Problems in Middle Life' dans M.O. MacMillan et D.S. Sorenson, *Canada and NATO, Uneasy Past, Uncertain Future*, Waterloo, University of Waterloo Press, 1990, p. 47-66.
14. Albert Legault et Michel Fortmann, *Une diplomatie de l'espoir. Le Canada et le désarmement 1945-1988*, Québec, Presses de l'Université Laval - Centre québécois de relations internationales, 1989, p. 448.
15. Sur la politique de défense du gouvernement Trudeau, voir; J.L. Granatstein et R. Bothwell, *Pirouette. Pierre Trudeau and Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1990; Donald S. MacDonald, *La Défense dans les années 70. Livre blanc sur la politique de défense*, Ottawa, Information Canada, août 1971.
16. Voir par exemple la réaction de la RFA décrite par Hans Gunter Brauch, 'Allied Reactions to Canadian Neutrality: A West German View' dans C. Bergeron et al (dir.), *Les Choix géopolitiques du Canada. L'enjeu de la neutralité*, Montréal, Méridien, 1988, p. 210. Sur la question de la participation canadienne à la CSCE, voir Robert Spencer, 'Canada and the origins of the CSCE', dans Robert Spencer (dir.), *Canada and Conference on Security and Cooperation in Europe*, Toronto, C.I.S. - University of Toronto Press, 1984, p. 36-37 et 42.
17. Michel Fortmann, Albert Legault et Stéphane Roussel, 'De l'art de s'asseoir à la table. Le Canada, l'OTAN et les négociations européennes sur l'Arms Control (1973-1986)' dans Paul Létourneau (dir.), *op. cit.* (1992).
18. Charles Pentland, 'L'option européenne du Canada dans les années '80', *Études internationales*, vol. XIV, no. 1, mars 1983, p. 39-58.
19. Voir par exemple Joseph T. Jockel et Joel J. Sokolsky, *Canada and Collective Security: Odd Man Out*, New York, Praeger, 1986.
20. Sur 'l'initiative Nielsen', voir Joseph T. Jockel, 'Canadian Neutrality: A View from the South' dans C. Bergeron et al, (dir.), *op. cit.*, 1988, p. 225.
21. La Norvège demande au Canada de surseoir au retrait de ses troupes du flanc nord de l'OTAN, *La Presse*, 7 juin 1987.
22. Voir par exemple, John G.H. Halstead, 'A Canadian View of NATO', *The Atlantic Community Quarterly*, vol. 22, no. 1, printemps 1984, p. 52-58; John G.H. Halstead, 'The Alliance Road to Security: Challenge and Opportunity' dans S. Selin *Canada, NATO and Arms Control*, Ottawa, CCACD ('Issue Brief' no. 6), 1987, p. 19-27.
23. Bien que tous les pays diminuent sensiblement leurs forces, des troupes canadiennes aussi réduites pourront difficilement jouer le rôle de 'porte-étendard' destiné à souligner la présence canadienne en Europe et l'intérêt réel du Canada pour la sécurité sur ce continent, ce que Nils Orvik a appelé le 'critère de la feuille d'érable' dans l'élaboration des politiques de défense. Nils Orvik, 'A Defence Doctrine for Canada', *Orbis*, vol. 27, no. 2, printemps 1983, p. 193-195.
24. Paul Létourneau, 'Les États-américains de la CSCE et la sécurité de l'Europe', dans *L'Europe face aux nouveaux défis mondiaux*, Paris, Secrétariat général de la Défense nationale, à paraître.
25. Lawrence Freedman, 'Querelles dans une Europe nouvelle', *Paix et sécurité*, vol. 6, no. 3, automne 1991, p. 4.
26. Il s'agit ici d'une attitude assez vivace des gouvernements canadiens, une tradition et un alibi utile lorsque vient le moment de respecter les engagements par des investissements concrets. Les politiciens agissent parfois comme s'il n'y avait pas interdépendance entre le politique, le stratégique et l'économique. Voir sur cette tradition canadienne Rod B. Byers, *Canadian Security and Defence: the Legacy and the Challenges*, Londres, International Institute for Strategic Studies, décembre 1986, Coll. 'Adelphi Papers' no. 214, p. 5-12 et 31-44.