

AMÈRE AMÉRIQUE ... L'OTAN ET L'INTÉRÊT NATIONAL DU CANADA

par Stéphane Roussel

*Moi, j'suis né du bon bord,
Du bord de l'Amérique...*

Luc De Larochelière, *Amère America*

En annonçant, dans le cadre du budget du 25 février 1992, la décision de rapatrier l'ensemble des forces canadiennes stationnées en Allemagne dans le cadre de l'OTAN, le gouvernement canadien mettait fin à quarante et un ans de présence militaire permanente en Europe. Contrairement à ce que laisse entendre le discours officiel, il s'agit d'un tournant majeur dans l'orientation de la politique de défense canadienne.

La plupart des analystes savaient que les jours de la présence militaire permanente du Canada en Europe étaient comptés.¹ Dans le débat sur les avantages, les inconvénients ou les coûts de cet engagement, tout ou presque semble avoir été dit. Dans le contexte de l'après-guerre froide et de la crise budgétaire que traverse le gouvernement, bien peu de choses semblaient justifier un engagement outre-mer aussi coûteux. L'annonce du retrait ne fait toutefois pas disparaître toutes les interrogations. Certaines d'entre elles, pourtant fondamentales, n'ont été évoquées que du bout des lèvres dans les débats qui ont entouré la prise de cette décision, et demeurent encore aujourd'hui sans réponse.

L'objet de cet article est de démontrer que la décision de retirer les forces canadiennes stationnées en Allemagne va à l'encontre de l'intérêt national du Canada.² Ce geste marque en effet une étape cruciale dans le processus de déclin de la politique de sécurité européenne du Canada et dans la tendance vers la continentalisation de la défense canadienne. Celle-ci contribue à associer encore plus étroitement le Canada à la politique américaine, ce qui diminue d'autant son autonomie, sinon son indépendance en matière de défense et de sécurité. Au-delà des rapports pacifiques qui caractérisent



les relations canado-américaines, l'influence exercée par Washington sur Ottawa constitue la principale menace indirecte qui pèse sur le Canada. Cette préoccupation, pourtant maintes fois exprimée par des observateurs dans le passé, a été négligée dans le débat actuel.

L'intérêt national du Canada: essai de définition

L'analyse proposée dans ce texte procède d'une lecture 'réaliste' de la politique extérieure canadienne, au sens où elle repose sur la notion de valorisation de l'intérêt national et sur une conception anarchique du système international.³ La référence à ce système anarchique implique que les acteurs qui le composent ne peuvent compter que sur leurs propres ressources pour faire face aux menaces qui pèsent sur eux. Même si les alliances peuvent contribuer à briser — temporairement — cet isolement, les États ne peuvent faire appel à une autorité supranationale pour régler leurs différends. Le recours à la guerre, la compétition entre États et l'incertitude concernant les intentions des autres États constituent des

Stéphane Roussel est étudiant au doctorat au Département de science politique de l'Université de Montréal.

caractéristiques fondamentales des relations internationales. Dans un tel contexte, les États ne peuvent avoir d'autres préoccupations plus importantes que celles de leur survie. Certes, le bien-être socio-économique des citoyens, la justice sociale ou le respect des valeurs démocratiques et des droits de la personne peuvent aussi guider l'activité internationale d'un État, mais la préservation de la sécurité et de la souveraineté figurent inévitablement au premier rang de ses priorités.

Une telle perception des relations internationales semble bien loin de la réalité canadienne. Le Canada n'a pas eu à subir d'invasion depuis plus de 180 ans, et le seul État qui pourrait présenter une menace militaire directe contre son territoire est aujourd'hui son principal allié. Mais la préservation de la souveraineté ne peut être réduite à la seule dimension de la protection de l'intégrité physique du territoire. L'indépendance et l'autonomie politique du gouvernement constituent également une facette importante de cette préoccupation. L'absence de menace militaire directe ne doit donc pas inciter les décideurs canadiens à négliger cette dimension et à adopter une définition minimaliste de l'intérêt national. Au contraire, la situation du Canada doit conduire ses dirigeants à adopter une conception beaucoup plus large, qui tienne non seulement compte des menaces militaires directes, mais aussi des menaces indirectes qui peuvent contribuer à limiter son indépendance. La définition de l'intérêt national à long terme doit également être basée sur des données immuables, telles que celles dictées par la géo-politique, et non pas exclusivement sur une appréciation ponctuelle du contexte stratégique international.

Dans cette perspective, comment définir l'intérêt national du Canada en matière de sécurité? De façon synthétique, on peut identifier quatre composantes. En premier lieu, le gouvernement canadien doit veiller à la sécurité de sa population et à l'intégrité de son territoire. À cet égard, les seules menaces externes directes sont celles posées par le risque d'un conflit nucléaire — toujours possible à moyen et long termes — et par la contestation de sa souveraineté sur certaines zones périphériques de son territoire, essentiellement dans les secteurs arctiques. En second lieu, il doit chercher à maximiser son autonomie politique et limiter sa vulnérabilité aux influences extérieures qui peuvent porter atteinte à son indépendance politique. Cet impératif contredit le précédent: en effet, dans la mesure où le Canada n'a pas suffisamment de ressources lui permettant d'assumer seul sa défense, il doit s'associer avec son puissant voisin, et donc sacrifier une partie de son autonomie décisionnelle. Le gouvernement doit donc établir un équilibre délicat entre les exigences de la sécurité et celles de la souveraineté. Troisièmement, le Canada doit faire face aux menaces militaires indirectes qui peuvent affecter sa sécurité et sa prospérité économique. Cet impératif lui commande de s'associer avec ses principaux partenaires économiques et politiques plus directement menacés par un risque de conflit armé et de contribuer à leur défense. Cette logique explique en partie la participation du Canada à la Seconde Guerre mondiale et sa contribution à l'OTAN depuis 1949. Enfin, de façon plus générale, le haut

degré de dépendance du Canada à l'égard de ses relations extérieures, le gouvernement doit contribuer à assurer la stabilité économique et politique du système international. Les forces armées jouent, sur ce plan, un rôle irremplaçable en servant aux missions de paix.

Si certaines politiques servant l'une de ces composantes peuvent sembler en partie contradictoires, d'autres au contraire peuvent jouer un double rôle et servir plusieurs dimensions de l'intérêt national. Ainsi, la participation canadienne à l'OTAN, de même qu'à certaines missions de rétablissement ou de maintien de la paix, visent non seulement à contrer des menaces militaires indirectes, mais aussi à renforcer l'indépendance politique du Canada vis-à-vis de son principal allié.

Le Canada, l'OTAN et la Forteresse Amérique

Lorsque, en 1949, les dirigeants canadiens se sont fait les champions de l'Alliance atlantique, nul n'envisageait que l'adhésion à cette alliance devait s'accompagner d'une participation physique à la défense de l'Europe, et encore moins d'une présence militaire permanente. Ce n'est qu'avec le sen-



timent d'urgence engendré par la Guerre de Corée (1950-53) que l'Alliance est entrée dans un processus de militarisation, processus auquel le Canada a dû se soumettre avec plus ou moins de résignation.⁴ Avec le temps toutefois, le Canada devait découvrir des avantages à cette contribution.

L'avantage le plus souvent évoqué est d'ordre militaire. Si l'on admet le postulat que la sécurité militaire du Canada est

en grande partie liée à celle de l'Europe, la première ligne de défense du pays se situe sur le Vieux Continent.⁵ Ce calcul prenait tout son sens à l'époque de la guerre froide, alors que la puissance soviétique semblait constituer une menace précise et tangible, face à laquelle un 'front' pouvait être organisé en Europe. Ainsi, même si les forces canadiennes n'ont pesé, depuis le début des années 60, que d'une façon très marginale dans l'équilibre des forces en Europe, leur présence sur le terrain n'en répondait pas moins à l'intérêt du Canada en matière de sécurité.

La présence militaire canadienne en Europe répondait aussi à des impératifs de nature politique. En démontrant un intérêt pour la sécurité de ses alliés européens, le Canada renforçait ses relations bilatérales avec ses principaux partenaires d'outre-Atlantique, tout particulièrement l'Allemagne fédérale. Les dirigeants canadiens ont pu mesurer la sensibilité de ces derniers sur ce plan lorsqu'ils ont tenté de retirer le contingent stationné en RFA. La réaction des alliés avait alors été si virulente que le gouvernement avait dû faire marche arrière. Dès lors, il devint évident que le rapatriement des forces canadiennes aurait des conséquences si profondes sur les relations canado-européennes que tous les bénéfices que pouvait espérer en retirer Ottawa seraient sans commune mesure avec les inconvénients qui en résulteraient.⁶ Par ailleurs, le Canada entretenant des forces en Europe, il devenait *de facto* une puissance directement impliquée dans la sécurité européenne. C'est essentiellement en vertu de cette considération qu'il a été invité à participer à la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) et aux négociations sur la réduction des armements conventionnels (MBFR). Bref, la participation militaire à l'OTAN constituait un moyen irremplaçable pour ouvrir (et maintenir ouvertes) une série de portes importantes pour les relations bilatérales et multilatérales du Canada en Europe.

Si ces deux impératifs semblent avoir perdu en partie de leur acuité⁷, d'autres demeurent importants. Dans une perspective stratégique globale, qui va au-delà des intérêts militaires et politiques immédiats, la participation à l'effort militaire de l'Alliance en Europe sert également l'intérêt national. Considérant, d'une part, le fait que le Canada doit absolument se trouver des alliés pour assumer sa défense et que, d'autre part, la sécurité de ses principaux partenaires politiques et économiques européens est essentielle à sa propre sécurité, il doit tout mettre en oeuvre pour préserver l'alliance qui répond à ces deux intérêts. Ainsi, la présence militaire canadienne — et américaine — à l'OTAN contribuait à cimenter le 'couplage' entre la sécurité européenne et celle de l'Amérique du Nord, lesquelles devenaient désormais physiquement indivisibles. Cette présence devient, en effet, garante de la solidarité qui s'établit entre les deux rives de l'Atlantique. Plus encore, la présence canadienne constitue un 'exemple' pour les États-Unis, dont la présence était — et est encore — jugée essentielle par les Européens. Ce dernier point était d'ailleurs au centre des arguments évoqués par les diplomates européens pour convaincre le Canada de surseoir au retrait de ses troupes.⁸

La présence militaire canadienne en Europe sert non seule-

ment deux dimensions de l'intérêt national (défense du Canada et défense des principaux partenaires du Canada), mais elle en sert également un troisième, qui est de diluer l'influence américaine qui, en d'autres circonstances, pourrait devenir trop étouffante. Cette troisième dimension est généralement passée sous silence, d'une part, parce qu'elle est masquée par les deux autres et, d'autre part, parce qu'elle est politiquement difficile à soutenir publiquement. Tout aussi importante (sinon plus) que les autres, cette dimension de l'intérêt national mérite d'être examinée plus à fond.

Historiquement, les États-Unis ont longtemps constitué une menace directe pour le Canada et, de 1776 à 1930, des plans d'invasion et de contre-invasion ont été dressés de part et d'autre.⁹ En dépit des rapports pacifiques qui s'établissent aujourd'hui entre le Canada et les États-Unis, l'influence de Washington peut constituer une menace indirecte pour la souveraineté canadienne. Ce danger est devenu particulièrement évident au cours de la Seconde Guerre mondiale, alors que les impératifs de la défense du continent nord-américain ont poussé Ottawa et Washington à s'associer de façon plus étroite et plus formelle. La déclaration d'Ogdensburg (1940) constitue à la fois la base et le symbole de cette association. Celle-ci devait cependant prendre une tournure inquiétante pour le Canada, alors qu'une véritable "armée d'occupation"¹⁰ américaine s'installera au Canada pour mettre en chantier une série de projets dits conjoints, mais sur lesquels Ottawa n'avait en réalité qu'un contrôle relatif. Même si la coopération devait par la suite prendre une forme moins cavalière, les Canadiens en tireront une leçon: bien qu'elle présente des avantages importants pour la sécurité immédiate du Canada, une coopération trop étroite avec les États-Unis en matière de sécurité peut receler certains risques non négligeables pour la souveraineté canadienne. Considérant cette coopération comme inévitable, les Canadiens ont cherché des moyens pour réduire les pressions qui ne manqueraient pas de se faire sentir à l'avenir, surtout si Washington devait percevoir une nouvelle menace dirigée contre le continent nord-américain.¹¹ L'établissement de liens plus serrés avec l'Europe sera l'un des moyens employés pour atténuer cette pression.

L'idée selon laquelle des liens étroits avec l'Europe peuvent permettre de tempérer l'influence américaine a souvent été évoquée, tant par les analystes que par les dirigeants. Dans l'ensemble, ces divers auteurs se réfèrent à une notion classique en relations internationales, qui est celle de "l'équilibre des puissances".¹² Au cours des années 30 et 40, cette idée était à la base de la notion de "triangle nord-atlantique", appliquée généralement aux relations économiques, mais aussi parfois aux questions de sécurité.¹³ Cette idée semble également avoir contribué à la décision d'adhérer à l'Alliance atlantique en 1949:

The idea of an opening towards Europe as an off-set to excessive American influence was a powerful factor in Canada's enthusiastic support for NATO. A Canadian statesman might have cribbed from Canning: "I have called into existence the Old World in order to restore the balance of the New". A former Minister of Nation-

*al Defence put it a little differently: with fifteen people in the bed you are less likely to get raped!*¹⁴

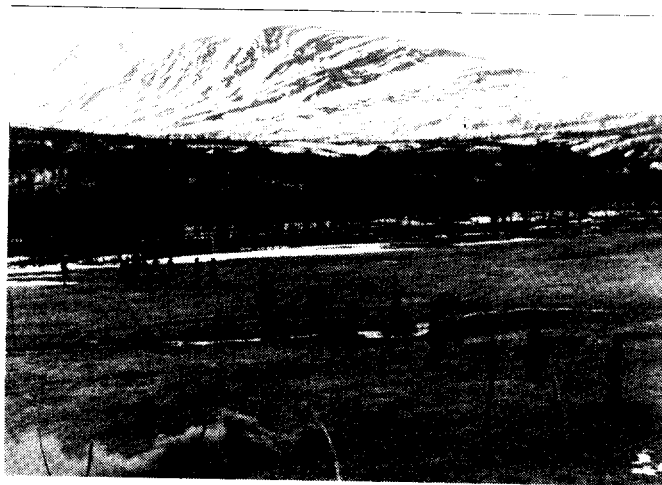
Non seulement le Canada voulait-il réduire l'influence de Washington sur ces propres politiques, mais il pouvait également espérer exercer une influence sur son puissant voisin.¹⁵

L'idée sera évoquée, par la suite, par plusieurs auteurs, notamment John Holmes et Nils Orvik. Le premier, dans un article publié en 1983¹⁶, s'opposait à la conception d'une alliance fondée sur deux piliers ("*Dumbell*"), l'un européen, l'autre nord-américain, au sein de laquelle le Canada serait marginalisé dans un partenariat avec les États-Unis. Bien qu'il n'emploie pas le terme de 'contrepois', Holmes évoque la nécessité pour les alliés européens et canadiens de se concerter pour freiner la diplomatie unilatérale menée par les États-Unis. De plus, il note que la marginalisation du Canada contribue, aux yeux du reste du monde, à la perte de l'identité nationale canadienne et à un alignement sur la politique américaine. Ce calcul conduit l'auteur à s'opposer au retrait des forces canadiennes stationnées en Allemagne, car une telle initiative contribuerait inévitablement à isoler le Canada et à accentuer sa marginalisation dans le continent nord-américain.

Nils Orvik¹⁷ reprend la même logique en affirmant que "l'aide" offerte au Canada par les États-Unis pour défendre le continent nord-américain constitue, après la 'menace soviétique', le principal danger pour la souveraineté canadienne. Comme Holmes, il s'oppose au retrait des forces stationnées en Europe, non seulement pour ne pas affaiblir une alliance qui permet de diluer le poids politique des États-Unis, mais aussi pour ne pas encourager ces derniers à se replier sur la "forteresse Amérique", ce qui contribuerait aussi à accentuer les rapports asymétriques entre les deux pays.

Ce dernier point soulevé par Orvik est important. L'intérêt national du Canada lui commande en effet d'agir de telle sorte que les États-Unis ne cèdent à certaines tentations isolationnistes et ne se replient sur le continent nord-américain. La création de cette "forteresse Amérique" pourrait en effet poser de sérieux problèmes à tout gouvernement canadien qui chercherait à s'opposer à un projet jugé vital par les États-Unis. Un refus de collaborer pourrait inciter Washington à combler unilatéralement les faiblesses du système de défense canadien, même sans l'accord d'Ottawa.¹⁸ L'exemple du Canada ne sert pas uniquement à convaincre les Américains de rester en Europe pour assurer la défense du Vieux Continent, mais aussi de s'impliquer hors du continent nord-américain. À la limite, cet argument pourrait en partie justifier l'appui du Canada à certaines initiatives extérieures des États-Unis, par exemple lors de l'intervention dans le Golfe persique.

La participation militaire à l'OTAN répondait donc aux intérêts stratégiques globaux en matière de sécurité. Les forces armées stationnées en Europe permettaient non seulement de défendre le Canada contre la menace posée par la présence des forces soviétiques, mais aussi, par une stratégie indirecte, de répondre à certains impératifs découlant d'une conception large de l'intérêt national, notamment dans l'optique des rapports canado-américains. L'examen du débat



ayant entouré la décision annoncée en février 1992 indique cependant que les décideurs s'en sont tenus à une définition minimaliste qui ignore cet aspect de la question.

Un Débat Tronqué et une Conception Minimaliste

La décision de retirer la totalité des forces canadiennes a été annoncée dans le cadre du budget de février 1992, mais il faudra attendre la publication d'un nouvel énoncé de politique de défense en avril pour que soit exposée la logique dans laquelle s'inscrit ce geste.¹⁹ De façon synthétique, quatre arguments sont évoqués.

Le premier a trait à des considérations purement militaires. Les transformations politiques en Europe de l'Est, l'effondrement de l'Union soviétique et le retrait des forces russes stationnées dans les anciens satellites du Pacte de Varsovie ont, à toutes fins pratiques, fait disparaître la menace qui semblait peser sur l'Occident depuis 1945-1948. Les forces canadiennes, qui contribuaient à la défense du 'front avancé' de l'Occident en Allemagne fédérale, n'ont plus de raison d'être. Le Ministère admet toutefois que l'Europe de l'après-guerre froide n'est pas exempt de dangers. La montée du nationalisme et la résurgence de certains conflits ethniques ou religieux constituent des facteurs d'instabilité et de tension qui accroissent le risque de confrontations armées. Pour y faire face, le Canada entend toujours participer aux activités des différentes institutions européennes de sécurité et met à la disposition de l'OTAN, "en cas de guerre ou de crise", un groupe-brigade et deux escadrons de CF-18.

Ce premier argument mène au second: ce geste ne doit en aucun cas être interprété comme une manifestation d'isolationnisme de la part du Canada. Au contraire, celui-ci reste un membre loyal de l'OTAN et maintiendra ses autres engagements (maintien d'un bataillon pouvant être déployé en Norvège, affectation de forces navales et aériennes dans l'Atlantique, mise à la disposition des alliés des facilités d'entraînement, etc.). Le gouvernement souligne également que le Canada est aussi présent à la CSCE et qu'il y joue un rôle actif.²⁰ Enfin, les ministres des Affaires extérieures et de la Défense ont tenu à rappeler que les troupes canadiennes sont

toujours physiquement présentes en Europe ... par le biais des troupes de l'ONU envoyées en Yougoslavie.

Ce discours n'est pas dénué de certains paradoxes. Ainsi, la fermeture des bases de Lahr et de Baden-Soellingen en Allemagne aura comme effet de diminuer la capacité d'intervention des forces canadiennes et d'augmenter le coût de toute intervention future, si le besoin s'en faisait sentir. L'engagement du Canada à envoyer un groupe-brigade en Europe est au demeurant miné par le manque de moyens de transport, comme l'a démontré l'expérience de la guerre du Golfe. Par ailleurs, comme le souligne John Halstead, "la participation temporaire à la force multilatérale de l'ONU ne saurait remplacer la présence permanente des troupes canadiennes en Europe dans le cadre de l'OTAN".²¹ Le second paradoxe réside dans le fait que le rapatriement des forces canadiennes peut également contribuer à accroître l'instabilité en Europe, si ce geste devait effectivement préparer le retrait des troupes américaines. La présence militaire des États-Unis constitue peut-être le plus sûr obstacle à une 'renationalisation' des politiques de défense européennes, phénomène qui pourrait conduire à une augmentation des tensions et à la résurgence d'anciens conflits.²² Même si le Ministère semble conscient de "l'influence stabilisatrice (des États-Unis) sur les affaires européennes"²³, cette éventualité ne semble pas avoir été sérieusement envisagée.²⁴

En troisième lieu, le Ministère justifie sa décision par la nouvelle orientation de l'Alliance, adoptée au cours du Sommet de Rome en novembre 1991. Considérant l'évolution de la menace, désormais beaucoup plus floue et plus imprévisible quant à sa nature et sa forme, les forces de l'OTAN seront réduites et réorganisées pour leur donner une plus grande souplesse. A première vue, la réorientation adoptée par le Canada semble donc correspondre à l'évolution générale de l'OTAN qui, dans cette perspective, pourrait difficilement marquer son désaccord avec une telle politique. Celle-ci devait pourtant provoquer certains grincements de dents à Bruxelles, alors que le secrétaire général de l'Alliance, Manfred Woerner, demandait au Canada de surseoir à sa décision. Ici encore, la crainte de créer un précédent pouvant encourager un retrait accéléré des États-Unis explique la réaction de l'OTAN.²⁵

Mais l'argument le plus important est probablement d'ordre financier. Le fait que l'annonce du retrait ait été effectuée dans le cadre du budget (et non par un énoncé de politique en bonne et due forme) est symptomatique des motivations du gouvernement. La décision de retirer les 1 100 militaires qui devaient rester en Allemagne après la fermeture des deux bases canadiennes devrait permettre au ministère de la Défense d'économiser 175 millions de dollars par an. Avec ces réductions, qui s'ajoutent à d'importantes compressions de personnel, le gouvernement espère économiser 2,18 milliards de dollars en cinq ans.

De telles restrictions budgétaires sont certainement fondées. D'une part, elles s'inscrivent dans le programme de lutte contre le déficit qui figure au premier rang des priorités gouvernementales. D'autre part, elles sont essentielles pour permettre l'achat de nouveaux équipements qui font cruelle-

ment défaut aux forces canadiennes. L'objectif du gouvernement est de diminuer la part du budget consacrée au personnel pour augmenter celle attribuée aux achats de matériel et d'équipement (celle-ci devrait passer de 22 percent à 26 percent du budget total d'ici 1996). Ces économies permettront de financer en partie certains projets jugés prioritaires (acquisition de nouvelles frégates de patrouille, d'hélicoptères embarqués, de véhicules blindés légers, etc.).

Le problème posé par la pénurie ou l'obsolescence des équipements contribuait à lui seul à remettre en question la présence militaire canadienne en Europe. A moins de mettre en oeuvre un programme d'acquisition particulièrement ambitieux — et hors de prix — les forces aériennes et terrestres stationnées en Allemagne auraient fait face à une pénurie de matériel lourd, ce qui aurait remis en question leur capacité de remplir les missions qui leur étaient assignées.²⁶ Dans le contexte budgétaire actuel, un nouveau programme d'immobilisation (comportant l'achat de nouveaux chars de combat et d'appareils F-18 pour remplacer ceux perdus accidentellement) apparaît tout simplement impensable, surtout s'il est destiné à un théâtre d'opérations jugé de moins en moins important.

Même si certains aspects de ces arguments sont discutables, ceux-ci sont probablement suffisants pour expliquer la décision gouvernementale. Il aurait été d'ailleurs difficile de justifier le maintien d'un engagement aussi coûteux, dont l'utilité n'est plus immédiatement perceptible, face à une opinion publique peu intéressée par les questions de défense, mais grandement préoccupée par les problèmes économiques et budgétaires.

Mais, aussi pertinents que puissent être ces arguments, le fait demeure que rien dans ce discours ne permet de répondre aux questions posées il y a dix ans par Holmes et Orvik — interrogations encore pertinentes aujourd'hui, comme nous le verrons plus loin. A quelques exceptions près, cette dimension de l'intérêt national du Canada n'a jamais été abordée dans le débat entourant la décision du 25 février. En fait, l'analyse sur laquelle se fonde la décision du retrait témoigne d'une conception minimaliste de l'intérêt national du Canada, conception qui ignore plus ou moins volontairement les problèmes potentiels posés par la cohabitation avec les États-Unis.

Cette lacune dans l'énoncé de politique du 28 avril n'a rien de surprenant. Jamais cette question n'a été officiellement soulevée, ceci pour une raison évidente. Washington étant aussi (et surtout) le principal allié du Canada, cette analyse est politiquement difficile — sinon impossible du point de vue diplomatique — à soutenir publiquement. L'expression de cette dimension de l'intérêt national du Canada a toujours été le fait de milieux non officiels. Toutefois, deux raisons supplémentaires peuvent avoir conduit le gouvernement à ignorer cette question. D'une part, il s'agit d'une menace floue, difficilement mesurable tant dans sa nature que dans ses manifestations. A l'inverse, les problèmes budgétaires que traverse actuellement le gouvernement sont immédiats et impossibles à ignorer. Entre ces deux préoccupations, la seconde devait inévitablement prendre le pas sur la première.

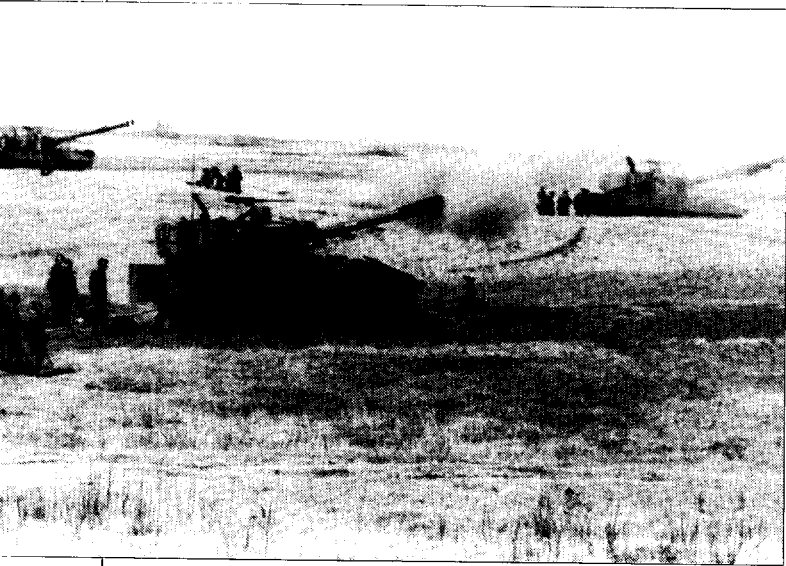
D'autre part, il y a tout lieu de croire qu'une coopération accrue avec les États-Unis est loin d'être perçue comme une menace par le gouvernement actuel. Au contraire, plusieurs décisions importantes prises par le gouvernement en matière de politique étrangère (libre-échange Canada/États-Unis/Mexique, adhésion à l'Organisation des États américains) tendent vers une continentalisation encore plus poussée de la politique canadienne.²⁷

La Continentalisation, une menace diffuse mais réelle

Le caractère passablement diffus de la 'menace' que peut faire peser une trop grande influence américaine sur la souveraineté canadienne a probablement contribué à évacuer cette question du débat. Seuls quelques auteurs ont, au cours des dernières années, soulevé cette question, et ceux qui ont tenté de la réfuter sont encore plus rares.²⁸

Lors de son passage devant le Comité permanent de la Chambre des Communes sur la Défense nationale, Brian MacDonald faisait écho à la thèse de John Holmes:

... un de mes principaux objets de préoccupation est la relation que la géographie nous impose d'entretenir avec les États-Unis pour ce qui est de notre défense. En effet, la disproportion entre nos moyens militaires entraîne pour le Canada le risque de voir son identité nationale noyée dans le cadre d'une défense collective. C'est pourquoi j'estime que le maintien du lien transatlantique revêt, pour notre intérêt national, une impor-



*tance essentielle et que la constitution d'un pilier européen, dans la mesure où il entraînerait la disparition de ce lien transatlantique, serait contraire à notre intérêt national.*²⁹

Pour la plupart des auteurs intervenant en ce sens dans le débat, le retrait des forces canadiennes stationnées en Allemagne marque une étape importante dans un processus de repli sur le continent, de marginalisation du Canada³⁰ et de continentalisation de la défense canadienne dans un cadre

pour l'essentiel déterminé par Washington. Selon Jocelyn Coulon, auteur d'un récent ouvrage sur le système militaire canadien, ce processus de continentalisation est inévitable. En 1990, le Canada était déjà lié par plus de 800 accords militaires, coordonnés par 149 comités, sous-comités et groupes de travail bilatéraux³¹, et rien n'indique que cette tendance se modifiera dans un avenir prévisible.

Les craintes exprimées par certains auteurs au début des années 70 et 80 semblent donc encore pertinentes aujourd'hui. A travers la multitude d'accords et d'ententes auxquels elle donne lieu, la continentalisation augmente la vulnérabilité canadienne face à l'influence des États-Unis. Le Canada pourrait se voir entraîné dans des projets qu'il n'approuve pas nécessairement, notamment dans le domaine nucléaire, mais qu'il ne pourrait refuser étant donné l'imbrication de son système de défense à celui des États-Unis. Plus encore, cette intégration pourrait limiter sa capacité de faire valoir ses droits dans la querelle qui l'oppose aux États-Unis dans l'archipel arctique. Les effets indirects de cette tendance à la continentalisation n'en sont pas moins pernicioeux. En s'associant de plus en plus étroitement avec les États-Unis, le Canada perdra certainement une partie de sa capacité à mettre en oeuvre une politique étrangère originale et distincte de celle des États-Unis. Dès le milieu des années '70, plusieurs des alliés européens éprouvaient certaines difficultés à distinguer la politique menée par Ottawa de celle de Washington. Dans le contexte actuel, il y a fort à parier que cette perception se trouvera renforcée. Dans le même ordre d'idées, on peut rappeler que la coopération et l'accroissement de l'interdépendance peuvent contribuer à diminuer l'autonomie décisionnelle et opérationnelle du Canada, celui-ci devenant de plus en plus tributaire de l'appareil militaire américain.³²

Quelle attitude adopter face à cette tendance? Y'a-t-il moyen d'y échapper? Les hypothèses à cet égard sont fragiles ou incertaines.

On peut, en premier lieu, mentionner que les travaux de Holmes et de Orvik ont été produits dans un contexte où la position stratégique du Canada était dominée par le jeu des relations Est-Ouest et où l'effort de défense du continent ne pouvait souffrir aucun relâchement. Paradoxalement, la fin de la guerre froide n'abaisse pas la pression qui peut s'exercer sur le Canada. Non seulement l'étiollement des liens qui unissent les différents États occidentaux laisse-t-il le Canada de plus en plus seul face aux États-Unis, mais ceux-ci pourraient bien être tentés par une forme de néo-isolationnisme, par cette 'forteresse Amérique' tant redoutée par Holmes et Orvik. Plusieurs commentateurs de la politique étrangère américaine se sont en effet prononcés en faveur d'un repli sur le continent nord-américain.³³

Une autre attitude consiste à nier le problème, comme semble le faire le gouvernement: selon la position officielle, il s'agit d'un faux débat, le Canada demeurant toujours une 'puissance européenne' en vertu de sa participation à l'Alliance atlantique, à la CSCE et aux missions de paix ponctuelles en Europe. De ce point de vue, le retrait des forces ne revêtirait qu'une importance secondaire.

Cette opinion est contestable à plusieurs égards. D'une

part, ni une présence dans les institutions, ni une promesse d'assistance, ni une présence ponctuelle ne sont suffisantes pour faire du Canada une 'puissance européenne'. La présence de forces militaires constituait certainement l'élément qui justifiait le plus la participation directe du Canada aux affaires de sécurité européennes. Même s'il cherche à jouer un rôle très actif au sein des diverses institutions de sécurité européenne, le Canada risquera toujours d'être mis en demeure de prouver son 'européanité' pour légitimer sa présence dans ces institutions, surtout si certaines de ses initiatives devaient froisser des partenaires européens.³⁴ Par ailleurs, la réalité des relations internationales oblige à établir une distinction entre une promesse d'assistance et une garantie formelle consacrée par la présence de troupes. Même si certains peuvent considérer que la nécessité de fournir une telle garantie est une insulte et une blessure à 'l'amour propre national' (le Canada n'est-il pas accouru au secours de l'Europe chaque fois que la nécessité s'en est fait sentir?), cette absence de garantie tend à remettre en question la crédibilité et la solidité des engagements contractés par le Canada. Bref, le retrait des forces canadiennes tend à miner la profession de foi du gouvernement à l'égard de la sécurité européenne.

Le rapatriement du contingent étant devenu pour ainsi dire inévitable, la logique aurait commandé que le gouvernement prenne des mesures pour atténuer le processus de continentalisation de la défense que ce geste allait entraîner. Pour certains, une partie de la réponse se trouvait dans le Livre blanc de 1987, alors que la reconstruction "d'une marine puissante et efficace, dotée de sous-marins pouvant effectuer une patrouille des trois océans" constituait l'un des moyens pour le Canada de résister à la pression provenant du sud.³⁵ De tels moyens auraient, au surplus, permis de contrer l'argument selon lequel les États-Unis doivent pallier aux insuffisances de la marine canadienne. Malheureusement, tous les projets annoncés en ce sens en 1987 ont été abandonnés et ceux qui sont actuellement en cours (frégates, hélicoptères, avions de patrouille) ne sauraient remplir efficacement ce rôle. S'il n'a plus son 'pied-à-terre' en Europe, le Canada n'a pas non plus les moyens de limiter les intrusions américaines dans son système de défense... et dans ses eaux territoriales. Au demeurant, les sous-marins nucléaires n'apportaient une solution qu'à une infime partie du problème, un frein au processus de continentalisation ex-

igeant des mesures structurelles beaucoup plus profondes et une volonté politique en conséquence.

Reste, enfin, les missions de maintien de la paix. Pour plusieurs intervenants, celles-ci constituent peut-être une alternative au rôle que remplissait la présence militaire canadienne en Europe.³⁶ Elles contribuent en effet à internationaliser la politique de sécurité canadienne tout en encourageant les États-Unis à faire de même. Mais cette tendance est encore trop incertaine pour permettre d'affirmer que les missions de maintien de la paix remplaceront efficacement l'engagement au sein de l'OTAN, et leur caractère temporaire et ponctuel constitue à cet égard un handicap sérieux.

Conclusion

Ce *post mortem* de la participation militaire permanente du Canada à l'OTAN prédit des jours sombres pour la politique de défense et pour l'identité internationale du Canada. A court terme, on peut difficilement voir comment le gouvernement pourrait trouver le temps et la volonté politique de se préoccuper d'une menace aussi abstraite et aussi peu visible que celle que pose la continentalisation de la défense. L'échéance électorale de 1993, la lutte contre le déficit et — fort probablement — le dossier constitutionnel continueront d'acaparar l'attention du public et l'énergie des dirigeants. Il est donc fort peu probable que cette question devienne un enjeu national au cours des années à venir.

Le but de cet article est essentiellement d'attirer l'attention sur les conséquences d'une décision pénible, mais sans doute inévitable. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il n'y a pas de solution facile ou immédiate aux problèmes que ce geste peut entraîner. Toutefois, toute réflexion en ce sens devrait inévitablement passer par une analyse des intérêts nationaux du Canada et par la formulation d'une 'stratégie globale' qui permette de coordonner les diverses politiques servant ces intérêts.³⁷ Cette évaluation doit être effectuée de façon franche et lucide, sans ignorer les véritables défis auxquels est confronté le Canada. Une telle réflexion pourrait, dans la mesure où elle s'accompagne d'une volonté politique réelle, permettre à tout le moins de mieux 'gérer' le processus de continentalisation et d'en limiter les conséquences néfastes pour le Canada. La cohabitation, derrière les remparts de la forteresse Amérique, pourrait bien laisser un arrière-goût amer aux dirigeants canadiens. □

NOTES

1. Parmi les auteurs qui ont anticipé le retrait des forces canadiennes, mentionnons Jocelyn Coulon, *En première ligne. Grandeurs et misères du système militaire canadien*, Montréal, Le Jour éditeur, 1991; Roy Rempel, "Canada's Troop Deployments in Germany: Twilight of a Forty-Years Presence?" dans David G. Haglund et Olaf Mager, *Homeward Bound? Allied Forces in the New Germany*, Boulder, Westview Press, 1992.
2. Cet article poursuit en partie la réflexion entamée à la suite de la réduction du contingent canadien stationné en Europe annoncée en septembre 1991. Paul Létourneau et Stéphane Roussel, "Le Canada et l'OTAN: Le seuil de découplage a-t-il été franchi?", *Revue Canadienne de défense*, vol. 21, no. 4 (février 1992), pp. 29-34.
3. Pour mémoire, rappelons que cette perspective théorique a été développée par de nombreux auteurs, notamment Raymond Aron, *Paix*



- et guerre entre les nations, Paris, Calmann-Levy, 1962; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1979.
4. Le processus de militarisation était particulièrement difficile à accepter pour les dirigeants canadiens, non seulement en raison des nouvelles obligations militaires qu'il entraînait, mais surtout parce qu'il compromettrait définitivement la vision communautaire qui avait jusque-là guidé l'action canadienne, et qui avait trouvé son expression dans l'article 2 du Traité de Washington. John W. Holmes, *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order 1943-1957*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, pp. 222-229.
 5. Cette idée a été développée par de nombreux auteurs. Voir, par exemple, Nils Orvik, "A Defense Doctrine for Canada", *Orbis*, vol. 27, no. 2 (printemps 1983), pp. 189-192.
 6. Roy Rempel, *op. cit.* (1992). Au cours des années '70, l'idée selon laquelle la présence militaire canadienne en Europe pouvait servir de monnaie d'échange pour obtenir des concessions commerciales de la part de certains États européens s'est graduellement imposée à Ottawa. Michael Tucker, *Canadian Foreign Policy. Contemporary Issues and Themes*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980, pp. 126-142.
 7. Roy Rempel, *op. cit.* (1992).
 8. Ibid.
 9. Richard A. Preston, *The Defence of the Undefended Border. Planning for War in North America, 1867-1909*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977.
 10. Le terme est de Malcom MacDonald, Haut-commissaire britannique au Canada, cité par Shelag D. Grant, *Sovereignty or Security. Government Policy in the Canadian North 1936-1950*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1988, p.111.
 11. L'épisode de la crise des missiles de Cuba devait, en 1962, illustrer les difficultés qui ne manquent pas de se poser lorsque Canadiens et Américains ne partagent pas la même perception de la menace: sous la pression américaine, les forces canadiennes ont alors été mises en état d'alerte avant même que le Premier ministre Diefenbaker n'ait donné son accord formel.
 12. Sur la notion d'équilibre des puissances appliquée au sein des alliances, voir Stephen Waltz, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987, pp. 147-180. Pour une étude plus générale de ce concept et de son application: Emerson M.S. Niu, Peter C. Ordeshook et Gregory F. Rose, *The Balance of Power. Stability in International Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
 13. Voir par exemple J. Bartlett Brebner, "A Changing North Atlantic Triangle", *International Journal*, vol. 3, no. 4, automne 1948. Dans l'immédiat après-guerre, le triangle 'ABC' servira à désigner la relation privilégiée qui s'établit entre les États-Unis, l'Angleterre et le Canada en matière de sécurité. John Sutherland, "Canada's Long Term Strategic Situation" (1962), cité par J. L. Granatstein *Canadian Foreign Policy since 1945: Middle Power or Satellite?*, Toronto, Copp Clark Publishing Company, 1973 (3ème éd.), p. 25.
 14. John Sutherland, *op. cit.* (1962), p. 25.
 15. Paul Létourneau, "Les motivations originales du Canada lors de la création de l'OTAN (1948-1950)" dans Paul Létourneau, *Le Canada et l'OTAN après 40 ans, 1949-1989*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1992, pp. 53-54.
 16. John W. Holmes, "The Dumbell Won't Do", *Foreign Policy*, no. 50 (printemps 1983) pp. 3-22. Voir également John W. Holmes, "Canada, NATO, and Western Security" dans J. W. Holmes, *No Other Way. Canada and International Security Institutions*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, pp. 122-139.
 17. Nils Orvik, "Canadian Security and 'Defence Against Help'", *Survival*, vol. XXVI, no. 1, (janvier-février 1984), pp. 26-31.
 18. Dès 1953, un document du ministère des Affaires extérieures soulignait qu'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". Traduction libre. Cité par Joel J. Sokolsky, "The future of North American defence cooperation", *International Journal*, vol. XLVI, no. 1 (hiver 1990-91), p. 30.
 19. Ministère de la Défense nationale, *La politique de défense du Canada 1992*, Ottawa, Ministère de la défense nationale, avril 1992.
 20. Pour un bilan officiel des récentes activités canadiennes à la CSCE voir Barbara McDougall, "S'adapter pour survivre: la sécurité mondiale de Sarajevo à Maastricht en passant par Rio", *Déclaration*, 92/56, Toronto, 5 novembre 1992.
 21. John Halstead, "Future directions for the Alliance", *The Atlantic Council Letter*, vol. 3, no. 2 (juillet 1992), p. 2.
 22. Voir à ce sujet Joseph Joffe, "The Security Implications of a United Germany", *America's Role in a Changing World, Part II*, Londres, International Institute for Strategic Studies, hiver 1990-91, coll. "Adelphi Papers" no 257; Paul Létourneau, "L'Allemagne unie, les États-Unis et la stabilité européenne", *Revue d'Allemagne*, (avril-juin 1991), p. 266; David G. Halglund et Olaf Mager, *op. cit.* (1992).
 23. Ministère de la Défense nationale, *op. cit.* (1992), p. 8.
 24. Comme en témoigne cette remarque laconique de Mary Collins, ministre associée à la Défense: "J'ai par ailleurs souvent entendu l'argument selon lequel le départ des Canadiens [...] influencera les Américains. Il est surprenant que les Américains ne puissent décider par eux-mêmes ce qu'ils doivent faire." Arnold Malone (prés.), *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Défense nationale et des affaires des Anciens combattants*, fascicule no. 22 (5 mai 1992), p. 9.
 25. PC-Reuter, "Masse reste sourd à l'appel de l'OTAN", *Le Devoir*, Montréal, 25 mars 1992; Denise Claveloux, "Masse prévient l'OTAN que les troupes canadiennes quitteront de toute façon", *Le Devoir*, Montréal, 2 avril 1992.
 26. Roy Rempel, *op. cit.* (1992), pp. 231-232.
 27. Ce qui tranche avec les accents nationalistes du Livre blanc de 1987.
 28. Parmi ceux qui, récemment, se sont opposés à la thèse de l'OTAN comme contrepoids et des dangers d'une relation trop étroite avec les États-Unis, mentionnons Gérard Thériault, dans Arnold Malone (prés.), *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Défense nationale et des affaires des Anciens combattants*, fascicule no. 14 (19 novembre 1991), p.7.
 29. Brian Macdonald dans Arnold Malone (prés.), *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Défense nationale et des affaires des Anciens combattants*, fascicule no. 13 (19 novembre 1991), p. 13.
 30. Comme le soulignait John Halstead: "With the decision to withdraw all Canadian troops from Europe, Canada risks being marginalized in North America", *op. cit.* (1992), p. 2.
 31. Jocelyn Coulon, *op. cit.* (1991), p.206.
 32. Plusieurs auteurs réalistes considèrent que l'interdépendance et la perte d'autonomie engendrée par la coopération constituent des facteurs qui limitent la volonté des États à entrer dans de tels processus d'intégration. Voir notamment Kenneth Waltz, (*op. cit.* (1979)), p. 106.
 33. Voir par exemple Valerie M. Hudson, Robert E. Ford, David Pack et Eric Giordano "Why the Third World Matters, Why Europe Probably Won't: The Geoeconomics of Circumscribed Engagement", *Journal of Strategic Studies*, vol. 14, no. 3 (sept. 1991).
 34. Comme cela s'est produit à la veille de l'ouverture de la CSCE, alors que la réduction du contingent canadien stationné en Allemagne avait incité certains alliés à remettre en question la pertinence de la participation canadienne à la Conférence. Robert Spencer, "Canada and the Origins of the CSCE, 1965-1973" dans R. Spencer *Canada and Conference on Security and Cooperation in Europe*, Toronto, University of Toronto Press, 1984, pp. 36-37 et 42.
 35. Jocelyn Coulon, *op. cit.* (1991), p. 258.
 36. Voir le commentaire de Marcel Masse dans Jocelyn Coulon, "Le Canada fait désormais face à une inévitable continentalisation", *Le Devoir*, Montréal, 23 septembre 1991. Voir aussi Jocelyn Coulon, *op. cit.* (1991), p. 191.
 37. La nécessité de doter le Canada d'une politique de sécurité globale a déjà été soulignée par plusieurs auteurs. Voir notamment R. B. Byers "Canadian Security and Defence: the Legacy and the Challenges", *Adelphi Paper*, no. 214, 1986, pp. 13-30; Philippe Garigue, "La politique de défense du Canada et ses priorités stratégiques", *Revue canadienne de science politique*, vol. 13, no. 3, septembre 1980, pp. 537-563; Roy Rempel "The Need for a Canadian Security Policy", *Canadian Defence Quarterly*, vol. 19, no. 2, avril 1990, pp. 38-42.