

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

*Thèse de doctorat présentée à l'École nationale d'administration publique
dans le cadre du programme de doctorat en administration publique pour
l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph.D.)*

Thèse intitulée

**« La transformation de la contribution canadienne
dans le maintien de la paix (1993-2003) :
Les cas de la Bosnie, du Kosovo et de l'Afghanistan »**

Présentée par

Stéphane Tremblay

Décembre 2016

La thèse intitulée

**« La transformation de la contribution canadienne
dans le maintien de la paix (1993-2003) :
Les cas de la Bosnie, du Kosovo et de l’Afghanistan »**

Présentée par

Stéphane Tremblay

Est évaluée par les membres du jury de thèse suivants :

Robert Bernier, professeur titulaire et président du jury
Stéphane Roussel, professeur titulaire et évaluateur interne
François Audet, professeur à l’UQAM et évaluateur externe
Nelson Michaud, professeur titulaire et directeur de recherche

À Norah

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier sincèrement mon directeur de recherche, Nelson Michaud, pour son soutien indéfectible pendant tout mon parcours doctoral et mes épreuves. Sans sa confiance, son support, son temps et ses commentaires, cette thèse n'aurait probablement jamais été menée à terme. Je le remercie aussi de m'avoir fait participer à ses projets de recherche et de m'avoir montré la voie de l'enseignement et de la recherche universitaire.

Je tiens aussi à remercier mes nombreux collègues professeurs-chercheurs et le personnel administratif de l'École nationale d'administration publique pour leur support tout au long de ces dernières années.

Je tiens par ailleurs à remercier mes collègues et amis du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, du Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal et du Centre Pearson pour le maintien de la paix. Un merci particulier à Jocelyn Coulon, Marc-André Boivin et Mountaga Diagne pour cette belle aventure. Un merci encore plus personnel à Jacques Livernois, pour son soutien pendant la maladie de ma fille.

Enfin, je tiens à remercier chaleureusement ma famille pour son soutien pendant toutes ces années.

Un merci tout spécial à Julie pour ton soutien, tes encouragements et ta présence constante à mes côtés. Nous avons eu la chance d'avoir deux beaux enfants, Arielle et Léo, à la suite du décès de notre belle Norah. Je vous aime plus que tout.

RÉSUMÉ

Le Canada possède une longue et riche tradition dans le maintien de la paix. Depuis la création des Casques bleus des Nations Unies lors de la crise de Suez en 1956 et l'attribution du prix Nobel de la paix à l'ancien Secrétaire d'État aux Affaires extérieures Lester B. Pearson pour cette initiative, la politique canadienne de maintien de la paix constitue un véritable symbole de tradition et de fierté nationale (Coulon, 1994, Cohen, 2008). Or, avec la fin de la guerre froide, le rôle de spécialiste du Canada dans les opérations de maintien de la paix chapeautées par les Nations Unies est remis en question (Legault et Tessier, 1999; Coulon et Liégeois, 2010), notamment par la multiplication des conflits intra étatiques et par la nature changeante du maintien de la paix, mais aussi par l'entrée en scène de l'OTAN en tant qu'acteur de la gestion des crises en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan.

L'objet de cette thèse est d'expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix sous le gouvernement libéral dirigé par le premier ministre Jean Chrétien (1993-2003) à travers trois études de cas, soit l'implication du Canada lors des interventions militaires en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan. Plus spécifiquement, l'objectif central de la thèse est de cerner les relations politico-administratives lors des processus de prise de décision gouvernementale entourant les choix politiques d'intervention militaire canadienne passant d'opérations de maintien de la paix à des opérations d'imposition de la paix, dans une perspective d'administration publique.

À la lumière de ce qui précède, nous formulons la question de recherche de la manière suivante : qu'est-ce qui explique que le gouvernement Chrétien, héritier de l'internationalisme pearsonien, a engagé le Canada dans des opérations d'imposition de la paix (OIP) alors que nous pouvions nous attendre, notamment par son discours, à ce qu'il n'accepte de ne s'engager que dans des opérations de maintien de la paix (OMP) ?

Pour répondre à cette question, nous pouvons nous tourner vers le « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999), une approche qui met justement en évidence les relations politico-administratives, soit une dimension particulièrement d'intérêt en administration publique. Le « paradigme bureaucratique » nous amène ainsi à formuler les trois hypothèses suivantes : (1) les choix faits par le gouvernement dépendent d'une décision purement rationnelle; (2) les choix faits par le gouvernement dépendent d'un processus organisationnel normé; (3) les choix faits par le gouvernement dépendent d'une lutte bureaucratique entre ceux qui formulent les options et leurs maîtres politiques, voire entre les maîtres politiques.

Sur le plan méthodologique, cette recherche s'inscrit dans le cadre d'une démarche qualitative, positiviste et empirique basée sur l'étude de cas multiples. Dans le cadre d'une analyse documentaire et d'entrevues semi-dirigées réalisées avec des acteurs et des experts, les résultats de la recherche démontrent que les trois modèles du « paradigme bureaucratique » sont à l'œuvre. En effet, les trois études de cas font ressortir une explication exposant une réponse caractérisée par un amalgame des trois hypothèses, dans une perspective comparative. Au final, les trois études de cas révèlent l'influence particulière des militaires dans le processus de prise de décision gouvernementale entourant les choix politiques d'intervention militaire canadienne; la thèse supporte l'idée que les militaires des Forces canadiennes ont influencé la réponse, l'implication et le type d'opération préconisée. Ainsi, un lien de causalité peut être établi dans les trois cas étudiés entre la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix, les ressources limitées du Canada pour intervenir militairement et le développement des options militaires pour la prise de décision gouvernementale.

Dans cette recherche doctorale, nous soutenons donc que l'application stricte du « paradigme bureaucratique » constitue encore une approche d'analyse qui se démarque dans le domaine de la recherche académique en administration publique, en offrant une meilleure compréhension de l'interface politico-administratif et des processus de prise de décision dans le contexte canadien.

Mots-clés : Transformation, choix d'intervention militaire, maintien de la paix, imposition de la paix, Canada, ONU, OTAN, options, relations politico-administratives, prise de décision, gouvernement, Ministère de la Défense nationale, Forces canadiennes.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	4
RÉSUMÉ	5
TABLE DES MATIÈRES	8
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	12
INTRODUCTION	14
CHAPITRE 1 : LES ACTEURS PROPRES À L'ÉTUDE	22
1. La dynamique de l'appareil gouvernemental canadien	23
1.1 Le gouvernement responsable et la responsabilité ministérielle	23
1.2 Le premier ministre et le Cabinet	24
1.2.1 Le Bureau du premier ministre (BPM)	27
1.2.2 Le Bureau du Conseil privé (BCP)	28
1.2.3 Les Affaires étrangères	29
1.2.4 La Défense nationale	30
1.2.5 L'influence des fonctionnaires	32
1.3 Le Parlement	34
1.3.1 Le Sénat	35
1.3.2 La Chambre des communes	35
1.4 Les résultats à l'élection de 1993	38
1.4.1 Une longue carrière politique	39
1.4.2 La formation du premier Cabinet Chrétien	40
1.4.3 Les principales balises à l'étude du premier mandat	42
1.5 Les résultats à l'élection de 1997	45
1.5.1 La formation du Cabinet	47
1.5.2 Les principales balises à l'étude du deuxième mandat	47
1.6 Les résultats à l'élection de 2000	49
1.6.1 La formation du Cabinet	50
1.6.2 Les principales balises à l'étude du troisième mandat	51

CHAPITRE 2 : LE CANADA ET LA TRANSFORMATION DU MAINTIEN DE LA PAIX	53
2. L'ONU et le maintien de la paix	54
2.1 La Charte de l'ONU et le maintien de la paix	55
2.1.1 Le règlement pacifique des différends	56
2.1.2 Les mesures coercitives et le recours à la force	57
2.1.3 Le rôle des organismes régionaux	59
2.2 La triade fondatrice	60
2.3 L'expertise du Canada dans le maintien de la paix	62
2.4 Le « nouveau » maintien de la paix	68
2.4.1 L' <i>Agenda pour la paix</i>	69
2.4.2 La trilogie funeste	72
2.4.3 Une remise en question des modalités exercées par l'ONU	74
2.4.4 L'impact du Rapport Brahimi	76
2.4.5 La « nouvelle OTAN » et la transformation du maintien de la paix	78
2.5 La transformation de la contribution canadienne aux OMP	82
 CHAPITRE 3 : LE CADRE D'ANALYSE ET LA MÉTHODOLOGIE	 90
3.1 Les cadres d'analyse de la politique étrangère	90
3.1.1 Le paradigme réaliste	91
3.1.2 Les théories libérales	100
3.1.3 L'émergence du constructivisme	107
3.2 Les cadres d'analyse des politiques publiques	111
3.2.1 Les relations politico-administratives et l'analyse décisionnelle	114
3.2.2 Le modèle des choix rationnels	115
3.2.3 L'approche gradualiste	120
3.2.4 Les courants multiples	121
3.2.5 Les modèles organisationnel et bureaucratique	123
3.2.6 Le « paradigme bureaucratique », toujours utile ?	128
3.3 La méthodologie	130
3.3.1 Les objectifs, la question de recherche et les hypothèses	130
3.3.2 La démarche méthodologique	133
3.3.3 La collecte des données	134
3.3.4 Le traitement des données	137

CHAPITRE 4 : LE CAS DE LA BOSNIE	139
4.1 L'éclatement de la Yougoslavie	140
4.1.1 Le déploiement de la FORPRONU	141
4.1.2 Le rôle de maintien de la paix du Canada	144
4.1.3 L'entrée en scène de l'OTAN	145
4.1.4 Rester et essayer de ramener la paix	150
4.1.5 La redéfinition de la FORPRONU	152
4.1.6 Vers la signature des Accords de Dayton	154
4.2 L'analyse des enjeux décisionnels canadiens	158
4.2.1 La transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix	159
4.2.3 Le « nouveau » maintien de la paix	160
4.2.3 Une fenêtre d'opportunité pour l'OTAN ?	164
4.2.4 Les relations politico-administratives et les processus décisionnels	166
4.2.5 Un conglomerat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliées	167
4.2.6 Des buts opérationnels particuliers	167
4.2.7 Le développement des options militaires	172
4.2.8 La prise de décision gouvernementale	175
4.3 Un premier bilan	176
 CHAPITRE 5 : LE CAS DU KOSOVO	 181
5.1 La guerre du Kosovo	182
5.1.1 La diplomatie canadienne à l'œuvre	182
5.1.2 Le Canada déploie ses CF-18	185
5.1.3 L'ONU autorise des frappes aériennes	188
5.1.4 Le début de l'opération « Force alliée »	193
5.1.5 Mettre fin à l'épuration ethnique au Kosovo	195
5.1.6 Le Canada se prépare à exercer des « fonctions de maintien de la paix »	199
5.1.7 Le déploiement de la KFOR	201
5.2 L'analyse des enjeux décisionnels canadiens	202
5.2.1 La transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix	203
5.2.2 Une zone de turbulence pour le maintien de la paix onusien	205
5.2.3 Les relations politico-administratives et les processus décisionnels	206
5.2.4 Un conglomerat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliées	206
5.2.5 Des buts opérationnels particuliers	208
5.2.6 Le développement des options militaires	210
5.2.7 La prise de décision gouvernementale	216
5.3 Un deuxième bilan	219

CHAPITRE 6 : LE CAS DE L’AFGHANISTAN	223
6.1 La guerre contre le terrorisme	224
6.1.1 L’opération « Justice infinie »	226
6.1.2 Le Canada se joint à la coalition	229
6.1.3 La signature de l’Accord de Bonn et la création de la FIAS	231
6.1.4 La capture de prisonniers de guerre	233
6.1.5 Les Forces canadiennes se déploient à Kaboul	236
6.2 L’analyse des enjeux décisionnels canadiens	242
6.2.1 La transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix	243
6.2.2 Un « glissement sémantique »	244
6.2.3 Les relations politico-administratives et les processus décisionnels	245
6.2.4 Un conglomerat de groupes semi-indépendants et d’organisations alliées	246
6.2.5 Des buts opérationnels particuliers	248
6.2.6 Le développement des options militaires	251
6.2.7 La prise de décision gouvernementale	256
6.3 Un troisième bilan	259
 CONCLUSION	 263
 BIBLIOGRAPHIE	 279
 QUESTIONNAIRE D’ENTREVUE	 307
 LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	 311

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AC	Alliance canadienne
ACDI	Agence canadienne de développement international
BCP	Bureau du Conseil privé
BPM	Bureau du Premier ministre
BQ	Bloc québécois
CS	Conseil de sécurité de l'ONU
FC	Forces canadiennes
FIAS	Force internationale d'assistance à la sécurité
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
IFOR	<i>Implementation Force</i>
KFOR	Force internationale de sécurité au Kosovo
KVM	Mission de vérification au Kosovo
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MANUA	Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan
MDN	Ministère de la Défense nationale
MINUK	Mission des Nations Unies au Kosovo
NPD	Nouveau Parti démocratique
OIP	Opération d'imposition de la paix
OMP	Opération de maintien de la paix
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PC	Parti conservateur
PLC	Parti libéral du Canada
RP	<i>Reform Party</i>
SFOR	Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine

INTRODUCTION

Le sujet de la recherche

Depuis la création des Casques bleus de l'Organisation des Nations Unies (ONU) lors de la crise de Suez en 1956 et l'attribution du prix Nobel de la paix à Lester B. Pearson pour cette initiative, la politique canadienne de maintien de la paix constitue un véritable symbole de tradition et de fierté nationale (Coulon, 1994, Cohen, 2008). En effet, le Canada a fait du maintien de la paix un axe fondamental de sa politique étrangère et de défense pendant plusieurs décennies. Or, la fin de la guerre froide au tournant des années 1990, combinée à l'évolution et la nature changeante du maintien de la paix, ainsi qu'à l'élection d'un nouveau gouvernement libéral au Canada, a remis en question l'influence canadienne dans le maintien de la paix (Legault et Tessier, 1999; Coulon et Liégeois, 2009). Cette période est aussi marquée par l'entrée en scène de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en tant qu'acteur dans la gestion des crises en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan.

Ce point de rupture important marque aussi les relations internationales contemporaines et constitue une balise pleinement justifiée pour amorcer notre recherche. En effet, c'est la fin d'un long conflit idéologique, d'une course aux armements effrénée et d'une lutte pour la suprématie mondiale qui a divisé le monde entre les deux camps victorieux de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis et l'Union soviétique. Par cette lutte, les deux superpuissances chercheront à développer une puissance militaire invulnérable et à se doter du réseau d'alliés le plus large possible au sein de deux alliances, l'OTAN et le Pacte de Varsovie (Vaïsse, 2015).

Or, l'euphorie du début des années 1990, marquée par l'effondrement de l'Union soviétique et la chute du mur de Berlin, s'estompe rapidement alors que des conflits intra-

étatiques éclatent dans plusieurs régions du monde, notamment dans les anciennes républiques soviétiques, au Cambodge, en Haïti, en Somalie, en ex-Yougoslavie et au Rwanda (Boniface, 1997). La nature des conflits est complètement bouleversée et la communauté internationale assiste à une recrudescence des velléités nationalistes, à une multiplication des conflits ethniques, à des violations systématiques des droits humains et à des crises humanitaires majeures (James, 1990; Durch, 1993). Avec la fin de la guerre froide, la pression est forte sur l'ONU qui multiplie les opérations de maintien de la paix (OMP), mais le multilatéralisme incarné par l'organisation trouve ses limites (Smouts, 1994; Bertrand, 2006). Du coup, les OMP se transforment, de la première à la deuxième puis à la troisième génération, un cheminement caractéristique de l'évolution et de la nature changeante du maintien de la paix (Coulon, 2003).

L'objet de la thèse et sa pertinence

L'objet de la thèse est d'expliquer la transformation de la contribution canadienne au maintien de la paix sous le gouvernement libéral dirigé par le premier ministre Jean Chrétien (1993-2003), à travers trois études de cas : l'implication du Canada lors des missions en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan. Plus spécifiquement, l'objectif central de la thèse est de cerner les relations politico-administratives lors des processus de prise de décision gouvernementale entourant les choix d'intervention militaire canadienne passant d'OMP à des opérations d'imposition de la paix (OIP), dans une perspective d'administration publique.

La thèse étudie une problématique importante et justifiée. En effet, nous verrons que plusieurs études se sont penchées sur la transformation de la contribution canadienne au maintien de la paix durant cette période, notamment en ce qui a trait aux trois cas à l'étude. Une des explications dominantes que nous pouvons tirer de ces études est que le Canada s'est simplement adapté aux changements dans l'environnement externe. Une autre explication dominante consiste à arguer que la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix est le résultat de pressions intra-alliance et de

ressources militaires insuffisantes pour intervenir militairement sans le soutien (logistique, renseignement, protection aérienne, artillerie, etc.) américain et européen.

Dans le cadre de cette thèse, nous souhaitons comprendre si des dimensions intérieures sont en jeu. Plus précisément, nous cherchons à comprendre dans une perspective d'administration publique canadienne si la relation politico-administrative y a joué un rôle et si tel est le cas, dans quelle mesure cette relation a influencé les processus de prise de décision gouvernementale. L'objectif de notre recherche doctorale est donc d'éclairer les processus décisionnels à l'interface de l'administratif et du politique.

Dans cette perspective, la thèse constitue un véritable apport aux connaissances. Tout d'abord, la période étudiée – le gouvernement Chrétien – et les thèmes traités – des interventions militaires hors des sentiers battus – offrent en eux-mêmes la possibilité de développer des analyses inédites. De plus, il est relativement rare de pouvoir disposer de recherches qui éclairent les processus décisionnels à l'interface de l'administratif et du politique, particulièrement dans le secteur étudié. Il s'avère donc fondamental de pouvoir compter sur des données probantes et des analyses rigoureuses sur l'approche et la valeur ajoutée du Canada à ce niveau. La portée et l'influence de tels travaux peuvent contribuer significativement, tant aux débats scientifiques qu'aux politiques publiques dans le domaine. Le sujet mérite donc une attention et en soit, il est important pour le Canada.

Ainsi, nous avons vu au début de cette introduction que le début des années 1990 marque un point de rupture important dans le maintien de la paix. Cela nous a mené à considérer cette balise pour la construction de notre objet de recherche. L'autre balise fondamentale de notre recherche doctorale coïncide avec l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement libéral au Canada à partir de novembre 1993, dirigé par le premier ministre Jean Chrétien; il demeurera en poste jusqu'à son retrait de la vie politique en décembre 2003, au terme de trois mandats successifs. Il s'agit là des limites temporelles de notre

recherche; elles servent de toile de fond pour l'identification des cas que nous avons retenus.

Par ailleurs, nous avons aussi remarqué que ce sont les gouvernements successifs dirigés par le premier ministre Chrétien qui ont autorisé le déploiement des Forces canadiennes (FC) au sein des premières OIP dirigées par l'OTAN. Il s'agit d'une transformation importante de la contribution canadienne dans le maintien de la paix pendant cette période qui justifie que nous cherchions à comprendre tous les aspects, y compris au niveau des relations politico-administratives. Nos recherches ont d'ailleurs confirmé la pertinence de ce fil conducteur pour notre thèse. Notre question de recherche et nos hypothèses vont d'ailleurs guider ce raisonnement et ce, tout au long du document.

La question de recherche

En conséquence de ce qui précède, nous formulons la question de recherche de cette thèse de la manière suivante :

Qu'est-ce qui explique que le gouvernement Chrétien, héritier de l'internationalisme pearsonien, a engagé le Canada dans des OIP alors que nous pouvions nous attendre, notamment par son discours, à ce qu'il n'accepte de ne s'engager que dans des OMP ?

Les hypothèses

Pour répondre à notre question de recherche, nous verrons dans cette thèse que nous pouvons nous tourner vers le « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999), une approche qui met justement en évidence les relations politico-administratives, soit une dimension particulièrement d'intérêt en administration publique.

Cette approche nous amène à formuler les trois hypothèses suivantes :

1. Les choix faits par le gouvernement dépendent d'une décision purement rationnelle.
2. Les choix faits par le gouvernement dépendent d'un processus décisionnel normé.
3. Les choix faits par le gouvernement sont le fruit d'une lutte bureaucratique entre ceux qui formulent les options et leurs maîtres politiques, voire entre les maîtres politiques.

Pour comprendre ce qui s'est passé et pour expliquer le changement opéré (opter pour les OIP), nous allons donc vérifier ces trois hypothèses dans nos trois études de cas.

Ainsi, pour chacun des cas :

Si l'hypothèse 1 se vérifie, le gouvernement aura établi son choix à partir d'une analyse purement rationnelle.

Si l'hypothèse 2 se vérifie, le gouvernement aura établi son choix à partir d'un processus décisionnel normé.

Si l'hypothèse 3 se vérifie, le gouvernement aura établi son choix au terme d'une lutte bureaucratique entre ceux qui formulent les options et leurs maîtres politiques, voire entre les maîtres politiques.

Qui plus est, il est important de noter qu'Allison et Zelikow (1999) reconnaissent la possibilité d'une explication exposant une réponse caractérisée par un amalgame des trois hypothèses, que ce soit de manière constante ou dans des proportions diverses. Si tel est le cas, cela nous permettra de raffiner notre explication en faisant ressortir, par exemple,

s'il est possible de déterminer si une étape de la décision est mieux expliquée par telle ou telle hypothèse.

À la lumière de ce que nous venons de présenter jusqu'ici dans cette introduction, notre variable dépendante – la transformation de la contribution canadienne au maintien de la paix – et nos variables indépendantes – la rationalité; les processus administratifs; le poids et l'influence des acteurs – sont maintenant bien identifiées. Nos variables dépendante et indépendantes seront définies avec précision plus loin dans la thèse, à l'aide d'indicateurs.

La démarche adoptée

Cette démarche doctorale s'inscrit dans le cadre d'une recherche qualitative, positiviste et empirique basée sur l'étude de cas multiples. L'approche adoptée est hypothético-déductive, c'est-à-dire une méthode scientifique qui consiste à formuler des hypothèses afin d'en déduire des conséquences observables et permettant d'en déterminer la validité. Dans le cadre d'une recherche documentaire et d'entrevues semi-dirigées réalisées avec des acteurs des processus décisionnels et des expert des question militaires canadiennes, nous verrons que la triangulation méthodologique constitue une excellente stratégie de recherche, proposant une combinaison de plusieurs instruments de recherche et de collecte de l'information pour la partie empirique.

La structure du document

Cette thèse est composée de six chapitres. Le premier porte sur les acteurs propres à l'étude. Nous allons y situer et mettre en contexte notre objet d'étude. Pour ce faire, nous allons commencer par présenter les grands principes qui animent la dynamique de l'appareil gouvernemental au Canada, ainsi que les acteurs centraux impliqués dans les processus décisionnels de nos études de cas.

Le deuxième chapitre de la thèse est consacré à la transformation du maintien de la paix et de la contribution canadienne aux OMP à travers le temps. Dans ce chapitre, nous y expliciterons la problématique de notre recherche doctorale. Il sera ainsi question du rôle de l'ONU dans le maintien de la paix pendant la guerre froide, ainsi que de l'expertise du Canada dans le maintien de la paix. Il sera aussi question du « nouveau » maintien de la paix et de l'évolution de la doctrine onusienne, de l'entrée en scène de l'OTAN comme acteur de la gestion de crises, ainsi que de la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix pendant la période post-guerre froide et au début de la guerre contre le terrorisme. Notre variable dépendante – la transformation – sera définie plus explicitement à l'aide d'indicateurs, à la fin de ce chapitre.

Le chapitre trois présente le cadre d'analyse et la méthodologie de notre recherche doctorale. Nous y effectuerons une recension des diverses approches analytiques pouvant nous permettre de répondre à notre question de recherche. Plus précisément, nous ferons un inventaire des contributions théoriques portant sur les cadres d'analyse de la politique étrangère et des politiques publiques. Notre question de recherche guidera l'état de la question théorique jusqu'au choix d'une théorie, le « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999), qui correspond en grande partie aux éléments recherchés pour notre objet d'étude. Nos variables indépendantes – la rationalité; les processus administratifs; l'influence et le poids des acteurs – y seront précisées. Dans la dernière partie de ce chapitre, nous exposerons les grandes lignes de notre méthodologie de recherche.

Les chapitres 4, 5 et 6 de la thèse sont consacrés à nos trois études de cas sur la Bosnie, le Kosovo et l'Afghanistan. Dans ces chapitres, nous chercherons à répondre à notre question de recherche, ainsi qu'à valider ou à infirmer nos hypothèses de recherche. En empruntant la même démarche méthodologique pour les trois études de cas, nous commencerons par observer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix. Cela nous permettra de mettre en évidence les facteurs externes et internes ayant pesé dans les choix d'intervention militaire canadienne, mais aussi le rôle

de surveillance du Parlement à travers une analyse des débats parlementaires. Ensuite, nous chercherons à cerner les relations politico-administratives et les processus de prise de décision gouvernementale entourant les choix d'intervention militaire canadienne, à l'aide du « paradigme bureaucratique ».

La conclusion nous permettra de faire la synthèse du travail effectué dans cette thèse et de faire ressortir les principaux résultats et les conclusions que l'on peut tirer de la recherche, avant d'ouvrir le sujet sur de nouveaux horizons.

CHAPITRE 1

Les acteurs propres à l'étude

Introduction

Afin de bien situer et de mettre en contexte notre objet d'étude, un bref examen de la dynamique de l'appareil gouvernemental canadien s'impose, avant de mettre en évidence les personnes et regroupements de personnes qui constituent les acteurs centraux de nos études de cas. Ce survol est important : il nous permettra de bien comprendre les grands principes qui animent le cadre d'action du régime politique canadien, mais aussi de présenter les institutions qui encadrent les relations politico-administratives dans une préoccupation d'administration publique au niveau infra du résultat – c'est-à-dire, dans ce qui a amené la décision. Cette mise en contexte s'impose en vue de répondre à notre question de recherche, puis de valider ou infirmer nos hypothèses plus loin dans le cadre de nos études de cas. Elle s'avère aussi nécessaire que préalable au chapitre suivant qui fera état de la question recherche et précisera la problématique à l'étude.

Il est ainsi question dans ce premier chapitre des principes de gouvernement responsable et de responsabilité ministérielle qui animent la dynamique et les rôles du premier ministre et du Cabinet au Canada. Nous verrons que ceux-ci sont notamment appuyés par deux organismes centraux dans la structure du système gouvernemental, le Bureau du premier ministre (BPM) et le Bureau du Conseil privé (BCP), ainsi que par les nombreux acteurs de l'administration publique répartis au sein du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), du Ministère de la Défense nationale (MDN) et des Forces canadiennes (FC). Nous évoquerons par ailleurs le rôle du Parlement bicaméral canadien – la Chambre des communes et le Sénat – dans la formulation de la politique étrangère et de défense du Canada. Nous terminerons ce premier chapitre par une présentation des acteurs centraux que nous retrouverons dans nos études de cas et par

un bref bilan des trois mandats successifs des gouvernements libéraux dirigés par le premier ministre Jean Chrétien (1993-2003).

1. La dynamique de l'appareil gouvernemental canadien

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Canada a adopté des institutions reposant sur les mêmes principes que le Royaume-Uni (Malcolmson et Myers, 2000; Pelletier et Tremblay, 2005; Montigny et Pelletier, 2009; Michaud et al. 2011; Grenier et Rochefort, 2011). Par conséquent, en plus qu'il soit une démocratie parlementaire, le système politique canadien, de type « Westminster », est caractérisé par la prédominance de l'exécutif politique dans la dynamique de l'appareil gouvernemental. Ceci est tout particulièrement déterminant pour notre objet d'étude. En effet, le pouvoir est ainsi concentré dans les mains de l'exécutif gouvernemental, soit le Cabinet, dirigé par le premier ministre et appuyé par l'administration publique. En situation de gouvernement majoritaire, le pouvoir exécutif est intrinsèquement associé et ne peut qu'en principe, être défait par le pouvoir législatif ; la *Loi constitutionnelle canadienne de 1867* institue donc ce que l'on appelle la collaboration ou la fusion des pouvoirs¹.

1.1 Le gouvernement responsable et la responsabilité ministérielle

Selon le principe de gouvernement responsable, le gouvernement, pour qu'il puisse gouverner en toute légitimité, doit en tout temps obtenir et garder la confiance de la majorité des élus au Parlement. De cette importante convention constitutionnelle découle la doctrine de la responsabilité ministérielle, selon laquelle les ministres sont responsables collectivement pour l'ensemble de l'action gouvernementale. Les ministres doivent ainsi appuyer publiquement toutes les décisions prises par le Cabinet, assurant la

¹ Sur la question des assises constitutionnelles du pouvoir exécutif et des prérogatives royales, voir notamment Lagassé (2016). Dans son article, l'auteur expose dans le détail la relation entre la Couronne et le pouvoir du premier ministre sous l'angle de la convention sur la confiance et des prérogatives royales. Voir aussi sur le sujet les contributions de Lagassé et al. (2015) et Weller (2015). Sur la même question mais traitant spécifiquement des interventions militaires, voir Bolt (2008).

solidarité ministérielle et favorisant le consensus et la stabilité du gouvernement. En outre, un ministre est responsable en termes constitutionnels de ses propres actes, à titre individuel, ainsi que de ceux de ses subordonnés au sein de l'administration publique. De façon générale, « la responsabilité ministérielle, tant collective qu'individuelle, est une garantie que le pouvoir décisionnel de l'exécutif politique sera exercé de façon responsable, c'est-à-dire avec la volonté populaire » (Jauvin, 1997, p. 47).

1.2 Le premier ministre et le Cabinet

Selon plusieurs auteurs, il n'est pas exagéré d'évoquer la suprématie du premier ministre dans le système décisionnel canadien (Bernard, 1995; Nossal, 1997; Savoie, 1999; Malcolmson et Myers, 2000; Pelletier et Tremblay, 2005; Nossal, Roussel et Paquin, 2007). Le premier ministre, à titre de chef du gouvernement, occupe une place centrale et joue un rôle majeur en matière de politique étrangère. Pour l'appuyer, le premier ministre peut compter sur les ministres du Cabinet, ainsi que sur le personnel de son entourage politique et administratif que l'on retrouve dans deux organismes centraux du gouvernement, le BPM et le BCP².

Le rôle du premier ministre lui permet, sans l'ombre d'un doute, de dominer son Cabinet. À cet égard, le premier ministre est le chef du parti politique ayant la confiance de la Chambre des communes et il possède la prérogative exclusive de conseiller le gouverneur général. Cette position sera renforcée en situation de gouvernement majoritaire. Son rôle est d'autant plus déterminant qu'il nomme et destitue ses ministres. Non seulement choisit-il personnellement ses ministres, mais il peut également demander leur démission. Le point de vue du premier ministre constitue donc la politique officielle du gouvernement et les ministres doivent s'y rallier ou démissionner. L'aphorisme « se soumettre ou se démettre » prend alors tout son sens.

² Sur les acteurs centraux de la politique internationale du Canada, voir notamment Noble (2007).

Le premier ministre joue aussi un rôle de premier plan dans l'élaboration des stratégies politiques et électorales. L'attention privilégiée des médias aux activités des chefs de parti durant les campagnes électorales contribue d'ailleurs à cette prééminence. Le premier ministre fixe donc les grandes orientations de l'action gouvernementale sur la scène nationale, mais aussi dans les relations extérieures. Dans un texte intitulé *The Prime Minister, PMO and PCO : Makers of Canadian Foreign Policy ?*, Nelson Michaud (2006, p. 22-24) souligne à cet effet et à juste titre que le leadership du premier ministre « *matters and prevails. Moreover, in many international fora, the prime minister interacts with other heads of government and heads of states and that favors a concentration of power in his or her hands* ».

Tel que l'écrit par ailleurs le politologue André Bernard (1995, p. 65), « en pratique, puisque le premier ministre leur impose généralement son autorité, les institutions traditionnelles semblent dominées par un monocrate ». Le choix des ministres et leur assignation à la tête d'un ministère particulier s'inscrit dans cette perspective et ne se fait pas à tout hasard. Les chances de nomination d'un député au Cabinet dépendent généralement, comme dans toute organisation hiérarchique, de la qualité de ses relations avec le premier ministre, de son attitude lors de la course au leadership du parti, de la loyauté dont il fait preuve à l'égard du chef, du respect qu'inspirent ses qualités personnelles, de son jugement politique, de sa formation et de ses capacités à communiquer. D'autres critères importants sont également pris en considération pour la nomination des ministres, soit la provenance régionale des députés, les considérations stratégiques électorales et les factions du parti politique. Ainsi, les ministres sont généralement très redevables et loyaux envers leur chef, et ils entretiennent des relations particulières et privilégiées avec celui-ci. Selon Jauvin (1997, p. 47), « la relation entre le premier ministre et ses ministres se compare plus à celle d'un soleil autour duquel tournent les planètes ».

Si le premier ministre occupe une place prépondérante dans la formulation de la politique étrangère canadienne, en établissant les priorités, en effectuant diverses nominations et en

représentant l'État lors des sommets, « il revient généralement à ses ministres de prendre l'essentiel des décisions qui relèvent de la mise en œuvre de cette politique » (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 355). La liste des ministres participant au processus décisionnel peut ainsi varier selon les questions portées à l'ordre du jour, mais certains d'entre eux sont presque toujours présents aux réunions consacrées à la politique étrangère. C'est le cas des ministres des Affaires étrangères, du Commerce international, de la Coopération internationale, de la Défense nationale et des Finances. Le premier ministre « doit donc composer avec un grand nombre d'intervenants, qui ne partagent pas toujours la même vision de l'ordre des priorités ou des méthodes permettant d'atteindre les objectifs internationaux » (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 355). Tout dépendra du style et de la personnalité du premier ministre, de son intérêt et de son attitude vis-à-vis la politique étrangère, de sa relation avec ses ministres, ainsi que de la marge de manœuvre laissée à ceux-ci et des rapports entre les titulaires des différents ministères (Michaud, 2006).

En somme, lorsqu'un premier ministre est solidement établi et qu'il compte sur l'appui des ministres et des députés les plus influents de son caucus parlementaire, lorsque celui-ci détient la majorité absolue des sièges au Parlement, il est le maître du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. En effet, le premier ministre dispose de pouvoirs considérables puisqu'il est le seul, au Cabinet, à posséder une vue d'ensemble de la totalité des dossiers qui y sont soumis. C'est aussi sous sa direction que ses collaborateurs élaborent l'ordre du jour des réunions. Bref, le premier ministre préside les réunions et identifie le sens de la décision se dégageant des échanges de vues relatifs à chacun des sujets élaborés. À la règle de la responsabilité collective du Cabinet devant le Parlement, il faut retenir l'importance de la solidarité ministérielle en tant que principe fondamental de fonctionnement du Cabinet. Elle exige que les ministres soient individuellement solidaires des décisions du Cabinet, une fois celles-ci prises, même s'ils s'y étaient opposés lors de leur discussion. La discipline de parti joue le même rôle, mais cette fois à l'ensemble du caucus des députés d'une formation politique.

Pour la prise de décision, cette phase cruciale pour tout gouvernement et que nous étudions dans cette thèse, il faut aussi retenir que le premier ministre peut compter sur l'appui de nombreux proches collaborateurs et sur l'expertise de bureaucrates notamment répartis dans deux organismes centraux, le BPM, relevant de son chef de Cabinet, et le BCP, relevant du Greffier du Conseil privé. L'apport de ces organismes est enrichi de l'appui d'autres ministères importants selon les sujets et des problématiques particulières, comme nous le verrons plus loin dans cette thèse. Mais l'aide de ces précieux collaborateurs agissant dans ces organismes centraux est indispensable pour le premier ministre. Selon Bernard (1995, p. 67-68), « pour prendre ses décisions en pleine connaissance de cause, le premier ministre doit obtenir de ses collaborateurs qu'ils examinent chacune des hypothèses, évaluent ses avantages et ses inconvénients, et lui fassent un compte rendu clair, honnête, concis ». Donald Savoie (1999, p. 7) fait d'ailleurs le constat suivant sur le rôle des organismes centraux :

Central agencies instinctively think first of the prime minister, second again of the prime minister, and third, of the Cabinet process, as their clients. (...) power in the federal government has shifted away from line ministers and their departments towards the center, and also, within the center itself, power has shifted to the prime minister and his senior advisers at both the political and public service levels and away from Cabinet and Cabinet committees.

1.2.1 Le BPM

Le BPM est composé de collaborateurs politiques et partisans qui conseillent le premier ministre sur ses fonctions de chef de parti politique et de gouvernement. Leur principal rôle est d'assurer la réélection du premier ministre (Michaud, 2006, p. 24). Cet organisme central est notamment responsable de l'agenda, de la correspondance, de la préparation de certains dossiers, de la gestion des relations avec les médias, de fournir des avis concernant les nominations à divers postes, de l'écriture des discours et de la liaison avec le caucus parlementaire.

Le BPM a aussi le mandat de fournir toute l'information nécessaire à la compréhension des problèmes afin de permettre au premier ministre de comprendre rapidement une situation et toute sa complexité (Goldenberg, 2006). Dans cette perspective, les conseillers spéciaux du premier ministre lui fournissent des avis, divers scénarios et des recommandations en vue des décisions à prendre dans l'intérêt national du Canada. Sur l'importance accordée à la politique étrangère, il est important de souligner que celle-ci dépend beaucoup de l'intérêt porté par le premier ministre à ces questions et peut varier considérablement selon le premier ministre en poste. Selon Michaud (2006, p. 22). « *The attention prime ministers have paid to international affairs – or lack there of – has dictated in large part how Canada behaved on the international scene* ». Le personnel de cet organisme est aussi en constante liaison avec un autre organisme central très influent auprès du premier ministre, le BCP.

1.2.2 Le BCP

Le BCP ne joue pas un rôle politique partisan comme le BPM, étant composé de fonctionnaires de carrière (Savoie, 1997; Michaud, 2006; Pelletier et Tremblay, 2005). Cet organisme jouit d'un grand prestige et d'une grande influence au gouvernement et auprès du premier ministre. Il épaulé et conseille de façon impartiale le premier ministre dans ses fonctions de chef de gouvernement, dans l'élaboration des politiques et dans le processus décisionnel. Les fonctionnaires de cet organisme sont nommés pour leur compétence et pour leur expertise; ils doivent être neutres de toutes considérations de nature politique et partisane.

Le BCP est en outre chargé d'importantes fonctions de coordination, de concertation, de contrôle et de consultation. Il prépare les mandats des ministres selon les directives du premier ministre, les réunions et l'ordre du jour du Cabinet. Il a pour mission de fournir l'information aux ministres sur une problématique particulière, notamment dans les sphères des affaires étrangères et de la défense. De façon générale, cet organisme agit à titre d'agent de liaison dans l'élaboration des décisions. Il donne en outre des avis au

premier ministre sur les nominations des sous-ministres, lui conférant ainsi une influence prépondérante sur le fonctionnement de l'appareil gouvernemental. Le BCP permet donc au premier ministre et au pouvoir exécutif de coordonner, de contrôler et de surveiller les initiatives du gouvernement et les activités ministérielles en général.

La prééminence du premier ministre est ainsi renforcée par le support qu'il reçoit de ces deux organismes centraux. Selon Michaud (2006, p. 25), « *these central agencies are no doubt very powerful because they have direct access to the apex of power that is, in a Westminster-style government, the prime minister* ». Ces organismes centraux constituent d'une certaine façon le lien entre les politiciens et l'administration publique. Le rôle des organismes gouvernementaux et les relations entre les fonctionnaires et les dirigeants politiques sont donc importants à considérer en regard de notre objet d'étude, puisque « les fonctionnaires ont entre autres pour tâches de conseiller et de fournir de l'information aux élus, ce qui leur confère une certaine influence dans l'élaboration de ces politiques » (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 387). À cet égard, le gouvernement peut compter notamment sur l'appui, l'expertise et les ressources du MAECI et du MDN³. Ces deux ministères sont très importants pour notre objet d'étude.

1.2.3 Les Affaires étrangères

Au Canada, la bureaucratie de la politique étrangère s'est progressivement développée dans un processus que l'on peut diviser en quatre phases : la genèse (1867-1909), les débuts modestes du ministère des Affaires extérieures (1909-1939), la période de croissance ou de « l'âge d'or » de la politique étrangère canadienne (1939-1968), et une dernière phase marquée par les nombreuses tentatives des différents gouvernements de réorganiser un appareil bureaucratique très complexe (depuis 1968). L'administration de

³ Sur l'influence des organismes gouvernementaux en matière de politique étrangère, voir la littérature portant sur la théorie de l'essence bureaucratique dans le contexte américain, notamment Halperin et Clapp (2006); dans le contexte canadien, voir Desrosiers et Lagassé (2009). À ce sujet, il sera en outre abondamment question dans cette thèse des contributions incontournables d'Allison et Zelikow (1999). Plus précisément, en ce qui a trait au Canada, voir notamment Dewitt (2007).

la politique étrangère comprend un important rôle diplomatique et commercial aux niveaux bilatéral, régional et mondial. Sa première tâche est d'atteindre les buts internationaux fixés par le gouvernement par des moyens pacifiques, qu'il s'agisse d'objectifs d'envergure locale ou globale, en tenant compte des ressources somme toute assez limitées qui caractérisent les puissances moyennes dans le système international (Nossal, Paquin et Roussel, 2007, p. 388).

Le ministre des Affaires étrangères est celui qui dispose de l'autorité légale pour mener les relations du Canada avec l'étranger. Ses principales responsabilités sont d'entretenir les rapports entre son gouvernement et les autres États. Aussi, par ses déclarations, il énonce la position de son gouvernement face aux questions ou problèmes internationaux spécifiques. Tout dépendant de la marge de manœuvre laissée au ministre des Affaires étrangères par le premier ministre, il fixera les grandes orientations, les concepts centraux et les priorités de l'État en matière de politique étrangère. « Ces idées, qui constituent les lignes directrices qu'un ministre souhaite imprimer à l'ensemble des activités de son ministère, peuvent s'exprimer de diverses façons : à l'occasion d'un discours, par la rédaction d'un article ou par la publication d'un document d'énoncé de politique » (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 356-357). En somme, les fonctionnaires sont chargés de veiller à la bonne marche des opérations quotidiennes du ministère, alors que le ministre doit gérer les dossiers les plus délicats ou les plus importants.

1.2.4 La Défense nationale

Le MDN et les FC ont pour leur part des rôles complémentaires à jouer pour conseiller le ministre de la Défense nationale et appliquer les décisions du gouvernement, notamment en ce qui a trait au choix d'une intervention militaire et au déploiement de soldats pour une opération en tenant compte des autres engagements internationaux du Canada. L'influence relative du MDN et des FC dans le développement des options militaires et le processus de prise de décision se doit d'ailleurs d'être hautement considérée en lien avec l'objet de cette thèse.

Ainsi, s'il est important de considérer la mission du MDN et des FC, il est aussi important de mettre en perspective leurs effectifs et leurs ressources, qui ont varié considérablement d'une époque à l'autre, subissant notamment des contraintes budgétaires et des réductions au niveau des effectifs tout au long des années 1990 (Morton, 2007). Il faut aussi s'intéresser de près aux routines et aux procédures des FC, notamment en ce qui a trait de fournir de l'information et des options militaires au gouvernement pour la prise de décision; toutes les demandes concernant l'opérationnel, les effectifs et les équipements sont de leur responsabilité. Il y a donc un lien précis à établir dans les relations politico-administratives – dans une préoccupation d'administration publique, au niveau infra du résultat, c'est-à-dire, dans ce qui a amené la décision – entre le développement des options militaires et le processus de prise de décision à l'interne entourant les choix d'intervention militaire canadienne.

L'élément structurel de ces organisations est un autre élément important à considérer pour notre recherche doctorale; elles sont structurées en groupes institutionnalisés distincts. Le premier de ces groupes est constitué des militaires professionnels qui forment la plus grande partie des effectifs des FC et qui sont divisés en trois branches : l'armée de terre, la marine et l'aviation. Le deuxième groupe est la Réserve (ou milice) des FC, qui est chargée de remplir trois fonctions : offrir un appui opérationnel aux forces régulières, servir en cas de crise prolongée de base de mobilisation et assurer un lien entre les FC et la population. Le troisième groupe est composé de l'ensemble des employés civils du MDN. Concentrés en grande partie au Quartier général de la Défense, à Ottawa, leurs tâches sont comparables à celles de leurs collègues des autres ministères, soit l'administration et la gestion des programmes, la collecte d'information, ainsi que la formulation et la mise en œuvre des politiques (Bland, 1997).

Nous retiendrons donc que le MDN et les FC sont divisés en deux structures parallèles, l'une civile, l'autre militaire. Si les militaires sont placés sous la direction du chef d'état-major, les civils dépendent de l'autorité d'un sous-ministre et du ministre de la Défense. Il est donc important de préciser, pour ce qui est de cerner les relations politico-

administratives dans le contexte canadien, que le chef d'état-major relève ainsi du ministre de la Défense nationale et que les relations entre le pouvoir civil et la hiérarchie militaire sont parfois difficiles⁴; des tensions peuvent surgir entre le ministre et les militaires. Ceci étant dit, si les grandes orientations du Canada en matière de politique étrangère et de défense sont déterminées par le premier ministre, le ministre des Affaires étrangères ou le ministre de la Défense; c'est à ce dernier que revient la responsabilité de mettre en œuvre les politiques relatives à la participation du pays aux guerres ou coalitions internationales et aux missions de maintien de la paix.

1.2.5 L'influence des fonctionnaires

Pour mieux saisir la portée des relations politico-administratives et des processus de prise de décision dans le contexte canadien, il est important de faire une distinction entre l'influence des fonctionnaires et leur pouvoir d'imposer leurs préférences sur les politiques officielles (Bourgault et Savoie, 2001; Bourgault, 2002). À cet égard, il est important de souligner que l'administration publique a généralement peu d'influence sur la définition des grandes orientations de la politique étrangère, car en théorie, c'est aux dirigeants politiques que revient cette tâche. Or, il est aussi important de considérer que « les ministres sont parfois réticents ou incapables d'énoncer des directives politiques lorsqu'ils savent qu'elles seront mal reçues par l'administration publique. Les politiciens s'en remettent alors aux fonctionnaires eux-mêmes, qui héritent de la responsabilité de formuler la politique » (Nossal, Roussel et Paquin (2007, p. 424).

Le point de vue des fonctionnaires peut par ailleurs correspondre ou non à celui des élus, qui ont eux aussi leurs priorités personnelles, politiques et administratives. En cas de conflit, les ministres peuvent imposer leur point de vue, mais les fonctionnaires ont plusieurs avantages sur les ministres, le plus important étant sans doute de détenir le

⁴ Par « contrôle civil », nous faisons référence au contrôle des militaires par le Parlement et non à l'État-major interarmes de la Défense nationale, dans lequel des civils participent à la gestion de la défense. Sur les relations civilo-militaires, voir notamment Graham (2002); Bland (1997, 1999, 2000); Thériault (1996).

contrôle de l'information. Selon Nossal, Roussel et Paquin (2007, p. 427), « cela se vérifie tout particulièrement en politique étrangère et en défense, où l'État garde secrète la plupart des sources de renseignement qui influencent la bureaucratie sur la politique à suivre – une pratique considérée comme nécessaire par assurer la sécurité nationale ou garantir le succès des négociations entre États ». En somme, le pouvoir de l'administration publique est modulé par les perceptions individuelles des fonctionnaires, qui reconnaissent la structure formelle de l'autorité politique.

Le gouvernement est donc, en quelque sorte, dépendant de l'information et de l'expertise des agents et des fonctionnaires. En effet, c'est généralement sur ce plan que l'influence des fonctionnaires est la plus perceptible, alors que « ceux-ci jouissent de la crédibilité que leur confère l'expertise ou la maîtrise des quelques dossiers bien spécifiques qu'ils pilotent. Ils peuvent donc prétendre être en meilleure position pour formuler la solution la plus adéquate à un problème qui touche à leur domaine de compétence » (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 432). Il peut également y avoir des résistances aux initiatives du gouvernement. Les bureaucrates ont parfois leurs préférences sur la façon de répondre aux objectifs et aux politiques mises de l'avant par le gouvernement. Les querelles et les rivalités bureaucratiques sont aussi concevables entre les ministères des Affaires étrangères et de la Défense nationale. Ces ministères ont leur vision, leurs priorités et leurs préférences, ce qui peut provoquer des divergences et des conflits dans une dynamique décrite comme étant de la politique bureaucratique (Allison et Zelikow, 1999; Halperin et Clapp, 2006; Desrosiers et Lagassé, 2009).

En somme, les fonctionnaires – civils et militaires – peuvent exercer une influence non-négligeable dans le processus d'élaboration de la politique étrangère canadienne. Ceci s'avère particulièrement important à considérer pour notre objet d'étude et pour répondre à notre question de recherche. En effet, « les agences créées pour conseiller les responsables politiques, mettre en application leurs décisions et administrer les programmes qui en découlent, en viennent parfois à dominer le processus décisionnel, au point de marginaliser les élus » (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 423). Tel que le

soulignent par ailleurs les auteurs, « leur expertise, l'accès privilégiée qu'ils ont à l'information font des fonctionnaires une source indispensable de conseils pour un ministre qui, ayant décidé des objectifs à atteindre, doit ensuite déterminer les moyens de les atteindre » (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 433).

1.3 Le Parlement

Le Parlement bicaméral canadien joue pour sa part, un rôle relativement limité dans l'élaboration de la politique étrangère (English, 1998; Bourgault, 2000). Selon Nossal (1997, p. 284-285) « *the reasons for this minor role arise from the constitutional conventions of responsible government and from the structural and organizational problems legislatures face when they participate in international relations* ». Le Parlement est donc une institution aux pouvoirs limités, surtout lorsqu'on les compare à ceux détenus par le Congrès aux États-Unis (Orban et Fortmann, 2001; David, 2004; Lafleur, 2005). Cela s'explique notamment par le fait que le pouvoir exécutif n'a jamais véritablement accordé au Parlement de pouvoirs significatifs en matière d'affaires étrangères, ne laissant par ailleurs que très peu d'occasions aux parlementaires pour légiférer en la matière⁵.

Nous pouvons ajouter à cela que les députés manquent parfois d'intérêt pour les questions internationales et connaissent la faible valeur électorale des débats touchant à la politique étrangère. Même si certains premiers ministres ont utilisé la célèbre formule « le Parlement décidera », nous retiendrons la vieille maxime toujours exacte selon laquelle les législateurs « peuvent discuter de la politique étrangère, mais ils ne peuvent pas la faire » (Martin, 1969, p. 259). Malgré ses pouvoirs limités, il faut dire que le Parlement exerce tout de même un rôle de contrôle et de surveillance⁶. En effet, « *members try to*

⁵ La répartition des pouvoirs est constitutionnellement différente dans les systèmes canadien et américain, en raison du mécanisme de « poids et contrepoids » aux États-Unis.

⁶ Concernant le rôle de contrôle et de surveillance du Parlement, notamment en ce qui a trait au déploiement à l'étranger des FC, voir Dewing et MacDonald (2006); MacDonald (2011); Bland (2000); Barnett et Spano (2008).

exert influence formally by interrogation and discussion in therefore : on the floor of the Senate or the Commons, in committees of both houses, or in party caucuses. Informally, members can make representations to ministers or bureaucrats, albeit privately and out of the glare of the public eye » (Nossal, 1997, p. 266). Nous serons d'ailleurs en mesure de mieux cerner l'influence relative du Parlement sur la question de la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix, plus loin dans nos trois études de cas.

1.3.1 Le Sénat

L'influence du Sénat sur les questions de politique étrangère et de défense au Canada est somme toute limitée. En effet, si les sénateurs ont notamment pour mandat d'examiner les projets de loi et autres matières concernant les relations extérieures du Canada, cette influence du Sénat se manifeste essentiellement par la publication d'études, de rapports et de recommandations sur des enjeux particuliers et en réaction à des événements qui se sont déjà produits. À cet égard, le Sénat peut compter sur un système de comités dont le personnel permanent et les ressources de recherche se comparent, de l'avis de certains, à ceux d'une commission d'enquête. La liste des comités peut varier d'une session parlementaire à l'autre, mais le Comité des Affaires étrangères a toujours existé. Selon Nossal (1997, p. 268-269), ce comité « *tends not to take direct issue with existing policy, but instead to recommend refinements and offer suggestions about the best way to achieve the ends desired by the government* ». Or, le gouvernement s'est rarement empressé de suivre les recommandations émises par le comité et sa capacité à donner le ton est plutôt limitée (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 443).

1.3.2 La Chambre des communes

La Chambre des communes a généralement plus de visibilité que le Sénat en matière d'affaires étrangères, en raison de l'importante couverture médiatique d'une partie de ses activités, mais son influence dans la formulation des politiques doit être nuancée. Cela

s'explique principalement par le fait que les députés sont les représentants élus de la population, que le gouvernement siège à la Chambre des communes et qu'il doit en tout temps garder la confiance de la Chambre pour continuer à gouverner. Or, si les députés peuvent exercer une influence, ils n'ont toutefois pas de pouvoir sur les décisions. En effet, les décisions qui concernent la formulation de la politique étrangère canadienne ne sont pas prises à la Chambre des communes. Tel que nous le verrons plus loin dans nos études de cas, aux communes, les partis d'opposition questionnent le gouvernement lors des débats parlementaires de la période des questions orales, caractérisés par la discipline de parti et la politique partisane. Lors de leurs interventions à la Chambre, certains députés des partis d'opposition cherchent à attirer l'attention des médias et du public en critiquant, en condamnant ou en déplorant une situation sur la scène internationale ou une action du gouvernement en matière de politique étrangère.

Il ne faut toutefois pas sous-estimer l'impact des débats parlementaires sur l'exercice du pouvoir par le gouvernement, même si la valeur électorale des questions touchant à la politique étrangère peut modérer l'intérêt et l'ardeur de certains députés en la matière. Lors des débats à la Chambre, les questions des députés des partis d'opposition s'adressent directement au premier ministre et aux ministres du Cabinet, qui doivent répondre de leurs actes aux représentants de la population et justifier leurs décisions. Le gouvernement peut aussi, lors d'événements majeurs, permettre la tenue de débats spéciaux. En effet, « *governments also use votes, motions, and resolutions in Parliament on major foreign policy issues to legitimate the course of action chosen by the executive, even when they do not need parliamentary approval* » (Nossal, 1997, p. 270).

Les comités de la Chambre des communes peuvent aussi constituer une source d'information et d'expertise très pertinente pour les députés en matière de politique étrangère. À cet égard, le Comité Permanent des Affaires étrangères et du Commerce international est considéré comme étant l'un des plus prestigieux de tous. En effet, le comité produit diverses études et rapports et permet à ses membres de voyager à l'étranger pour des missions d'enquête, ainsi que pour assister à diverses conférences et

réunions d'organisations internationales. Or, selon John English (1998, p. 77), « *the Foreign Affairs and International Trade Committee has a vast territory to survey but little time to contemplate the details* ». Il n'est donc pas étonnant que « plusieurs chercheurs concluent que les travaux des comités n'ont pas toujours l'impact souhaité » (Nossal, Roussel et Paquin, 2007, p. 463).

Résumé de la première partie

Jusqu'à présent, nous nous sommes concentrés à situer et à mettre en contexte notre objet d'étude. Nous avons évoqué que les représentants de l'État, élus et fonctionnaires, peuvent entretenir des conceptions très différentes, sinon contradictoires, de l'intérêt national et de la politique étrangère canadienne. Il est ainsi possible de prétendre que ces différentes conceptions dépendent largement de la position respective de chacun de ces acteurs dans la structure gouvernementale, une caractéristique qui nous apparaît fondamentale pour l'objet de notre thèse et pour répondre à notre question de recherche. Si bien que les décisions prises par le gouvernement ne peuvent pas être toujours conformes à celles que dicterait une approche purement rationnelle et que ces décisions peuvent être le résultat d'une dynamique bureaucratique, c'est-à-dire des échanges et compromis entre les représentants de l'État à différents paliers du gouvernement, au cours de la négociation d'un point précis de la politique étrangère (Allison et Zelikow, 1999).

La deuxième partie de ce premier chapitre nous permettra de mettre en évidence les personnes et regroupements de personnes qui se situent au cœur de la dynamique de l'appareil gouvernemental en matière de politique étrangère et qui constituent les acteurs centraux de nos études de cas. Cela s'avère particulièrement important pour l'objet de notre thèse. Ceux que nous appelons dans ce premier chapitre « les acteurs propres à l'étude » sont fort nombreux si l'on considère la période couverte par notre recherche doctorale : au cours des dix années qui s'étendent d'octobre 1993 (premier mandat du gouvernement de Jean Chrétien) à décembre 2003 (retrait de la vie politique du premier

ministre), le Canada aura connu un premier ministre, quatre ministres des Affaires étrangères, quatre ministres de la Défense nationale et cinq chefs d'état-major (incluant un intérim). À ces acteurs centraux s'ajoutent les nombreux fonctionnaires et militaires qui se sont vus attribuer diverses fonctions, les représentants du Canada à l'ONU et les ambassadeurs aux États-Unis, les représentants du Canada à l'OTAN, les nombreux conseillers politiques qui ont été associés aux processus décisionnels, ainsi que les députés et les sénateurs qui ont représenté la fonction législative sur les questions de sécurité au cœur de notre étude.

Nous amorçons donc ici, la présentation des acteurs centraux propres à notre étude lors de l'élection du PLC en octobre 1993 et la formation du Cabinet dirigé par le premier ministre Jean Chrétien avant d'identifier les principales balises à l'étude du premier mandat du gouvernement. Nous ferons de même pour les réélections successives des majorités libérales en juin 1997 et en novembre 2000.

1.4 Les résultats à la suite de l'élection de 1993

Les résultats des élections du 25 octobre 1993 redessinent le paysage politique canadien en ayant pour principales conséquences l'arrivée de forces politiques régionales et la quasi-disparition du Parti conservateur (PC), au pouvoir depuis huit ans (Tessier, 1994a, p. 177-136). Les libéraux remportent 177 des 295 sièges à la Chambre des communes. Le PLC forme ainsi un nouveau gouvernement majoritaire lors de la 35^e législature. Le 4 novembre 1993, le chef du PLC, Jean Chrétien, devient le 20^e premier ministre du Canada.

Le Bloc québécois (BQ) dirigé par Lucien Bouchard, un parti à vocation souverainiste, devient l'Opposition officielle avec 54 députés provenant du Québec, suivi par le *Reform Party* (RP) dirigé par Preston Manning avec 52 députés provenant de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Le PC dirigé par la première ministre sortante Kim Campbell

(elle démissionnera à la suite de cette élection) conserve deux sièges, comparativement aux 170 obtenus lors des élections de 1988. Le Nouveau parti démocratique (NPD) dirigé par Audrey McLaughlin conserve neuf sièges sur les 43 obtenus quatre ans plus tôt.

L'enjeu principal de la campagne électorale d'octobre 1993 est l'économie. Une récession frappe le Canada et le taux de chômage est élevé. La réduction du déficit budgétaire est un objectif important pour le PC, le RP et le PLC. Les Libéraux préparaient leur campagne depuis longtemps et avaient rendue publique, le 19 septembre, leur plateforme électorale, surnommée le « Livre rouge ». Le document donne une description détaillée de tout ce que ferait un gouvernement libéral une fois au pouvoir. La célébration de la victoire libérale sera toutefois de courte durée :

Rarement aura-t-on vu un nouveau premier ministre canadien entreprendre son premier mandat dans des conditions aussi difficiles. Contrairement à ses prédécesseurs, Jean Chrétien ne pourra pas compter sur une lune de miel. (...) Pourquoi réservera-t-on ce traitement à Jean Chrétien ? Cela s'explique en partie par une méfiance plus grande des citoyens, trop souvent échaudés par leurs emportements passés, plus cyniques que jamais face aux engagements des politiciens. Cependant, cela est surtout dû à la personnalité du prochain premier ministre. M. Chrétien n'est pas un nouveau venu, mais un vieux politicien qui, avec trente ans de politique dans le corps, accède à une promotion, grâce à un programme équilibré mais classique, prolongement naturel des politiques que préconisait son parti lorsqu'il était au pouvoir (Alain Dubuc, « Une victoire sans lune de miel », La Presse, 26 octobre 1993, p. B2).

1.4.1 Une longue carrière politique

En octobre 1993, le nouveau premier ministre Jean Chrétien peut en effet compter sur une trentaine d'années d'expérience en politique sur la scène fédérale (Savoie, 1997, 1999, 2003; Goldenberg, 2006; Chrétien, 2007). Élu député libéral à la Chambre des communes depuis 1963, il conserve son siège lors des sept élections suivantes (1965, 1968, 1974, 1979, 1980, 1984). En 1966, Chrétien est nommé secrétaire parlementaire du premier ministre Lester B. Pearson, puis secrétaire parlementaire du ministre des

Finances, Mitchell Sharp. L'année suivante, il obtient son premier poste au Cabinet, en tant que ministre sans portefeuille attaché aux Finances.

En 1968, Pierre Trudeau succède à Pearson et déclenche des élections générales. Les libéraux l'emportent et Chrétien est nommé ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien pour toute la durée du 28^e Parlement. Il sera par la suite nommé Président du Conseil du Trésor (1974), ministre de l'Industrie et du Commerce (1976) et ministre des Finances (1977). Chrétien sera réélu en 1979, malgré la défaite du PLC. Lorsque le gouvernement minoritaire conservateur dirigé par Joe Clark est renversé neuf mois plus tard, les Libéraux de nouveau dirigés par Trudeau reprennent le pouvoir et Chrétien est nommé ministre de la Justice, ministre d'État au développement social et ministre des négociations constitutionnelles en vue du premier référendum sur la souveraineté-association du Québec (1980).

Lors de la démission de Trudeau en février 1984, Chrétien se lance dans la course à la direction du PLC, mais ne réussit pas à s'imposer devant John Turner qui devient chef du parti. Chrétien démissionne en 1986 et quitte la vie politique pour quelques années, afin d'exercer le droit. À la suite de la démission de Turner en 1990, Chrétien replonge dans la course au leadership et lui succède à la direction du PLC, amorçant la reconstruction du parti jusqu'à la victoire majoritaire en octobre 1993.

1.4.2 La formation du premier Cabinet Chrétien

Tel que nous l'avons vu précédemment dans la première partie de ce chapitre, l'une des premières responsabilités d'un nouveau premier ministre est de former un gouvernement. Les ministres du Cabinet doivent être choisis et nommés. Le greffier du Conseil privé qui, à titre de sous-ministre du premier ministre, occupe le poste de direction non politique le plus élevé au gouvernement du Canada et dirige le BCP, doit aussi être choisi. Le 4 novembre 1993, le nouveau premier ministre annonce la composition d'un

Cabinet de 22 ministres, soit la plus petite équipe ministérielle depuis près de soixante ans.

Les responsabilités de la politique étrangère sont attribuées à André Ouellet qui est nommé Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, puis ministre des Affaires étrangères le 13 mai 1995⁷. David Collenette est nommé ministre de la Défense nationale. Le 25 janvier 1996, le premier ministre Jean Chrétien effectue un remaniement ministériel. Les responsabilités de la politique étrangère sont alors confiées à de nouveaux titulaires. Loyd Axworthy succède ainsi à André Ouellet aux Affaires étrangères, ce dernier ayant décidé de quitter la vie politique. Douglas Young est nommé au poste de ministre de la Défense nationale.

Nous devons aussi considérer d'autres acteurs clés propres à l'étude pour le premier mandat du gouvernement dirigé par Jean Chrétien. Dans l'entourage politique et administratif du premier ministre, il s'agit notamment de Jean Pelletier (Directeur du Cabinet du premier ministre, 1993-2001), d'Eddie Goldengerg (Conseiller principal du premier ministre, 1993-2003) et de Jocelyne Bourgon (Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, 28 mars 1994 au 17 janvier 1999). Du côté des Affaires étrangères, notons la présence de Louise Fréchette (Ambassadeur du Canada à l'ONU, 1992-1994), de Robert Fowler (Ambassadeur du Canada à l'ONU, 1995-2000) et de Raymond Chrétien (Ambassadeur du Canada aux États-Unis, 1994-2000). Pour ce qui est de la Défense et des FC, notons la présence du Général John de Chastelain (Chef d'état-major de la Défense, 1994-1995), du Général Joseph Édouard Jean Boyle (Chef d'état-major de la Défense, 1996), du Vice-amiral Larry Murray (Chef d'état-major de la Défense par intérim, 1996-1997) et de Louise Fréchette (Sous-ministre à la Défense nationale (1995-1998).

⁷ La fonction de Secrétaire d'État aux affaires extérieures est abolie le 26 mars 1995 à la suite d'une réorganisation administrative effectuée par le gouvernement.

1.4.3 Les principales balises à l'étude du premier mandat

Tout au long de son premier mandat, le gouvernement libéral dirigé par le premier ministre Jean Chrétien se veut résolu à appliquer une politique étrangère efficace durant une période de restrictions budgétaires. Sa décision, lorsqu'il accède au pouvoir, de changer le nom du Ministère qui sera dorénavant le MAECI, témoigne d'une volonté de revenir à l'essentiel, mais plusieurs changements sont à prévoir. Dès novembre 1993, le gouvernement annonce une série de nominations au niveau des têtes dirigeantes de l'institution. Par ailleurs, les réductions de dépenses gouvernementales lancées en 1994-1995 sont importantes. Entre 1988-1989 et 1998-1999, le budget du Ministère est amputé à dix reprises, pour une diminution totale de 292 millions de dollars. En somme, le ministère subira d'importantes compressions budgétaires dans les années 1990, son budget étant réduit de 25 % et ses effectifs de 13 % (Nossal, Paquin et Roussel, 2007, p. 416).

Des coupures dans le budget de la Défense avaient aussi été annoncées lors de la campagne électorale, pour un montant de 1,6 milliard de dollars, afin de contribuer à la réduction du déficit canadien. Début janvier 1994, le ministre de la Défense nationale, David Collenette, prévoyait d'ailleurs que les coupures seraient supérieures à celles envisagées. Le dépôt du budget fédéral le 22 février confirme des coupures qualifiées de « draconiennes » par le ministre, notamment une réduction des dépenses de sept milliards de dollars en cinq ans, la fermeture de quatre bases militaires, la fusion ou la réduction de deux bases et de deux stations, l'annulation de trois installations prévues, la perte de 16 500 emplois (8 100 militaires et 8 400 civils), la stabilisation du personnel militaire à 66 700 personnes d'ici quatre ans et l'octroi de cinq millions de dollars pour l'établissement d'un centre international de formation au maintien de la paix à Cornwallis (MDN, 1994).

Par ailleurs, le gouvernement Chrétien annonce dès le début de son mandat une révision de la politique étrangère du Canada, conformément à son engagement électoral. Plusieurs

thèmes sont alors évoqués, notamment les droits de la personne, le maintien de la paix, le développement durable et la justice économique. « En attendant les résultats d'une vaste consultation pancanadienne qui débutera en mars 1994, les Libéraux s'appuieront sur une conception de la politique étrangère où seront privilégiées l'autonomie et la dimension multilatérale » (Tessier, 1994a, p. 118).

Durant l'année 1994, le gouvernement Chrétien utilise « de manière soutenue un processus de consultation qui inclut le Parlement canadien, les organisations non gouvernementales et des spécialistes des affaires et universitaires » (Tessier, 1994b, p. 317). Le processus d'élaboration de la politique étrangère canadienne comporte quatre volets : la participation parlementaire (par des débats réguliers à la Chambre des communes) et la création de deux comités parlementaires sur la politique de défense et sur la politique étrangère. Un forum national annuel sur les relations internationales du Canada est aussi créé, permettant à divers spécialistes de s'exprimer sur les nouveaux changements internationaux et les moyens pour le Canada de s'y adapter.

Ceci dit, le gouvernement libéral soulignera, lors d'un débat sur la politique étrangère à la Chambre des communes, que le Canada « ne cherchera pas à renier toutes les valeurs qui ont guidé la conduite de (la) politique étrangère jusqu'à maintenant et maintiendra son action dans (1) la promotion de la paix et la sécurité internationale, (2) une implication dans le monde où le rôle des associations régionales va croissant, (3) la recherche d'un lien entre les valeurs et les intérêts canadiens, y compris les intérêts commerciaux (Gouvernement du Canada, Déclaration no. 94/11, 15 mars 1994; Gouvernement du Canada, Déclarations no. 94/ et no. 94/10, 15 mars 1994; Tessier, 1994b, p. 318).

Parallèlement à la révision de la politique étrangère, le comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada dépose le 31 octobre son rapport final, pavant la voie au dépôt d'un livre blanc sur la Défense un mois plus tard et décrivant comme instable et

imprévisible la scène internationale (Tessier, 1995a, p. 136; *Rapport du Comité mixte spécial sur la Défense du Canada*, 1994; *Livre blanc sur la défense de 1994*, 1994).

Puis, le 7 février 1995, le gouvernement dépose son énoncé de politique étrangère intitulé *Le Canada dans le monde*, qui reprend en grande partie les recommandations formulées par le Comité parlementaire mixte spécial (Gouvernement du Canada, 1995a, b; MAECI, Déclaration no. 95/7 et Déclaration 95/8, 7 février 1995). Cet énoncé de politique étrangère définit des « piliers », à savoir la protection de notre sécurité dans un cadre mondial stable, la promotion de la prospérité et de l'emploi, et la diffusion des valeurs et de la culture canadiennes. Par le dépôt des deux politiques, la révision de la politique étrangère est complétée.

Sur la scène internationale et plus spécifiquement en ce qui a trait aux opérations de sécurité en ex-Yougoslavie, la multiplication des incidents entre Casques bleus canadiens de l'ONU et soldats serbes, en plus des obstacles empêchant la relève du contingent canadien de Srebrenica, sont des sources de préoccupations pour le gouvernement canadien dès le début de 1994 (Tessier, 1994b, p. 317-338). La participation future des troupes canadiennes en Bosnie constitue d'ailleurs l'un des thèmes centraux des consultations précédant le Sommet de l'OTAN, les 10 et 11 janvier. La participation du premier ministre Jean Chrétien au sommet lui permet d'effectuer ses premières visites en Europe, à ce titre. Le communiqué final du Sommet réitère la volonté de l'OTAN de lancer des frappes aériennes; le Canada se rallie, après s'y être opposé, il aura reçu l'assurance qu'aucune attaque de l'OTAN ne serait lancée sans son accord.

Le 25 janvier, le gouvernement consulte à nouveau le Parlement sur le renouvellement du mandat des troupes canadiennes en ex-Yougoslavie. Lors du débat, le ministre des Affaires étrangères déclare que « la tâche à accomplir en Bosnie est infiniment plus dangereuse que celles auxquelles étaient habitués nos soldats » (Gouvernement du Canada, Déclaration no. 94/2, 25 janvier 1994). En mars, le mandat des 1 900 Casques

bleus canadiens est prolongé de six mois. Le 21 avril, le Parlement canadien est convoqué pour un débat d'urgence afin de considérer la requête de l'ONU d'étendre les raids aériens de l'OTAN à la totalité des zones d'exclusion décrétées. « Le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Défense et une majorité de députés se sont alors résignés à adopter une approche plus ferme en dépit des répercussions possibles pour la sécurité des troupes sur le terrain » (Tessier, 1994c, p. 561). Le Canada accepte ainsi d'appuyer les bombardements élargis de l'OTAN.

Enfin, entre les mois d'octobre et décembre 1995, une évolution majeure marque le conflit en ex-Yougoslavie avec la création de l'IFOR, une force d'intervention militaire internationale sous commandement de l'OTAN. Après avoir accepté la demande de l'ONU de ne pas remplacer son contingent militaire au sein de la FORPRONU en Bosnie, le Canada s'engage à participer à une force multinationale en ex-Yougoslavie advenant un accord de paix (MAECI, Communiqué no. 183, 5 octobre 1995; Tessier, 1996, p. 152).

Ces principales balises à l'étude du premier mandat du gouvernement de Jean Chrétien nous seront utiles en regard de notre objet d'étude portant sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix, et plus particulièrement en lien avec notre première étude de cas sur la Bosnie. Tel que nous le verrons au chapitre 4, cette étude de cas nous permettra de dresser des constats importants sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix durant cette période. Elle nous permettra également de répondre précisément à notre question de recherche.

1.5 Les résultats à la suite de l'élection de 1997

Le 2 juin 1997, la population canadienne élit la 36^e législature à la Chambre des communes du Canada. Le PLC forme à nouveau un gouvernement majoritaire, en faisant élire 155 députés sur les 301 sièges que comptent les communes. Le RP, dirigé par

Preston Manning, remplace le BQ alors dirigé par un nouveau chef, Gilles Duceppe, en tant qu'Opposition officielle. Cette élection confirme le morcellement politique du Canada entre partis politiques régionaux, amorcé lors de l'élection de 1993. Le PLC domine largement en Ontario, alors que le RP fait de même dans les provinces de l'Ouest. Le BQ se distingue pour sa part dans les circonscriptions francophones du Québec et le NPD maintenant dirigé par Alexa McDonough obtient du succès dans les maritimes et au Manitoba. Le PC dirigé par Jean Charest parvient à faire élire 20 députés, comparativement à deux lors de l'élection de 1993, sous le leadership de Kim Campbell.

Jean Chrétien peut ainsi se féliciter d'avoir mené le PLC à une deuxième majorité consécutive.

Mais, outre que les majorités du chef du gouvernement sont modestes par rapport à celles de Brian Mulroney en 1984 et en 1988, le Parti libéral frôle, lui aussi, la régionalisation. Imagine-t-on seulement le casse-tête que sera la formation du conseil des ministres avec 65 % de son groupe parlementaire venant de la seule province de l'Ontario? Et puis, ni l'oncle Louis (Saint-Laurent), ni le petit gars de Baie-Comeau (Mulroney) n'ont connu l'humiliation d'être élus les derniers dans leur propre circonscription : Jean Chrétien a rejoint les Kim Campbell et les John Turner au Panthéon des chefs mal aimés dans leur propre patrie (Michel Vastel, « Le temps des examens de conscience », *Le Soleil*, 4 juin 1997, p. B7).

À l'instar de la campagne électorale de 1993, les questions de politique étrangère ne constituent pas des enjeux majeurs malgré le dépôt imminent du rapport de la Commission d'enquête sur la Somalie et l'achat de sous-marins britanniques (Tessier, 1997b, p. 593). Le redressement des finances publiques, entrepris lors du premier mandat, est l'un des thèmes dominants de la campagne électorale du PLC de 1997, qui fait valoir que sous le gouvernement libéral de Jean Chrétien, le déficit est passé de 42 milliards de dollars en 1993 à 16 milliards de dollars en 1997.

1.5.1 La formation du Cabinet

Le 11 juin 1997, le premier ministre dévoile la composition de son nouveau Cabinet. Une certaine continuité est assurée en politique étrangère, alors que le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, conserve son poste. Art Eggleton est nommé ministre de la Défense nationale. Le 17 octobre 2000, le premier ministre procède à un remaniement ministériel de faible envergure en vue des élections générales du 27 novembre. John Manley est nommé ministre des Affaires étrangères. Il remplace Lloyd Axworthy, qui quitte la vie politique pour accepter un poste à l'Université de Colombie-Britannique.

Par ailleurs, tel que nous l'avons fait pour le premier mandat, nous devons aussi considérer d'autres acteurs clés propres à l'étude pour le deuxième mandat du gouvernement dirigé par Jean Chrétien. Dans l'entourage politique et administratif du premier ministre, notons la présence de nouveaux venus : Michael Kirgin (Conseiller diplomatique du premier ministre, 1998-2000) et de Mel Cappe (Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, 18 janvier 1999 au 12 mai 2002). Du côté de la Défense, le gouvernement procède à la nomination d'un nouveau chef d'état-major, le Général Maurice Baril (1997-2001). Louise Fréchette est nommée au poste de sous-ministre à la Défense nationale (1995-1998).

1.5.2 Les principales balises à l'étude du deuxième mandat

Au cours de son deuxième mandat, le gouvernement Chrétien suivra de très près la situation dans la région du Kosovo de la République fédérale de Yougoslavie à la suite de l'élection du président Slobodan Milosevic, le 23 juillet 1997. Ceci constitue une balise importante pour notre étude. Au début de 1998, le Canada dénonce le recours à la violence; l'ambassadeur du Canada à Belgrade communique les inquiétudes du gouvernement aux autorités yougoslaves tandis que l'ambassadeur de Yougoslavie au Canada est convoqué au MAECI. « Devant l'absence de volonté du président Slobodan Milosevic d'emprunter la voix de la paix, le Canada décidait le 9 mars d'appliquer

certaines mesures dont la suspension des crédits à l'exportation et la mise en veilleuse des discussions sur plusieurs accords bilatéraux » (Tessier, 1998a, p. 456; MAECI, Communiqué no. 44, 5 mars 1998 et Communiqué no. 48, 9 mars 1998).

Les attaques contre les civils se poursuivant, le Canada adopte en juin des mesures supplémentaires contre les gouvernements de la République de Serbie et de la République fédérale de Yougoslavie (Tessier, 1998c, p. 693-694; MAECI, Communiqué no. 155, 10 juin 1998). Devant l'aggravation rapide de la tragédie humaine dans cette région et les dangers pour la sécurité internationale, le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy réclame l'intervention directe du Conseil de sécurité (CS) de l'ONU et demande aux membres du Groupe de contact (le Canada n'en fait pas partie) de mettre de côté leurs divergences afin de faire débloquer la situation. En octobre, le gouvernement annonce « qu'il se joindrait, si cela s'avérait nécessaire, à une opération aérienne de l'OTAN au-dessus de la Yougoslavie (MAECI, Communiqué 242, 12 octobre 1998; Ministère de la Défense nationale, Discours, 7 octobre 1998; Tessier, 1999, p. 122).

L'échec des pourparlers de Rambouillet tenus en février et en mars 1999, constitue un autre repère important pour notre étude puisque l'OTAN décide d'intervenir militairement, sans l'accord du CS de l'ONU en raison de la menace du veto de la Russie et de la Chine. La campagne de bombardements aériens débutera le 23 mars 1999 et se poursuivra jusqu'au 3 juin, date de la capitulation du président Milosevic. Une semaine plus tard, le CS adopte la résolution 1244 créant la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et autorisant le déploiement de la Force de l'OTAN au Kosovo (KFOR), constituant ainsi une autre balise de notre étude.

Nous venons d'identifier les principales balises à l'étude du deuxième mandat du gouvernement de Jean Chrétien en regard de notre objet de recherche. La participation du Canada aux opérations internationales de sécurité chapeautées par l'OTAN au Kosovo constituera la deuxième étude de cas de notre recherche. Tel que nous le verrons au

chapitre 5, cette étude de cas nous permettra de dresser des constats importants sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix durant cette période, et de répondre à notre question de recherche.

1.6 Les résultats à la suite de l'élection de 2000

Fort de multiples sondages rassurants, Jean Chrétien décide de déclencher des élections anticipées à l'automne 2000, dans un contexte où son leadership est remis en cause et où son parti lui-même ne veut pas de scrutin. Le 27 novembre 2000, le PLC remporte l'élection fédérale canadienne et obtient un troisième mandat majoritaire consécutif. Le PLC fait élire 172 députés sur les 301 sièges de la 37^e législature. Ce triomphe est acquis malgré l'entrée en scène du chef allianciste Stockwell Day. L'Alliance canadienne (AC), une formation qui a succédé au PR, a connu du succès dans l'Ouest du pays, mais n'a pas été en mesure de faire des gains substantiels en Ontario, fief incontestable des libéraux. L'AC fait néanmoins élire 66 députés. En plus de conserver leur château fort ontarien, les libéraux reprennent du terrain dans les Maritimes et au Québec. Ces gains au Québec se font surtout aux dépens du BQ de Gilles Duceppe qui voit sa représentation réduite à 38 députés. Le NPD dirigé par Alexa McDonough et le PC, désormais dirigé par Joe Clark, voient également leur représentation réduite lors de cette élection. Ils font respectivement élire 13 et 12 députés. Plusieurs facteurs contribuent à cette troisième victoire libérale successive :

Mais l'un des plus importants est certainement la réaction qu'a provoquée en Ontario, au Québec et dans les Maritimes le programme de ce nouveau parti (l'Alliance canadienne) perçu comme étant extrémiste. Un extrémisme dont Jean Chrétien a su se servir pour attirer vers lui un électorat habitué à naviguer du centre-gauche au centre-droit et inversement, mais sans jamais verser vers l'extrême droite. L'Alliance canadienne, qui n'a pas réussi le mariage projeté entre conservateurs et réformistes, n'aura été qu'une copie conforme du Reform Party. Son programme de droite est même apparu particulièrement provocant dans la bouche de son chef, qui n'a pas craint d'afficher ses convictions religieuses et morales personnelles, attitude contrastant avec la prudence qu'affichait un Preston Manning en 1997 à la tête du Reform (Bernard Descôteaux, « Le triomphe de Chrétien », *Le Devoir*, 28 novembre 2000, p. A1).

1.6.1 La formation du Cabinet

À la suite de l'élection de novembre 2000, le premier ministre ne voit pas la nécessité de remanier en profondeur son Cabinet. Cela ne se produira que le 15 janvier 2002, alors que Jean Chrétien procède au plus important remaniement ministériel de sa carrière politique. Ce remaniement survient dans la foulée de la démission surprise du ministre de l'Industrie, Brian Tobin. Treize ministres changent de fonction, alors que dix nouveaux ministres font leur entrée au Cabinet. William Graham, qui préside le Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international depuis 1995, devient ministre des Affaires étrangères. John Manley devient alors vice-premier ministre et ministre de l'Infrastructure et des Sociétés d'État, de même que ministre responsable de l'Ontario. Art Eggleton conserve son poste de ministre de la Défense nationale.

Le 26 mai 2002, le premier ministre procède à un nouveau remaniement ministériel. John McCallum est nommé au poste de ministre de la Défense nationale, à la suite de la démission du ministre Eggleton, soupçonné de s'être placé en situation de conflit d'intérêts. Les spéculations entourant la question d'une éventuelle succession à Jean Chrétien vont bon train à l'automne 2002. Parmi les éventuels candidats, outre Brian Tobin, on retrouve le ministre des Finances, Paul Martin, la ministre du Patrimoine, Sheila Copps, le ministre de la Santé, Allan Rock, et le ministre des Affaires étrangères, John Manley.

Toutefois, le premier ministre Chrétien laisse clairement entendre qu'il demeurera à son poste pour au moins une autre année et qu'il n'entend pas tirer sa révérence dans un avenir prévisible. Au cours d'un point de presse suivant le remaniement ministériel, le premier ministre déclare qu'il ne désignera pas de dauphin pour lui succéder, mais que cette tâche incombe aux militants libéraux. Rappelant la phrase fameuse de Pierre Elliott Trudeau en 1984, le premier ministre ouvre son point de presse en déclarant qu'il est allé faire une

promenade dans la neige et qu'il a décidé de rester en poste. Le premier ministre insiste : « je partirai quand je le déciderai ».

Comme nous l'avons fait pour les deux premiers mandats des gouvernements dirigés par Jean Chrétien, nous devons aussi considérer d'autres acteurs clés propres à l'étude. Pour ce qui est de l'entourage politique du premier ministre, notons la présence de Percy Downe (Directeur du Cabinet du premier ministre, 2001-2003), Claude Laverdure (Conseiller diplomatique du premier ministre, 2000-2003) et Alex Himelfarb (Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, 13 mai 2002 au 5 mars 2006). Du côté des Affaires étrangères, notons aussi la présence de Paul Heinbecker (Ambassadeur du Canada à l'ONU, 2000-2003), de Gaëtan Lavertu (Sous-ministre des Affaires étrangères, 2000-2003) et de Michael Kirgin (Ambassadeur du Canada aux États-Unis, 2000-2005). Du côté de la Défense, le Général Raymond Henault est le nouveau chef d'état-major (2001-2005).

1.6.2 Les principales balises à l'étude du troisième mandat

Les événements du 11 septembre 2001 aux États-Unis marquent le début de la guerre contre le terrorisme et constituent une autre balise importante pour notre objet d'étude. À la suite des attentats terroristes contre New York et Washington, le président des États-Unis, George W. Bush, lance un appel au ralliement : « *Either you are with us or you are with the terrorists* ». Le 7 octobre 2001, l'opération « *Enduring Freedom* » est lancée en Afghanistan, sous commandement militaire des États-Unis. L'Article 5 de l'OTAN est alors invoqué. Le Canada participe à l'opération Apollo au niveau terrestre, aérien et maritime, en support à « *Enduring Freedom* ». À la suite des Accords de Bonn du 5 décembre 2001, le CS de l'ONU autorise le déploiement de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan, le 20 décembre 2001 (résolution 1386).

La dernière balise de notre recherche doctorale porte ainsi sur la décision du gouvernement Chrétien de participer à l'opération Athéna en 2003, déployée en Afghanistan. En pleine crise irakienne, le ministre de la Défense, John McCallum, annonce le 12 février 2003 que le Canada enverra 1 900 soldats à Kaboul en Afghanistan à partir du mois d'août pour un an. Selon le ministre, cette décision ne préjuge en rien celle que devra prendre le Canada au sujet de l'Irak, tout en prenant bien soin d'ajouter que « plus un pays envoie de soldats dans un endroit, moins il y a de soldats disponibles ailleurs » (CBC, 2003). La mission des FC à l'opération Athéna débute le 17 juillet 2003 avec l'installation du Lieutenant-général canadien Peter Devlin (alors brigadier-général) comme commandant de la Brigade multinationale de la FIAS à Kaboul, pour une période de six mois. Le 19 juillet 2003, le groupement tactique du 3^e Bataillon du *Royal Canadian Regiment* commence son déploiement à Kaboul. La FIAS est devenue une mission de l'OTAN le 11 août 2003. Le même jour, le Lieutenant-général canadien Andrew Leslie (qui détient alors le grade de major-général) est nommé à titre de commandant-adjoint de la FIAS, à Kaboul. Pendant la première année du leadership de l'OTAN, son principal objectif était d'aider l'autorité transitoire afghane à maintenir un environnement sécuritaire à Kaboul pendant que la Loya Jirga (un grand conseil traditionnel) élaborait et ratifiait une constitution pour l'Afghanistan (achevée le 4 janvier 2004).

Conclusion du chapitre

Dans ce premier chapitre, nous avons situé et mis en contexte notre objet d'étude. Pour ce faire, nous avons présenté les grands principes qui animent la dynamique de l'appareil gouvernemental au Canada en matière de politique étrangère et de défense, ainsi que les acteurs centraux impliqués dans les processus décisionnels de nos études de cas. Dans le chapitre suivant, nous poursuivons cette mise en contexte en précisant la problématique à l'étude. Le deuxième chapitre la thèse est ainsi consacré à la transformation de la contribution canadienne au maintien de la paix.

CHAPITRE 2

Le Canada et la transformation du maintien de la paix

Introduction

Le maintien de la paix jouit d'une excellente réputation dans le monde et au Canada (Coulon, 1994; Tavernier, 2007; Cohen, 2008; Coulon et Liégeois, 2009). Cette perception du maintien de la paix, une activité militaire entreprise par l'ONU dans les années 1950 et essentiellement vouée à l'observation d'un cessez-le-feu ou à l'interposition entre États, est attachée aux principes de base établis à cette époque : le consentement des parties, l'impartialité et le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense (James, 1990; Durch, 1993). Or, le maintien de la paix classique se transforme au tournant des années 1990 avec la fin de la guerre froide. Les conflits intra étatiques se multiplient et l'ONU est confrontée à un défi inédit (Smouts, 1994; Liégeois, 2003; Bellamy et Williams, 2010). Les conflits internes, souvent entre groupes ethniques ou religieux, ont motivé de plus en plus souvent des décisions touchant l'intervention dans les affaires intérieures d'États souverains. Mais les événements survenus au début des années 1990 en ex-Yougoslavie, en Somalie et au Rwanda refroidissent les ardeurs de l'ONU et sont à l'origine d'un effort d'introspection d'une ampleur sans précédent. C'est d'ailleurs à ce moment que l'objectif fondamental d'une organisation régionale comme l'OTAN, vouée à la paix et à la sécurité, est redéfini.

Dans ce chapitre, nous verrons que les changements dans la nature des menaces ont eu des répercussions profondes relativement au maintien de la paix et de la sécurité internationales, ainsi que pour le rôle du Canada dans le maintien de la paix. Dans une première partie, nous commencerons par présenter le rôle de l'ONU dans le maintien de la paix pendant la guerre froide, ainsi que l'expertise du Canada dans le maintien de la

paix. Dans une deuxième partie, il sera question du « nouveau » maintien de la paix et de l'évolution de la doctrine onusienne, de l'entrée en scène de l'OTAN comme acteur de la gestion de crises, ainsi que de la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix pendant la période post-guerre froide et au début de la guerre contre le terrorisme.

Ce deuxième chapitre nous permettra ainsi de contextualiser davantage notre question de recherche. Nous verrons que la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix a fait l'objet d'un nombre impressionnant d'études. Nous préciserons ainsi l'état de notre question de recherche en mettant en évidence les travaux des autres chercheurs qui se sont penchés sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix pendant la période étudiée. Il s'agit d'une étape cruciale de notre recherche doctorale; celle-ci permettra de jauger l'originalité et la pertinence de la thèse.

2. L'ONU et le maintien de la paix

La Charte de l'ONU est signée à San Francisco le 26 juin 1945, à la fin de la Conférence des Nations Unies pour l'Organisation internationale, par 50 des 51 États-membres (la Pologne n'a pu ratifier la Charte, n'ayant pas de gouvernement à cette date). Le texte, entré en vigueur le 24 octobre 1945, définit les nouveaux principes d'organisation de la société internationale, les différentes institutions de l'ONU, les procédures à suivre en vue du « règlement pacifique des différends » ou « en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix, et d'acte d'agression ». Sans être explicitement nommées et définies dans la Charte de l'ONU, les OMP onusiennes ont une base légale, l'article 106 prévoyant la collaboration entre les cinq membres permanents du CS (États-Unis, Union soviétique, France, Royaume-Uni, Chine) pour « entreprendre en commun, au nom des Nations Unies, toute action qui pourrait être nécessaire pour maintenir la paix et la sécurité internationales » (Charte de l'ONU, 1945).

2.1 La Charte de l'ONU et le maintien de la paix

Une lecture attentive de la Charte nous permet de réaliser que l'expression « maintien de la paix » n'y figure pas et ne peut être expliquée par une simple définition. À cet égard, c'est Dag Hammarskjöld, le deuxième Secrétaire général des Nations Unies, qui a fait référence au maintien de la paix comme s'inscrivant sous le chapitre « six et demi » de la Charte, entre les méthodes traditionnelles de résolution pacifique des différends, telles que la négociation et la médiation placées sous le Chapitre VI, et les actions plus coercitives autorisées sous le Chapitre VII. Un examen plus approfondi des principaux articles de la Charte permet d'ailleurs de mieux saisir les subtilités du cadre normatif des OMP.

La Charte de l'ONU, en ses Chapitres V, VI, VII et VIII, attribue au CS la compétence du maintien de la paix (Liégeois, 2003, p. 69). Alors que les Chapitres II, III et IV portent respectivement sur les membres, les organes et l'Assemblée générale (fonctions et pouvoirs), le chapitre V porte spécifiquement sur le CS, composé de quinze membres (Article 23). Cinq de ces membres sont permanents (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie) et possèdent un droit de veto, les dix autres étant élus par l'Assemblée générale à titre de membres non-permanents pour une période de deux ans en fonction de la contribution des membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et d'une représentation géographique équitable.

Afin d'assurer « l'action rapide et efficace de l'Organisation », l'Article 24 spécifie les fonctions et pouvoirs du CS. Les Membres des Nations Unies confèrent au CS « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le CS agit en leur nom ». Les Membres de l'Organisation conviennent ainsi d'accepter et d'appliquer les décisions du CS conformément à la présente Charte (Article 25). Dans l'accomplissement de ses devoirs, le CS agit conformément aux buts et principes des Nations Unies, selon les modalités convenues aux chapitres VI, VII, VIII. Bien qu'il ne

soit pas mentionné de manière explicite dans la Charte, le maintien de la paix est devenu l'un des outils majeurs employé par les Nations Unies pour parvenir à cette fin (United Nations, 2009, p. 13), notamment en ce qui a trait au règlement des différends, aux mesures coercitives incluant le recours à la force, ainsi qu'au recours aux organismes régionaux.

2.1.1 Le règlement pacifique des différends

Le chapitre VI de la Charte de l'ONU porte sur le « règlement pacifique des différends ». Il offre aux États une structure de soutien et plusieurs outils de règlement pacifique des conflits : voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par tout autre moyen pacifique (Article 33). Le chapitre VI autorise le CS à « enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales » (Article 34).

Dans le cadre du Chapitre VI, le CS collabore avec d'autres organes de médiation ou de résolution des conflits comme le Conseil économique et social ou les organisations régionales et sous-régionales. Le CS peut également requérir du Secrétaire général qu'il use de ses bons offices ou qu'il nomme représentants et envoyés spéciaux dans les zones belligères. L'Article 37 stipule qu'en cas d'échec du règlement pacifique du conflit, les parties doivent soumettre leur différend au CS, qui peut alors choisir de recourir au Chapitre VII.

2.1.2 Les mesures coercitives et le recours à la force

Le Chapitre VII aborde les conditions de l'action du CS « en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression ». Il définit essentiellement les mesures coercitives, incluant les conditions du recours à la force par les Nations Unies et confie au seul CS l'autorité de sa mise en application. Il est la clef de voûte du système de sécurité collective. La Charte investit le CS de l'autorité légale et de recommander ou de décider des mesures éventuellement coercitives à mettre en œuvre pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales (Article 39). Le CS n'est soumis à aucun contrôle de la légalité de sa qualification et dispose donc d'une très large marge de manœuvre en la matière. Les résolutions prises par le CS en vertu du Chapitre VII ont une portée contraignante et s'imposent à tous les États membres de l'ONU.

Le Chapitre VII prévoit un éventail de sanctions coercitives dont le recours à la force n'en constitue qu'une forme. Selon l'Article 40, le CS possède la prérogative de faire des recommandations et d'« inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables ». Il peut choisir d'ordonner des sanctions politiques (rupture des relations diplomatiques) ou économiques (blocus, embargo) en cas d'atteinte grave à la paix et à la sécurité (Article 41). Le CS est le seul habilité, en vertu de l'Article 42, à entreprendre toute action militaire « qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationale », dans le cas où les mesures précédentes seraient inapplicables ou se seraient révélées inadéquates. Contrairement aux mécanismes traditionnels de maintien de la paix contenus dans le Chapitre VI, le Chapitre VII autorise le recours à la force sans consentement préalable des parties. L'article 42 du chapitre VII constitue, avec la légitime défense (Article 51), la seule exception au non recours à la force qui soit autorisée par la Charte. Bien qu'adhérant au principe de règlement pacifique des litiges, celle-ci précise dans son préambule que les Nations Unies ont pour objectif d' « instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun ».

L'Article 2 (7) prévoit en outre qu'« aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte » ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII. En d'autres termes, malgré le respect du principe de la souveraineté des États, la référence au Chapitre VII autorise les Nations Unies à intervenir dans un État sans son consentement dans la mesure où il constitue une menace pour la paix. Pour cela, les missions se référant au Chapitre VII sont souvent qualifiées d'OIP. L'Article 43 prévoit la mise à disposition de forces armées en permanence pour permettre au CS d'engager une action armée. La Charte des Nations Unies requiert en effet de ses États-membres qu'ils fournissent les forces armées et l'assistance nécessaire au maintien international de la paix. Cette force d'intervention sera gérée par le Comité d'état-major composé « des chefs d'état-major des membres permanents du CS ou de leurs représentants » (Article 47).

Le recours au Chapitre VII, parce qu'il s'impose sans consentement des parties, nécessite une résolution préalable du CS. Le recours aux articles du Chapitre VII, comme toute décision du CS autre que les questions de procédure, repose sur une prise de décision collective. Selon l'Article 27, elle doit être prise par « un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents ». En pratique, l'abstention d'un membre permanent n'a pas fait obstacle à la prise de décision du CS quant aux opérations de maintien de la paix déployées en vertu du Chapitre VII, ce qui est tout le contraire lorsqu'un État membre permanent fait usage de son droit de veto (Wallenstein et Johansson, 2004).

Le recours à la force est donc présenté comme un moyen ultime pour rétablir la sécurité mis en œuvre une fois que les mesures non coercitives (diplomatiques, de médiation, d'arbitrage du CS, des organisations régionales, etc.) ont échoué ou dans le cas où elles ne sont pas applicables. Le Chapitre VII, en ce sens, ne peut être interprété

indépendamment du chapitre VI. L'ordre des Chapitres VI et VII représente ainsi la gradation des moyens envisagés dans l'esprit de la Charte de l'ONU (Dcaux, 2005; Findley, 2007; Novosseloff, 2008; Novosseloff et Sartre, 2009; Coulon et Novosseloff, 2011).

2.1.3 Le rôle des organismes régionaux

Le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies (Articles 52-54) reconnaît l'existence des organismes régionaux, leur confère un rôle dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales et définit le cadre de leurs relations avec l'ONU. Le premier alinéa de l'Article 52 de la Charte précise que rien ne s'oppose « à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional », en autant que ces accords ou ces organismes et leurs activités soient compatibles avec les buts et principes des Nations Unies. L'alinéa 3 de l'Article 52 va plus loin et ajoute que le CS « encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des États intéressés, soit sur renvoi du CS ».

Le CS peut donc utiliser les organismes régionaux « pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité » (Article 53). Ils agissent en quelque sorte comme le « bras armé » du CS. Les institutions régionales ne peuvent pas, cependant, se lancer dans une action coercitive sans l'autorisation du CS. La fin de l'alinéa 1 de l'Article 53 ainsi que son alinéa 2 posent l'exception du recours à une action coercitive contre un « État ennemi », mais ces dispositions ne sont à l'évidence plus à l'ordre du jour. L'Article 54, qui clôt le Chapitre VIII, exige que le CS soit « en tout temps [...] tenu pleinement au courant » des actions des organismes régionaux dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le CS garde donc la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, tel que prévu dans l'Article 24 de la Charte.

Au fil des années, le maintien de la paix a évolué de manière à répondre aux exigences posées par différents conflits. Né à l'époque où les rivalités de la Guerre froide paralysaient régulièrement le CS, le maintien de la paix avait comme principaux objectifs le maintien de cessez-le-feu et la stabilisation des situations sur le terrain afin que les efforts entrepris au niveau politique puissent aboutir à un règlement pacifique des conflits. Ces missions étaient composées d'observateurs militaires et de troupes légèrement armées ayant des fonctions de supervision, de préparation de rapports et d'établissement de la confiance en appui aux cessez-le-feu et à des accords de paix limités. Les premières OMP de l'ONU, celles de la triade fondatrice, sont représentatives des missions classiques ou traditionnelles de première génération durant la période de la guerre froide.

2.2 La triade fondatrice

Selon l'ONU, c'est l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la Trêve au Moyen-Orient qui constitue la première OMP des Nations Unies. En vertu de l'Article 106 de sa Charte, l'ONU décide de créer l'Organisme en juin 1948 entre Israël et ses voisins arabes et afin d'aider le Médiateur et la Commission de la Trêve à surveiller l'application de la trêve en Palestine (résolution 50). Au fil des ans, les observateurs militaires de cette OMP sont restés au Moyen-Orient pour contrôler le cessez-le-feu, superviser les accords d'armistice, prévenir les incidents isolés et aider d'autres opérations de maintien de la paix dans la région.

Une autre OMP, le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan, est autorisée puis déployée le 24 janvier 1949 pour surveiller le cessez-le-feu entre les deux nouveaux États indépendants dans l'État de Jammu et Cachemire (résolution 47). Les tâches des observateurs consistaient à accompagner les collectivités locales dans leurs enquêtes, recueillir le plus d'information possible et rendre compte de façon aussi impartiale que possible. Toute intervention directe ou toute ingérence dans les ordres des armées belligérantes devaient être évitées. Ces arrangements sont restés en

vigueur jusqu'à la conclusion de l'Accord de Karachi, le 27 juillet 1949, qui établissait une ligne de cessez-le-feu qui serait surveillée par les observateurs militaires de Nations Unies.

Il faudra toutefois attendre la crise de Suez en novembre 1956 pour que les Nations Unies créent la première mission d'interposition, la Force d'urgence des Nations Unies. À cette occasion, le Canada joue un rôle prépondérant puisque le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Lester B. Pearson, propose un plan de cessez-le-feu à surveiller par une force multinationale de 6 000 soldats. Pearson recevra le prix Nobel de la paix en 1957 pour son initiative (Coulon, 1994). Il s'agit de la première OMP de l'ONU à déployer des militaires armés, à l'issue de la guerre israélo-arabe d'octobre 1956. « Elle représente aussi le passage d'une stratégie d'observation ou de superposition à une stratégie d'interposition » (Coulon et Liégeois, 2009, p. 2-3). Sa mission est de remplacer les troupes franco-britanniques par une force internationale chargée d'assurer la liberté de navigation sur le Canal de Suez et de s'interposer sur la frontière égypto-israélienne. C'est ainsi que les Casques bleus sont nés et que les circonstances ont forgé les principes directeurs des opérations d'interposition.

Selon Coulon (2003, p. 27-28), l'ONU a en effet élaboré, lors du déploiement de cette OMP en 1956, un ensemble de règles qui allait devenir l'exemple à suivre pour les autres opérations de maintien de la paix onusiennes. Premièrement, les Casques bleus sont déployés dans une zone tampon avec le consentement des parties, dans le but de faire respecter un cessez-le-feu accepté par les parties. Deuxièmement, les Casques bleus ne doivent pas prendre parti dans un conflit et ne doivent utiliser leurs armes qu'en cas de légitime défense. Troisièmement, la composition de la Force doit exclure les grandes puissances et refléter la diversité géographique et politique des Nations Unies. Quatrièmement, les Casques bleus doivent arriver sur place avec leur matériel militaire et de la nourriture pour tenir au moins dix jours, le temps que l'ONU organise

l'approvisionnement. Cinquièmement, les pays hôtes et l'ONU doivent négocier un accord juridique sur les droits et devoirs des Casques bleus sur place.

Tous ces aspects ont constitué les éléments de base pour la mise en place des OMP de première génération, « c'est-à-dire des missions mises sur pied pour régler, en général, des conflits entre deux ou plusieurs pays » (Coulon, 2003, p. 28). En tout, c'est treize OMP « classiques » qui ont été mises en place avant la fin de la guerre froide, de 1948 à 1988 (Durch, 1993; Williams et Bellamy, 2010). Les missions établies jusqu'en 1988, que ce soit au Liban, au Yémen, en Irian occidentale, en République dominicaine, à Chypre ou sur le plateau du Golan correspondent toutes à ces principes. Ces missions étaient essentiellement de nature militaire, tant par leur composition que par leur mandat qui consistait à faire taire les armes le temps nécessaire pour que les différends puissent être réglés à la table des négociations (Coulon et Liégeois, 2009). Seule l'opération au Congo (1960-1964) n'est pas considérée comme étant de première génération puisque la force a été utilisée. Tel que le souligne Smouts (1994, p. 21), « au temps de la guerre froide, l'ONU n'était guère sollicitée et les principes fondamentaux du maintien de la paix traditionnel étaient rarement contestés. Ils correspondaient bien aux faibles possibilités de l'Organisation et à son crédit limité ». À cela, il faut bien ajouter qu'entre 1978 et 1988, le CS autorisé aucune nouvelle mission, caractéristique de sa paralysie durant les années les plus intenses de la guerre froide.

2.3 L'expertise du Canada dans le maintien de la paix

Dès les premières interventions de l'ONU, les premiers observateurs militaires canadiens sont déployés au Proche-Orient, en 1948-1949, ainsi qu'entre l'Inde et le Pakistan pour surveiller des accords de cessez-le-feu. Mais c'est en 1956, lors de la crise de Suez, que le Canada s'est engagé résolument dans le maintien de la paix. Lester B. Pearson, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures dans le gouvernement de Louis Saint-Laurent, propose l'envoi d'une force d'urgence de l'ONU, les Casques bleus, pour superviser le retrait des forces françaises, britanniques et israéliennes du Sinaï. La constitution de cette

force de paix ne mènera pas à la création d'une armée des Nations Unies, les Casques bleus étant prêtés par des pays membres de l'Organisation. Or, cette initiative est particulièrement importante au Canada, puisqu'elle marquera la tradition canadienne en matière de politique étrangère et de défense pour les décennies à venir. En effet, cette initiative deviendra le fer de lance de la politique de maintien de la paix des différents gouvernements à Ottawa, comme le démontre les nombreuses études sur le sujet et qui revêtent une importance cruciale pour notre objet de recherche. Nous y reviendrons d'ailleurs plus loin en abordant plus précisément la transformation de la contribution canadienne aux OMP. Mais d'abord, un examen des livres blancs sur la Défense et des énoncés de politique étrangère canadiens démontre clairement l'importance du maintien de la paix et de cette expertise canadienne.

Dès 1960, le gouvernement du parti progressiste-conservateur de John Diefenbaker engage le Canada dans les missions de maintien de la paix de l'ONU déployées au Congo, en Nouvelle-Guinée occidentale et au Yémen. Puis, le nouveau gouvernement libéral de Lester B. Pearson dépose, le 26 mars 1964, un livre blanc sur la Défense qui souligne l'engagement croissant des FC dans les OMP sous les auspices de l'ONU, notamment au Cachemire, en Palestine, au Liban, au Yémen, en Corée, au Sinaï, au Congo et à Chypre. Ainsi, « le personnel militaire canadien a participé virtuellement à toutes les opérations menées par l'ONU » (Gouvernement du Canada, 1964, p. 15). Selon le *Livre blanc sur la Défense de 1964*, le Canada est un pays parmi un faible nombre de puissances capable de contribuer aux OMP de l'ONU.

Dans cette perspective, le gouvernement affirme le besoin de forces mobiles pour les missions d'observation, la surveillance aérienne, le transport rapide et les communications, des fonctions que le Canada a fournies à l'ONU dans le passé. Le gouvernement entend poursuivre cette contribution variée en mettant l'emphasis sur la mobilité et la flexibilité du personnel militaire canadien, précisant que « les FC seront entraînées et équipées de façon à ce qu'elles permettent une réponse immédiate et effective aux besoins de l'ONU » (Gouvernement du Canada, 1964, p. 24).

Quelques années plus tard, le gouvernement de Pierre Trudeau dépose, le 25 juin 1970, un énoncé de politique étrangère qui se démarque significativement du *Livre blanc sur la défense de 1964*, publié par le gouvernement Pearson. Trudeau se montre beaucoup moins optimiste en ce qui a trait à l'efficacité et à l'utilité des activités de maintien de la paix et entend être plus sélectif avant d'engager les FC dans les missions de maintien de la paix de l'ONU.

Dans ce document, le gouvernement Trudeau rappelle cependant que « l'un des objectifs de la politique étrangère du Canada a toujours été de travailler à raffermir l'autorité des Nations Unies et particulièrement leur capacité d'agir comme organisme de maintien de la paix, de contrôle et de médiation dans les conflits » (Gouvernement du Canada, 1970, p. 16). Dans cette perspective et quelle que soit la forme que prendront les OMP (conflits internes, guerres civiles, lutte raciale, agression directe ou guérilla), le Canada entend participer activement aux négociations à l'ONU sur le rôle de l'Organisation dans le maintien de la paix.

Selon le gouvernement, la décision du Canada de participer à une OMP de l'ONU devrait notamment « se fonder sur notre analyse du rôle que peut y jouer l'Organisation, et de son efficacité », et mettre à « la disposition des Nations Unies des FC entraînées dans ce but » (Gouvernement du Canada, 1970, p. 16-17). Le gouvernement se dit « déterminé à maintenir la compétence acquise par les Canadiens dans ce domaine, à éviter qu'elle ne soit gaspillée dans des opérations mal engagées et à l'employer judicieusement lorsque les OMP rehausseront les chances de régler les conflits de façon durable avec l'aide du Canada » (Gouvernement du Canada, 1970, p. 23).

Un an plus tard, le 7 septembre 1971, le gouvernement Trudeau dépose un livre blanc sur la défense intitulé *La défense dans les années 1970*. Ce document précise que d'importants changements sont survenus sur le plan international aussi bien que national, demandant un examen fondamental de la politique de défense du Canada,

notamment en ce qui a trait à la participation du Canada dans les missions de maintien de la paix (Gouvernement du Canada, 1971, p. 5-6) :

En 1964, notre pays avait une grande confiance dans les forces de maintien de la paix. Mais depuis, la Force d'urgence des Nations Unies a dû quitter le Moyen-Orient. On a fait peu de progrès vers une entente au sujet du financement international des forces de maintien de la paix. (...) Pour de nombreuses raisons, l'activité dans le cadre du maintien de la paix n'a plus autant d'utilité et d'efficacité que naguère, bien qu'il y ait encore des conflits dans de nombreuses parties du monde.

Malgré ce constat, le gouvernement entend continuer à encourager le concept du maintien de la paix et « à faire servir la grande expérience du Canada, afin de définir dans le cadre des Nations Unies et ailleurs, des principes directeurs efficaces pour les opérations de maintien de la paix. Le Gouvernement tiendra compte de toute demande faite au Canada de participer à une mission de pacification » (Gouvernement du Canada, 1971, p. 43). Le gouvernement propose alors de maintenir sa capacité de répondre rapidement, « quand les circonstances les justifient », aux demandes de participation canadienne à des opérations de maintien de la paix. Un groupe-bataillon des FC sera maintenu en état d'alerte et le personnel des Forces continuera de recevoir une formation qui le préparera à un éventuel service auprès d'organisme chargés du maintien de la paix (Gouvernement du Canada, 1971, p. 43). Au cours des années 1970, le Canada demeure actif dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU, notamment sur les Hauteurs du Golan et à la frontière entre l'Égypte et Israël.

Il faudra par ailleurs attendre treize ans avant la publication d'un nouveau livre blanc sur la défense. Trois ans après son arrivée au pouvoir, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney dépose à son tour, le 5 juin 1987, un nouveau livre blanc sur la Défense intitulé *Défis et engagements : une politique de défense pour le Canada*. Comme ses prédécesseurs, Mulroney voudra marquer la politique étrangère et de défense de son empreinte et se démarquer du gouvernement libéral de Pierre Trudeau. Selon Bland et Young (1988, p. 124), le livre blanc de 1987 « is a significant Canadian policy document

and, if it meets its declared intent, will signal a change in Canada's system of defence (...) the practical defence measures outlined in the White Paper is a new strategic outlook that distinguishes this policy statement from the 1971 White paper ».

En effet, le *Livre blanc sur la Défense de 1987* affirme que « la politique du Canada en matière de sécurité doit être définie en fonction d'un contexte international qui se caractérise par la rivalité entre l'Est et l'Ouest » (Gouvernement du Canada, 1987, p. 5). Le gouvernement propose une hausse des dépenses militaires visant à combler l'important écart « engagements-ressources », alors qu'« une grande partie du matériel qu'utilisent la plupart des éléments des FC est presque, voire tout à fait, désuet » (Gouvernement du Canada, 1987, p. 43). Le gouvernement veut ainsi rattraper « le retard consécutif à des décennies d'abandon » et adopter une solution à long terme, soit « un programme de financement constant, prévisible et honnête, qui s'appuie sur une direction politique conséquente et cohérente » (Gouvernement du Canada, 1987, p. 47).

Au chapitre de la contribution du Canada au maintien de la paix, le *Livre blanc sur la Défense de 1987* indique qu'en tant que « membre actif et engagé de l'ONU, le Canada a de brillants états de service en matière de maintien de la paix. Il est aussi réputé pour sa capacité de s'acquitter de missions difficiles ayant pour objet le règlement pacifique des différends » (Gouvernement du Canada, 1987, p. 24). Selon le gouvernement, « l'affectation de nos forces armées au maintien de la paix ou à la supervision de trêves, sous les auspices des Nations Unies ou dans le cadre d'ententes internationales, sert tant nos intérêts nationaux que ceux de la collectivité mondiale » (Gouvernement du Canada, 1987, p. 24).

À cet égard, le livre blanc souligne la participation des militaires canadiens à presque toutes les OMP organisées par l'ONU depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, ainsi que les ressources financières et matérielles considérables mises à la disposition de cet organisme pour promouvoir la paix et la sécurité. Selon le gouvernement

conservateur, « les engagements canadiens en matière de maintien de la paix découlent d'une politique établie, en vertu de laquelle on peut affecter à de telles activités jusqu'à 2 000 membres des FC à la fois » (Gouvernement du Canada, 1987, p. 25).

Or, deux ans après la parution de cette politique de défense, les importantes compressions budgétaires comprises dans le budget du ministre des Finances provoquent la mort du *Livre blanc sur la Défense de 1987*. En effet, le budget fédéral de 1989 annonce que plusieurs programmes stipulés dans le livre blanc seront visés par une réduction de \$2,74 milliards sur les dépenses prévues pour les cinq prochaines années (Wu et Fetterly, 1990, p. 161). Selon les auteurs, « *the budget architects in effect revoked the defence plan stated in the White Paper. Canada should not have made promises it could not keep. There is no doubt that the drastic budget cuts in defence programs have done serious damage to Canada's international reputation* » (Wu et Fetterly, 1990, p. 166-167). Malgré ces importantes contraintes budgétaires, le Canada participe aux OMP de l'ONU en Afghanistan et au Pakistan, en Iran et en Irak, en Irak et au Koweït, en Namibie, en Amérique centrale et au Mozambique.

Le *Livre blanc sur la Défense de 1987* a fait l'objet de nombreuses critiques et analyses. Dans une étude des livres blancs sur la défense de 1971 et de 1987, Middlemiss (1989, p. 220) souligne que « *the making of defence policy does not end with the release of a White Paper; it begins there, and sets in motion a train of subsequent decisions to be made or unmade* ». Selon Middlemiss (1989, p. 222), « *yet all these decisions, including the issuing of the White Papers, were made by the political executive and the bureaucracy with little or no parliamentary, interest-group, or public involvement* ». À cet égard, Bland (1988, p. 2) soutient que « *the degree of consensus about policy requirement and objectives shared among politicians and elite officials is central to the control of the policy process in government. Ideally, White Papers would represent an enunciation of government policies supported by the expertise of department officials. But in the absence of a shared analysis White papers can also take the form of ultimatums from government to the bureaucrats* ».

Le début des années 1990 est toutefois marqué par la chute de l'Union soviétique et la fin de la guerre froide. Dans une analyse de la participation du Canada dans le maintien de la paix, Jocelyn Coulon (2003, p. 53) souligne que durant la période de la guerre froide, le Canada occupait une place de choix dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU, étant le premier contributeur de Casques bleus et détenteur du record de la participation aux opérations alors mises sur pied. Selon l'auteur, « l'apport du Canada était apprécié. Ses contingents d'infanterie ou de troupes spécialisées formaient souvent la colonne vertébrale des missions ». Sur le plan intérieur, l'entretien au sein des missions de paix de contingents totalisant, selon les années, 1 000 à 2 000 militaires ne posait pas de problèmes sérieux à des FC dont le personnel totalisait quelque 100 000 membres. Les missions de paix se déroulaient sous le chapitre VI de la Charte de l'ONU, et la violence sur le terrain était l'exception plutôt que la règle.

2.4 Le « nouveau » maintien de la paix

Avec la fin de la guerre froide, le contexte stratégique des OMP de l'ONU est bouleversé et le CS s'engage de manière plus active dans la gestion et la résolution des conflits régionaux, caractérisant non seulement une expansion quantitative mais aussi qualitative des OMP. Le tournant des années 1990 pave ainsi la voie aux missions de la deuxième génération, que nous pouvons qualifier de « nouveau » maintien de la paix. Il s'agit ici d'un indicateur clair de la transformation du maintien de la paix. Ces opérations ne visent plus seulement à stabiliser une situation en attendant que se dégage une solution politique; elles font partie intégrante de cette solution. Leur finalité est la mise en œuvre d'un règlement politique global accepté au préalable entre les parties. Cette mission inclut des tâches de nature variées : surveiller le respect du cessez-le-feu, assurer la démobilisation volontaire des combattants, détruire sur place le matériel et l'équipement militaire, aider au déminage, organiser des élections et contrôler leur bon déroulement (Smouts, 1994, p. 26-27). L'ONU peut aussi être chargée de la reconstruction d'un État, en favorisant notamment la réconciliation nationale, en reconstruisant une force de police, un système judiciaire ou encore une administration locale. Les Casques bleus sont alors plongés au cœur des conflits et ont recours au Chapitre VII de la Charte de l'ONU

autorisant l'emploi de moyens coercitifs, incluant le recours à la force, avec l'appui des grandes puissances. Entre 1989 et 1993, dix-sept nouvelles opérations de maintien de la paix sont alors mises sur pied (David, 2000).

Le début de la décennie des années 1990 marque donc un point de rupture radical dans l'évolution historique du maintien de la paix. En plus de la multiplication du nombre de missions créées par le CS de l'ONU, ces opérations se déroulent dans le cadre de conflits intra étatiques, souvent de nature religieuse et/ou ethnique. Selon Smouts (1994, p. 22) : « L'élargissement des tâches conférées aux Nations Unies dans l'euphorie de l'après-guerre froide et le caractère intra-étatique de la quasi-totalité des conflits armés depuis quelques années ont totalement modifié le contexte dans lequel se déploient les forces. La différence n'est pas dans la nature des conflits mais dans le fait que l'ONU soit appelée à s'en mêler ». C'est d'ailleurs l'*Agenda pour la paix* du Secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali, rendu public en 1992, qui donne le coup d'envoi à ce nouveau genre d'opérations, évoquant la possibilité pour l'ONU de mettre sur pied des opérations plus musclées, une caractéristique importante du « nouveau » maintien de la paix et de la transformation de la contribution canadienne aux OMP.

2.4.1 L'*Agenda pour la paix*

L'*Agenda pour la paix* tente d'inscrire les missions onusiennes dans un cadre conceptuel plus approprié au contexte du début des années 1990. Les diverses modalités d'action de l'ONU y sont distinguées, avec pour chacune, une définition précise (Smouts, 1994, p. 22-23; United Nations, 2009, p. 18-19). Il s'agit de la diplomatie préventive, du rétablissement de la paix, du maintien de la paix, de l'imposition de la paix et de la consolidation de la paix. Une définition précise de ces concepts nous permet d'ailleurs de clarifier notre objet de recherche, plus particulièrement en ce qui a trait au choix d'intervention militaire, un autre indicateur au cœur de la transformation de la contribution canadienne aux OMP.

Ainsi, la diplomatie préventive « a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible » (Smouts, 1994, p. 18). La prévention des conflits comprend des mesures diplomatiques ou structurelles visant à empêcher que les différends intra ou interétatiques ne deviennent des conflits armés. Idéalement, la prévention des conflits se base sur la mise en place de structures d'alerte rapide, la collecte de l'information et l'analyse soignée des moteurs du conflit. Les activités de prévention des conflits comprennent, entre autres, les « bons offices », le déploiement préventif ou la mise en œuvre de mesures de confiance.

Pour sa part, le rétablissement de la paix (*peace-making*) « vise à rapprocher les parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au chapitre VI de la Charte des Nations Unies » (Smouts, 1994, p. 18). Le rétablissement de la paix concerne les conflits en cours et comprend, normalement, des actions diplomatiques visant à mener les parties en conflit à un accord négocié. Le Secrétaire général des Nations Unies peut exercer ses « bons offices » afin de faciliter la résolution d'un conflit à la suite d'une demande du CS et/ou de l'Assemblée générale ou bien de sa propre initiative. Les envoyés, les gouvernements, les groupes d'États et les organisations régionales sont susceptibles de participer aux actions du rétablissement de la paix. Le rétablissement de la paix peut également être l'œuvre de groupes non officiels et non gouvernementaux ou d'une personne agissant de manière indépendante.

Par ailleurs, le maintien de la paix (*peace-keeping*) « consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées, et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires ou de police des Nations unies ainsi, dans bien des cas, que de personnel civil » (Smouts, 1994, p. 18). Le maintien de la paix est une technique conçue pour préserver la paix, aussi fragile soit-elle, une fois que les combats ont cessé et pour appuyer la mise en œuvre des accords facilités par ceux qui sont chargés du rétablissement de la paix. Fondées sur un modèle essentiellement militaire d'observation du cessez-le-feu et

d'interposition entre des forces à l'issue d'une guerre entre États, les OMP ont intégré au fil des années un ensemble complexe d'éléments civils, militaires et policiers, œuvrant ensemble pour jeter les bases d'une paix durable.

La partie la plus novatrice de l'*Agenda pour la paix* est le chapitre IV qui contient la notion controversée d'OIP. Selon Boutros Boutros-Ghali, « cette tâche peut de temps à autre, excéder la mission de forces de maintien de la paix comme elle peut dépasser ce à quoi s'attendent les pays fournissant ces forces ». L'imposition de la paix comprend l'application, avec l'autorisation du CS, de mesures coercitives, y compris l'usage de la force militaire, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales dans des situations où il a déterminé l'existence d'une menace à la paix, une violation de la paix ou un acte d'agression. Le CS peut également se servir, selon les cas, des arrangements régionaux pour mener des actions d'imposition de la paix avec son autorisation. Voici un autre indicateur important de la transformation du maintien de la paix et de la contribution canadienne aux OMP. Comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, la transformation de la contribution canadienne s'observe par le changement de commandement des opérations passant de l'ONU à l'OTAN et par le passage d'OMP à des OIP. Il s'agit ici de la contribution empirique souhaitée dans cette thèse et dont il sera question dans nos études de cas.

Enfin, la consolidation de la paix après les conflits (*post conflict peace-building*) est « une action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités » (Smouts, 1994, p. 19). La consolidation de la paix comprend des mesures ciblées visant à jeter les bases d'un développement durable, notamment à travers le renforcement des capacités nationales en matière de gestion des conflits à tous les niveaux. La consolidation de la paix est un processus complexe de longue durée qui vise à créer les conditions nécessaires pour une paix durable.

Lors de sa parution, l'*Agenda pour la paix* est généralement bien reçu par la communauté internationale, mais malgré l'audience considérable de ce rapport, les propositions du Secrétaire général ne réussiront pas à combler le vide conceptuel dans lequel se trouvent les Nations Unies depuis la fin de la guerre froide. Smouts (1994, p. 25) résume bien la situation :

Qu'il s'agisse des forces prévues au titre du chapitre VII ou des unités d'imposition de la paix, les gouvernements n'ont pas répondu aux invites du Secrétaire général. Le Conseil de sécurité n'a pas de bras armé à sa disposition, les forces des Nations Unies ne disposent d'aucune doctrine cohérente, les Casques bleus continuent d'être placés dans des situations impossibles.

L'*Agenda pour la paix* comporte certes une analyse lucide des faiblesses du système onusien, mais le document a néanmoins été bousculé par les événements et s'est trouvé dépassé avant d'avoir reçu le moindre commencement d'exécution (Smouts, 1994, p. 26). Les événements survenus en en Somalie et au Rwanda traduisent d'ailleurs cet état d'esprit.

2.4.2 La trilogie funeste

Contrairement aux opérations classiques de première génération, les OMP déployées en Bosnie-Herzégovine et en Somalie ont plongé les Casques bleus dans un environnement encore conflictuel, s'agissant ici d'un autre indicateur de la dite transformation du maintien de la paix et de la contribution canadienne aux OMP lié aux OIP. Selon Coulon et Liégeois, (2009, p. 13), la vulnérabilité physique du soldat de la paix, du fait même de son armement léger, constitue en principe une sorte de garantie structurelle de l'impartialité de la Force et, par conséquent, la meilleure garantie de sécurité. La question se pose évidemment de savoir si ce mécanisme conserve son efficacité dans des contextes opérationnels tels que ceux qu'ont connus les Casques bleus en Bosnie et en Somalie. Selon les chercheurs, en Bosnie, les différents contingents qui en avaient les moyens ont progressivement élevé le niveau de leur armement et adopté des postures opérationnelles

plus dissuasives, provoquant des épisodes de forte tension au niveau politique, des divergences d'interprétation du mandat au niveau stratégique et expérimentant des mandats multiformes au niveau opérationnel. C'est d'ailleurs dans ce contexte que l'OTAN s'engage dans sa toute première grande opération de gestion de crise en Bosnie-Herzégovine. La question des règles d'engagement entourant l'usage de la force constitue un autre indicateur de la transformation du maintien de la paix et de la contribution canadienne aux OMP.

En Somalie, c'est la déliquescence de l'État et les conflits inter-claniques qui rendaient inconcevable toute opération de maintien de la paix classique. La situation humanitaire faisant craindre une famine généralisée. L'ambitieux mandat établi en 1993 sous Chapitre VII, les accusations de partialité lancées à l'encontre de la force, les embuscades mortelles tendues contre des Casques bleus et les tentatives de la Force de l'ONU de désarmer les milices et de procéder à l'arrestation des leaders sont largement documentées. À cela, il faut ajouter la détermination des soldats somaliens visant à adopter une tactique de guérilla urbaine, l'utilisation de la population civile en guise de boucliers humains et l'échec de l'opération américaine dû à l'absence de coordination entre les forces spéciales américaines et l'état-major de l'ONU, comme autant d'événements ayant entraîné progressivement le retrait de la Force de l'ONU en Somalie.

Par ailleurs, la Mission des Nations Unies au Rwanda est déployée alors qu'un cessez-le-feu est établi et respecté par les parties, contrairement à la Bosnie et à la Somalie. Cela n'empêchera pas, moins d'un an après le déploiement de cette OMP de l'ONU, le génocide rwandais, perpétré entre avril et juin 1994 et au cours duquel environ 800 000 Rwandais, en majorité Tutsis, seront tués. En avril 1994, le CS de l'ONU prend la décision de retirer la majeure partie de cette OMP après la mort de 10 Casques bleus belges. Cette force de maintien de la paix passe alors de 2 500 à 250 hommes. Elle est réduite à l'impuissance.

En somme, les missions de l'ONU en Bosnie, en Somalie et au Rwanda sont représentatives des OMP de deuxième génération et répondent à plusieurs caractéristiques⁸. Premièrement, les missions sont créées en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU. Ceci signifie que les Casques bleus interviennent dans des environnements souvent hostiles où ils peuvent être appelés à ouvrir le feu pour imposer leur mandat. Deuxièmement, les effectifs onusiens ne sont plus considérés neutres et impartiaux. C'est pour cette raison qu'ils peuvent dorénavant avoir recours à la force. Troisièmement, les Casques bleus peuvent intervenir dans des conflits à l'intérieur des États. Quatrièmement, les parties en cause n'ont plus besoin d'être des États reconnus. Ceci laisse place au déploiement dans le cadre de guerres civiles et de révolutions. Cinquièmement, le consentement des parties n'est plus un prérequis à la création d'une opération. Cette politique a deux effets opposés. Elle permet d'intervenir plus rapidement, et ainsi contribuer à stabiliser une région avant que le conflit ne soit à son apogée. Par contre, puisque les Casques bleus interviennent sans l'accord de toutes les factions, il arrive qu'ils soient considérés comme étant des ennemis et qu'ils soient pris pour cible. Sixièmement, les militaires s'affairent à créer les conditions propices à la paix plutôt que de maintenir une paix fragile que garantit un accord de cessez-le-feu. Septièmement, les missions comptent beaucoup plus d'effectifs qu'auparavant, étant constituées à la fois de personnel militaire et civil. L'ONU y coopère d'ailleurs avec certaines organisations non gouvernementales reconnues. Enfin, huitièmement, les grandes puissances peuvent participer aux missions, ce qui n'était pas le cas pendant la guerre froide.

2.4.3 Une remise en question des modalités exercées par l'ONU

Le traumatisme créé par la trilogie funeste sera à l'origine d'un effort d'introspection d'une ampleur inédite au sein des Nations Unies. La multiplication des opérations, leur longue durée, leurs coûts exorbitants et le déficit financier de l'ONU empêchent par ailleurs l'organisation de remplir ses obligations à l'égard des États fournissant des

⁸ Voir à ce sujet le lexique en ligne proposé par le Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix de l'Université de Montréal : www.operationspaix.net.

soldats de la paix. « Sollicitée de toutes parts pour des actions qu'elle n'est pas toujours, techniquement et financièrement, capable de mener, l'ONU fait l'objet de critiques. On lui reproche son incapacité à gérer les conflits dont elle a la charge et sa mauvaise gestion financière » (Boniface, 1997, p. 37).

Pour faire face à l'évolution et à la nature changeante du maintien de la paix, le CS de l'ONU invoque alors le chapitre VIII de la Charte onusienne autorisant la collaboration des organisations régionales qui ont les moyens de pratiquer le maintien de la paix et la gestion des conflits, comme l'OTAN. Il s'agit ici d'un autre indicateur de la transformation du maintien de la paix et de la transformation de la contribution canadienne aux OMP. Selon Charles-Philippe David (2000, p. 405), « il n'est nullement surprenant d'observer une dévolution des opérations musclées vers les organisations régionales et les grandes puissances qui ont davantage l'expérience et les ressources en ce domaine ».

Déjà, en 1992, l'*Agenda pour la paix* soulignait le rôle croissant que les organismes régionaux doivent être amenés à jouer dans le nouveau maintien de la paix (chapitre VII, paragraphe 63-65) :

Des accords régionaux ont souvent été conclus dans le passé pour pallier l'absence d'un système universel de sécurité collective (...). Mais aujourd'hui, tandis que de nouvelles chances s'offrent à nous, les accords et organismes régionaux peuvent rendre de grands services s'ils agissent de manière compatible avec les buts et principes de la Charte et si leurs relations avec l'ONU, en particulier avec le Conseil de sécurité, sont conformes aux dispositions du Chapitre VIII. (...) Les accords et organismes régionaux n'ont pas été envisagés (...) pour jouer un rôle dans le maintien ou le rétablissement de la paix dans leurs régions respectives. Un sentiment nouveau existe aujourd'hui en faveur d'un tel rôle.

Quelques années plus tard, le *Supplément à l'Agenda pour la paix* (1995) identifie cinq modalités de coopération entre l'ONU et les organisations régionales (article 86) : a) la consultation, b) l'appui diplomatique, c) l'appui opérationnel, d) le co-déploiement, et e)

les opérations conjointes. À ces modalités de coopération s'ajoutent quatre principes fondamentaux (article 88) : a) la création de mécanismes de consultation concertés, b) le respect de la primauté de l'ONU, consacrée par la Charte, c) la division du travail clairement définie et arrêtée d'un commun accord afin d'éviter les chevauchements d'activités et les rivalités lorsque l'ONU et une organisation régionale s'emploient de concert à résoudre un même conflit, d) un souci de cohérence qui doit animer les membres d'une organisation régionale qui sont également Membres des Nations Unies lorsqu'ils traitent d'un problème qui intéresse les deux organisations, comme celui des normes relatives aux opérations de maintien de la paix. Ce qu'il faut donc absolument retenir de l'*Agenda pour la paix* et du *Supplément à l'Agenda pour la paix*, c'est l'importance de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales pour tenter de trouver des solutions à cette remise en question des modalités exercées par l'ONU dans le maintien de la paix.

2.4.4 L'impact du Rapport Brahimi

C'est dans cette perspective que le nouveau Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a demandé au Groupe d'étude sur les OMP – dont les membres ont l'expérience de divers aspects de la prévention des conflits et du maintien de la paix – d'évaluer les insuffisances du système onusien et de lui faire des recommandations franches, précises et réalistes en vue de le modifier. Le rapport Brahimi (2000) met le doigt sur un certain nombre de réformes depuis longtemps nécessaires : rationalisation des procédures de mise à disposition de contingents et de préparation des missions, meilleure intégration et coordination des services de l'ONU, renforcement des fonctions d'analyse et d'expertise du Secrétariat. Le rapport fait ressortir clairement les aspects à améliorer d'urgence dans la gestion des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Le rapport se présente comme un ensemble, les recommandations ne pouvant être mises en œuvre indépendamment l'une de l'autre (Novosseloff, 2009).

Parmi les principales recommandations, l'ONU doit se fixer pour priorités l'anticipation, la prévention et la consolidation de la paix. Le rapport rappelle et soutient la doctrine de base du maintien de la paix : le consentement des parties au conflit, l'impartialité et l'utilisation de la force uniquement en cas de légitime défense. En même temps, il souhaite apporter des nuances à la pratique classique du maintien de la paix, puisqu'il considère que le succès d'une opération dépend du « soutien politique », « d'un déploiement rapide avec une posture de force robuste » et « d'une stratégie cohérente et solide de consolidation de la paix ». Dans toutes les situations, les Casques bleus doivent être en mesure de se défendre et de défendre leur mandat. Le rapport préconise ainsi un maintien de la paix renforcé, un dispositif et des mandats adaptés.

En ce qui a trait à la préparation des OMP et l'appui nécessaire des États « le CS devrait, dans ses résolutions, doter des moyens nécessaires les opérations qui sont déployées dans des situations potentiellement dangereuses, et prévoir notamment une chaîne de commandement bien définie et présentant un front uni ». Le rapport Brahimi constate qu'aucun pays « développé » n'est engagé dans les missions les plus difficiles (Sierra Leone, Congo). Il considère que cette réticence à accepter les risques vient de la difficulté des États, depuis la fin de l'antagonisme est-ouest, à définir leurs intérêts nationaux. Dans ces conditions, il revient au Secrétaire général d'expliquer et d'appuyer le bien-fondé et l'utilité de telle ou telle intervention et de fournir aux contributeurs potentiels une évaluation des risques. De manière générale, le rapport rappelle une évidence : l'ONU ne peut agir efficacement sans l'appui de ses États membres, sans « leur soutien clair, fort et constant ». Une OMP ne pourra réussir sans le soutien actif d'au moins une grande puissance (internationale ou régionale). Les États membres ont également la responsabilité de fournir à l'ONU des troupes équipées et adaptées.

Le Rapport Brahimi insiste en outre sur l'amélioration des capacités de déploiement rapide. Selon le rapport, l'amélioration des capacités de déploiement rapide doit viser un déploiement dans les 30 jours pour une opération de maintien de la paix classique et dans les 90 jours pour une opération plus complexe (dans ce dernier cas, le QG de l'opération

devrait être installé et fonctionner dans un délai de 15 jours). Pour ce faire, le Secrétariat doit pouvoir compter sur le Système des forces en attente (comprenant les personnels militaires, de police civile et des experts civils) déjà en place et sur des États membres qui respectent leurs engagements.

Lors de sa parution, le rapport Brahimi est très bien accueilli, tant par les États membres que par les experts (Novosseloff, 2009). Les recommandations du Rapport Brahimi ne sont pas seulement axées sur les aspects politiques ou stratégiques, mais aussi sur les déficiences opérationnelles et organisationnelles. En d'autres mots, le rapport Brahimi est un document qui reconnaît les limites politiques, administratives et financières de l'ONU pour gérer les crises et place les États membres devant leurs responsabilités pour contribuer et améliorer l'efficacité des opérations de maintien de la paix. À cet égard, le rapport encourage, comme l'ont fait l'*Agenda pour la paix* et le *Supplément à l'Agenda pour la paix*, la coopération entre l'ONU et les organisations régionales, tout en soulignant à nouveau la disparité des capacités.

2.4.5 La « nouvelle OTAN » et la transformation du maintien de la paix

La fin de la guerre froide marque aussi un point tournant dans l'histoire de l'une des organisations régionales, l'OTAN, une organisation militaire créée en 1949. L'Alliance atlantique est appelée à jouer un rôle dans le maintien de la paix – qui constitue un autre indicateur de la transformation du maintien de la paix et de la contribution canadienne aux OMP – ajoutant à la défense collective de ses membres contre d'éventuelles attaques armées la promotion de la sécurité collective. Lorsque la désintégration de la Yougoslavie a débuté – par des déclarations d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie le 25 juin 1991 – il est vite devenu clair que les Européens étaient loin d'être prêts à faire face à de telles crises. L'enjeu devient alors l'adaptation au nouvel environnement et le développement de nouvelles fonctions (Tardy, 2009).

Dès 1991, les États membres de l'OTAN commencent donc à redéfinir son rôle, à réorganiser sa structure de commandement et à augmenter le nombre de membres⁹. L'Alliance allait cesser de s'intéresser uniquement à la défense des pays de sa « région », c'est-à-dire les pays tenus par l'article 5 du traité de 1949 d'assurer une défense commune. Elle allait plutôt se préoccuper du maintien de la paix à l'intérieur des États souverains situés aux frontières de la région de l'OTAN. Cela signifiait qu'elle devait essayer de s'occuper des causes ethniques, économiques et politiques des conflits à l'intérieur de ces États. Autrement dit, l'OTAN s'est donné un nouveau rôle de maintien de la paix – ou de rétablissement de la paix (Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, 2000). À la réunion de Rome en 1991, les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN déclarent en effet que :

Les risques pour la sécurité des Alliés sont moins susceptibles de résulter d'une agression calculée contre leur territoire que des conséquences négatives de troubles attribuables aux graves difficultés économiques, sociales et politiques, y compris des conflits ethniques et des revendications territoriales, auxquelles sont confrontés de nombreux pays d'Europe centrale et orientale. Les tensions qui peuvent en résulter, dans la mesure où elles demeurent limitées, ne devraient pas menacer directement la sécurité et l'intégrité territoriale des membres de l'Alliance. Elles pourraient cependant déboucher sur des crises nuisibles à la stabilité de l'Europe, voire sur des conflits armés auxquels pourraient être mêlées des puissances de l'extérieur, ou déborder dans des pays de l'OTAN, et avoir ainsi une incidence directe sur la sécurité de l'Alliance (Déclaration du Sommet de l'OTAN à Rome, novembre 1991, paragraphe 9).

En adoptant un nouveau « concept stratégique » à Rome, l'Alliance entend « faciliter la gestion de crises mettant en cause la sécurité des Alliés » (point 26) et que celle-ci est « indissociablement liée à celle de tous les autres États européens (point 34). Il est en outre avancé que les « Alliés pourraient (...) être appelés à contribuer à la stabilité et à la paix dans le monde en fournissant des forces pour des missions des Nations Unies » (point 42). À la suite de la réunion de Rome, le Conseil de l'Atlantique Nord révèle par la suite des dispositions de l'OTAN pour soutenir, « au cas par cas et conformément à (ses) propres procédures, les activités de maintien de la paix entreprises

⁹ Il est important de noter ici que l'accueil de nouveaux membres au sein de l'OTAN est en lien avec la chute du rideau de fer et la fin de la guerre froide, et non pas avec la situation dans les Balkans.

sous la responsabilité de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (Oslo, 1992, point 11), ainsi que « des opérations de maintien de la paix menées sous l'autorité du Conseil de sécurité de l'ONU » (Bruxelles, 1992, point 4).

Acceptée en théorie dès 1991, l'évolution vers la gestion de crise se concrétise en réponse aux conflits yougoslaves et à l'appel aux organisations de sécurité (Tardy, 2009). À la demande de l'ONU et conformément aux résolutions du CS de l'ONU, l'OTAN contribue à la gestion des crises en ex-Yougoslavie dès l'automne 1992, par des actions aériennes et maritimes, en soutien des opérations conduites parallèlement par l'ONU. À compter de l'année 1992, l'OTAN participe à la surveillance de l'embargo sur les armes et économique, à la mise en œuvre de la zone d'interdiction de survol de la Bosnie-Herzégovine, à la mise en œuvre des zones d'exclusion des armes lourdes dans les villes de Sarajevo et de Gorazde, à la mise en œuvre du soutien aérien rapproché (pour assurer la sécurité des Casques bleus) et des frappes aériennes. C'est conformément au mandat du CS de l'ONU relatif aux frappes aériennes que l'OTAN recourt à la force pour la première fois de son histoire, par l'opération menée en septembre 1995 contre les forces serbes de Bosnie, laquelle conduit, après les offensives bosno-croates de l'été 1995, aux négociations puis à l'Accord de Dayton. Puis, dans une deuxième phase, l'OTAN contribue à la mise en œuvre du volet militaire de l'accord de paix en Bosnie, par les opérations IFOR (décembre 1995 à décembre 1996) et SFOR (décembre 1996 à décembre 2004). Dans une troisième phase, l'OTAN assure la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu au Kosovo à partir de juin 1999 (opération KFOR), après les opérations aériennes contre la République fédérale de Yougoslavie du printemps 1999, et déploie également des opérations en Macédoine entre 2001 et 2003.

Les premières opérations transforment l'OTAN en acteur de la gestion de crise. « Ainsi, l'OTAN passe-telle en moins d'une décennie du statut d'alliance militaire organisée en totalité pour la confrontation avec l'Union soviétique à celui d'organisation combinant son mandat originel de défense collective et de nouvelles activités de gestion de crise » (Tardy, 2009, p. 119-120). En 1997, le Conseil de l'Atlantique Nord souligne clairement

ces évolutions à Madrid : « tout en maintenant notre fonction essentielle de défense collective, nous avons adapté nos structures politiques et militaires afin d'être mieux à même de relever les nouveaux défis de la gestion des crises et des conflits régionaux ». Puis, lors du sommet du cinquantenaire tenu à Washington en avril 1999, un nouveau « concept stratégique » est dévoilé. Il est au cœur d'un document d'orientation fondamental qui élargit la définition des menaces à la sécurité collective pour inclure celles des régions déstabilisées par des conflits. Il ouvre la porte aux interventions de l'OTAN à l'extérieur de son champ d'action traditionnel.

L'OTAN met ainsi en œuvre une gestion de crise de nature essentiellement militaire et les opérations de gestion de crise sont désignées par l'OTAN par le terme d'opérations de réponse aux crises, d'opérations de soutien à la paix ou encore d'opérations de stabilisation. Le « concept stratégique » de 1999, dans un paragraphe intitulé « Prévention des Conflits et Gestion des crises », affirme que :

Poursuivant sa politique de maintien de la paix, de prévention de la guerre, et de renforcement de la sécurité et de la stabilité (...), l'OTAN s'efforcera (...) de prévenir les conflits ou, si une crise se produit, de contribuer à sa gestion efficace, conformément au droit international. Ce qui inclut la possibilité de conduire des opérations de soutien de la paix ne relevant pas de l'article 5.

Selon l'OTAN, les opérations de soutien de la paix sont « des opérations multifonctionnelles, conduites de façon impartiale, habituellement en soutien d'une organisation internationale telle que l'ONU ou l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), impliquant des forces militaires et des agences diplomatiques et humanitaires ». Six types d'opérations sont identifiés sous le vocable d'opérations de soutien de la paix : la prévention des conflits, le rétablissement de la paix, le maintien de la paix, l'aide humanitaire, l'imposition de la paix et la consolidation de la paix.

Au tournant des années 2000, ces concepts stratégiques font face à de nouvelles réalités avec le début de la guerre contre le terrorisme. Dans le cas de l’Afghanistan, de par ses effectifs et son degré de coercition, la FIAS est l’opération qui soulève le plus de questions pour l’OTAN et sa politique de gestion de crise, alors que deux niveaux de débats peuvent être distingués. Celui qui retient notre attention renvoie au questionnement général sur la raison d’être de l’OTAN dans un monde post-guerre froide et post-11 septembre et à la question de savoir en quoi la présence en Afghanistan permet de répondre à la quête de sens. Ces débats ne seront pas sans conséquences pour la transformation de la contribution canadienne aux OMP.

2.5 La transformation de la contribution canadienne aux OMP

Pour le Canada, la fin de la guerre froide, la nature changeante des OMP et leur multiplication ont d’importantes conséquences pour ses choix d’intervention militaire (Nastro et Nossal, 1997; Legault et Tessier, 1999; Gammer, 2001; Edgar, 2002; Coulon, 2003). Au début des années 1990, les FC sont déployées notamment dans les missions de paix en Haïti, au Sahara occidental, au Salvador, en Angola, au Cambodge, dans les Balkans, en Croatie, aux opérations en Somalie, au Mozambique, en ex-Yougoslavie, en Ouganda-Rwanda, au Rwanda, en République dominicaine et en Bosnie-Herzégovine. Ardent défenseur du multilatéralisme et dépendant de son statut de puissance moyenne sur l’échiquier mondial, le Canada est rapidement confronté à une certaine perte d’influence dans les OMP (Cohen, 2003; Richter, 2006; Marten, 2006). Avec la fin du conflit Est-Ouest, le rôle de spécialiste du Canada dans les OMP est remis en question.

Cette période coïncide avec l’élection du gouvernement libéral de Jean Chrétien. Avec la publication du *Livre blanc sur la Défense de 1994*, le gouvernement Chrétien cherche à recentrer la politique canadienne dans les OMP en fonction du contexte international et national. Cette nouvelle politique de défense reconnaît d’emblée que « si l’on évolue vers un monde plus sûr, principalement caractérisé par la quasi-disparition de la menace de guerre mondiale, un mouvement inverse s’alimente de la persistance des conflits intra-

étatiques et interétatiques. Il est impossible de prédire sur quoi débouchera la période de transition actuelle » (Gouvernement du Canada, 1994, p. 3). Le gouvernement souligne d'ailleurs la complexité des missions de maintien de la paix, leur coût croissant et les risques qu'elles entraînent. Ainsi, « les difficultés financières auxquelles se trouvent confrontées les Nations Unies, et la diminution des budgets de défense dans la plupart des pays industrialisés signifie que la communauté internationale ne peut songer à intervenir chaque fois que la situation atteint le point de rupture » (Gouvernement du Canada, 1994, p. 5).

Au niveau du contexte national, le livre blanc annonce que des compressions budgétaires supérieures à celles envisagées seront nécessaires pour permettre au gouvernement d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixé en matière de réduction du déficit de l'État. Pour ce qui est de la contribution du Canada aux OMP, le livre blanc souligne que la nature du maintien de la paix a considérablement changé, alors que par le passé, les missions consistaient avant tout en des missions traditionnelles de maintien de la paix et d'observation : « leur gamme s'est nettement élargie et couvre à présent l'ensemble des activités militaires, des déploiements préventifs aux actions d'impositions de la paix » (Gouvernement du Canada, 1994, p. 29). Selon le gouvernement, les opérations multilatérales devront avoir un mandat précis et traduisible dans la réalité, une autorité responsable bien identifiée et acceptée de tous, précisant par ailleurs que la participation canadienne doit être acceptable par toutes les parties au conflit, « sauf en cas d'OIP ou d'interventions en vue de défendre des États membres de l'OTAN » (Gouvernement du Canada, 1994, p. 30).

Le gouvernement Chrétien se dit prêt à engager des forces maritimes, terrestres et aériennes, ainsi que des éléments de soutien, dans toute la gamme des opérations multilatérales, notamment lors de déploiements préventifs, de missions de maintien de la paix et d'observation, d'imposition de la volonté de la communauté internationale et de défense de l'Alliance atlantique, de missions de consolidation de la paix, et de formation aux missions multilatérales. L'ambition du Canada est grande. Les FC se tiendront prêtes

à déployer, dans le cadre des missions de l'ONU, quelque 10 000 militaires et à augmenter le nombre de ses troupes en réserve de l'ONU à 4 000 soldats (Gouvernement du Canada, 1994, p. 36-37).

Le gouvernement Chrétien dépose aussi en 1995 un énoncé de politique étrangère intitulé *Le Canada dans le monde*. Cette nouvelle politique est fondée sur trois piliers : la promotion de la prospérité et de l'emploi, la protection de notre sécurité dans un cadre mondial stable, et la projection des valeurs et de la culture canadiennes. Dans ce document, la prévention des conflits et la consolidation de la paix constituent deux objectifs essentiels. Le gouvernement réaffirme en outre l'attachement du Canada aux Nations Unies qui « continuent d'être le véhicule par excellence pour la poursuite de nos objectifs de sécurité dans le monde » (Gouvernement du Canada, 1995, p. 31).

À cet égard, le Canada entend renforcer l'ONU d'une capacité d'action rapide, mettre l'expertise canadienne à la disposition de l'ONU, assurer la formation du personnel participant aux OMP et renforcer les capacités des organisations régionales de manière à réduire les pressions qui s'exercent sur l'ONU. Le gouvernement entend aussi jouer un rôle dans la diffusion des valeurs canadiennes, notamment en ce qui a trait aux droits de la personne, à la démocratie et à l'assistance technique et juridique. « C'est le cas en Haïti dont les nouvelles forces de police sont formées avec l'aide de Canadiens. Le gouvernement donnera la priorité au soutien de la démocratie dans le monde au cours des années à venir » (Gouvernement du Canada, 1995, p. 41).

Entre 1995 et 2001, le Canada reste très actif dans les OMP et participe, notamment, aux opérations de l'ONU en Haïti, en République centrafricaine, au Guatemala, en Éthiopie et en Érythrée, au Timor Oriental et en République démocratique du Congo, ainsi aux opérations de l'OTAN en Bosnie et au Kosovo. Or, selon Nastro et Nossal (1997, p. 19), le fossé grandissant entre les ressources et les obligations canadiennes ont d'importantes conséquences « *on Canada's ability to achieve such foreign policy goals as maintaining*

international peace and security ». Legault et Tessier (1999, p. 76) vont plus loin et soutiennent que le Canada fait « face à l'épuisement de ses ressources militaires, au coût exorbitant des opérations et à l'érosion de son image d'unique spécialiste du maintien de la paix ». À cet égard, les auteurs soulignent que « durant de nombreuses années, armé d'un désir de participer à toutes les opérations de maintien de la paix, le Canada a développé à l'égard de son implication dans les missions onusiennes un certain automatisme remis en cause par la fin de la guerre froide » (Legault et Tessier 1999, p. 85). Or, si le nombre de militaires déployés dans les missions de paix est relativement stable depuis la fin de la guerre froide, la promesse du *Livre blanc sur la Défense de 1994* visant à mobiliser 10 000 militaires pour des opérations multilatérales et d'en déployer 4 000 au service de l'ONU ne s'est jamais matérialisée (Coulon, 2003, p. 53-61). Voici donc un autre indicateur important de notre objet de recherche (les choix d'intervention militaire canadienne) : la transformation de la contribution canadienne aux OMP s'observe en outre par le fossé grandissant entre les ressources et les obligations canadiennes dans les OMP.

Un autre indicateur important de la transformation de la contribution canadienne aux OMP s'observe durant cette période par l'importance accordée par le gouvernement canadien à la notion de sécurité humaine (aujourd'hui qualifiée de responsabilité de protéger). En effet, cette notion sera au centre des justifications humanitaires apportées par le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, lors du conflit au Kosovo. Au cours de ses audiences sur la mission au Kosovo, le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères a pris de plus en plus conscience de l'influence du « nouveau » maintien de la paix sur l'orientation de la politique étrangère du Canada. Le ministre Axworthy s'est alors fait l'un des plus ardents défenseurs de ce « nouveau » maintien de la paix, que ce soit par l'OTAN ou par l'ONU. Par exemple, il a dit à plusieurs reprises aux Canadiens, en 1999, que la participation de notre pays à la mission Yougoslavie-Kosovo visait à promouvoir la sécurité humaine : « C'est la terrible situation de [...] civils innocents qui a nécessité notre intervention [au Kosovo] en mars. L'entente d'aujourd'hui nous rapproche de notre objectif de restaurer leur sécurité, leur espoir et leur avenir au Kosovo » (Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, 2000). D'autres

déclarations du gouvernement canadien ont d'ailleurs confirmé ce point de vue : « Les principaux motifs du Canada et de ses alliés de l'OTAN étaient et demeurent d'ordre humanitaire » (Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, 2000).

La guerre contre le terrorisme constitue un autre indicateur incontournable de la transformation de la contribution canadienne aux OMP, plus précisément en ce qui a trait aux choix d'intervention militaire canadienne. En octobre 2001, une importante intervention militaire est déclenchée contre l'Afghanistan par les États-Unis et une coalition multinationale approuvée par le CS de l'ONU. Le Canada fait partie de la coalition. À la fin de 2001, le Canada compte 5 200 militaires déployés dans le monde, soit environ 10 % de son personnel, ce qui constitue un effort considérable compte tenu que le système militaire canadien a subi des réductions de toutes sortes lors des compressions budgétaires et la lutte aux déficits. Ce constat met d'ailleurs à nouveau en évidence la question du fossé grandissant entre les ressources et les obligations canadiennes dans les OMP. En effet, depuis 1989, le nombre de militaires des FC a chuté significativement, passant de 87 000 à 53 000. Le budget de la défense est resté relativement stable entre 1994 et 2003, malgré l'inflation. Pourtant, depuis la fin de la guerre froide, le Canada a déployé son personnel et du matériel aux quatre coins de la planète. Tel que le souligne Coulon (2003, p. 54), « paradoxalement, jamais le Canada n'a été aussi présent militairement sur la scène internationale. Si de 1948 à 1989, les FC ont participé à 25 opérations internationales (missions de paix et opérations humanitaires), depuis la chute du mur de Berlin elles ont été déployées dans le cadre d'une cinquantaine de missions », sur une période d'une douzaine d'années.

En 2002, le Comité sénatorial permanent de la sécurité et de la Défense nationale publie un rapport accablant sur l'état des Forces armées canadiennes. Le rapport souligne que « le Canada se classait 34^e dans le monde pour sa contribution aux missions de maintien de la paix, puisqu'il fournit moins de 1% des gardiens de paix internationaux en action » (Sénat, 2002, p. 11). Selon le Comité sénatorial, les FC ont des effectifs insuffisants, des responsabilités trop importantes, un financement inadéquat et une santé précaire. Le

rapport souligne en outre que les militaires sont trop peu nombreux et trop peu formés, disposent de fonds insuffisants sur le plan des opérations, de la maintenance et de l'infrastructure, alors que le texte évoque également la vétusté du matériel.

C'est dans ce contexte que le Canada annonce, en février 2003, sa participation à la FIAS dirigée par l'OTAN en Afghanistan. Il s'agit d'une opération autorisée par l'ONU (résolution 1386) dans le cadre du chapitre VII de sa Charte, comptant environ 5 500 militaires provenant de 31 pays. Avec 1 950 soldats, le contingent canadien déployé à Kaboul est le plus important de la FIAS. L'engagement des FC en Afghanistan représente alors la priorité du gouvernement Chrétien et met clairement en évidence les limites de ce que le Canada peut offrir à l'effort de paix multilatéral, que ce soit à l'ONU ou à l'OTAN. Le Canada n'a plus les moyens d'aider significativement à l'effort de paix international nécessaire ailleurs dans le monde, notamment en Angola, en Sierra Leone, au Congo ou au Soudan. La participation du Canada à la FIAS dans le cadre de la guerre contre le terrorisme constitue ainsi un autre indicateur que nous pouvons lier à la transformation de la contribution canadienne aux OMP, plus précisément en ce qui a trait de ses choix d'intervention militaire.

En somme, nous avons jusqu'ici identifié et précisé plusieurs indicateurs de la transformation de la contribution canadienne aux OMP, qui constitue la variable dépendante de notre recherche doctorale. Une recension des études et des sources secondaires scientifiques pertinentes¹⁰ nous permet ainsi de justifier notre objet d'étude et notre question de recherche en regard des connaissances actuelles sur la transformation de la contribution canadienne aux OMP; plus spécifiquement, à expliquer les choix

¹⁰ Voir notamment Sean Maloney (2003), Sokolsky (1997), Legault et Tessier (1999), Gardam (2000), Maloney et Llambias (2002), Wood (2003), Bland et Maloney (2004), Fantzen (2005), Macdonald et McDonough (2005), Johnston (2006), Stein et Lang (2007), Hampson et Heinbecker (2009), Dorn (2005), Edgar (2002), Bratt (1999, 2007), Moens et Cohen (1999), Rudderham (2008), Anker (2005), Létourneau et Massie (2006), Bratt (2007), Bratt et Kulchucha (2007), Hewitt (1998), Haglund et Sens (2000), Schnabel et Takhur (2000), Manulak (2009), Auerswald (2004), Morin (2008), Dashwood (2000), Canada's Participation in the NATO-Led Intervention in Kosovo, Appel et Hampson (2000).

d'intervention militaire canadienne pour nos trois cas à l'étude, soit la Bosnie, le Kosovo et l'Afghanistan.

En effet, s'il est possible de tirer plusieurs explications de ces travaux, cela nous permet aussi de jauger l'originalité et la pertinence de notre thèse. À cet égard, l'une des explications dominantes que nous pouvons tirer des études et des sources secondaires scientifiques est que le Canada s'est simplement adapté aux changements dans l'environnement externe, une explication à laquelle la thèse a fait largement référence jusqu'ici. Une autre explication dominante que l'on retrouve dans ces études et ces sources secondaires scientifiques consiste à arguer que la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix est le résultat de pressions intra-alliance et de ressources militaires insuffisantes pour intervenir militairement sans le soutien (logistique, renseignement, protection aérienne, artillerie, etc.) américain et européen.

En se basant sur le fait que plusieurs études démontrent qu'il y a eu, au tournant des années 1990, une transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix, nous cherchons plutôt à comprendre dans cette thèse si la dimension politico-administrative a joué un rôle dans le processus de prise de décision à l'interne entourant les choix d'intervention militaire canadienne. Autrement dit, nous cherchons à comprendre dans quelle mesure cette transformation se traduit par des décisions politiques (relevant du contexte interne) dans le cadre des relations politico-administratives, dans une dimension d'administration publique canadienne. C'est d'ailleurs ce qui guidera plus précisément, dans le chapitre 3, l'état de la question théorique, ainsi que le choix de la théorie qui sera finalement utilisée en tant que cadre d'analyse dans le but de répondre à notre question de recherche.

La variable dépendante étant ainsi précisée, notre objectif est donc d'éclairer les processus décisionnels à l'interface de l'administratif et du politique, une piste de

recherche originale en regard des contributions actuelles portant sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix. Cette transformation serait-elle le résultat de choix politiques du gouvernement motivés par des décisions politico-administratives ? C'est ce que nous tenterons de découvrir dans nos trois études de cas.

Conclusion du chapitre

Dans ce deuxième chapitre de la thèse, il a été question du rôle de l'ONU dans le maintien de la paix pendant la guerre froide, ainsi que de l'expertise du Canada dans les OMP. Il a aussi été question du « nouveau » maintien de la paix et de l'évolution de la doctrine onusienne, de l'entrée en scène de l'OTAN comme acteur de la gestion de crises, ainsi que de la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix pendant la période post-guerre froide et le début de la guerre contre le terrorisme. Les indicateurs de notre variable dépendante – la transformation – ont été identifiés et précisés. Notre variable dépendante est maintenant bien définie. Dans le chapitre suivant, nous présenterons une recension des diverses approches analytiques pouvant nous permettre de répondre à notre question de recherche et de formuler des hypothèses.

CHAPITRE 3

Le cadre d'analyse et la méthodologie

Introduction

Le processus de prise de décision est une étape cruciale pour tout gouvernement (Jones, 1984; Howlett et Ramesh, 2003). Dans le but explicite de répondre à notre question de recherche dans nos études de cas, précisons d'emblée qu'il est important de considérer le comportement étatique à partir du système international et de son environnement externe, mais aussi d'examiner les facteurs internes relevant d'un État et, plus particulièrement, de sa fonction gouvernementale (Legault, 1987; Kessler, 2002; David, 2004). En effet, ces trois sphères comportent les principaux déterminants de la politique étrangère d'un État (Nossal, Roussel et Paquin, 2007).

Une recension des contributions théoriques portant sur les cadres d'analyse de la politique étrangère et des politiques publiques nous permettra ainsi de présenter les différentes approches et outils analytiques qui s'offrent à nous dans le cadre de cette thèse, afin de répondre à notre question de recherche. Cette démarche nous conduira ultimement à justifier le choix du cadre d'analyse qui correspond en grande partie aux éléments recherchés pour expliquer notre objet d'étude. Dans la dernière partie de ce chapitre, nous exposerons la méthodologie utilisée pour nos trois études de cas.

3.1 Les cadres d'analyse de la politique étrangère

Commençons par présenter les contributions de la discipline des Relations internationales qui a élaboré un ensemble de théories permettant de faciliter la compréhension des rapports internationaux et l'interprétation de leur signification (Charillon, 2002; David,

2004; Hudson, 2007; Macleod et O'Meara, 2007; Battistella, 2009). Il s'agit plus exactement de grandes théories générales qui offrent un cadre d'analyse pour comprendre les relations internationales et la politique étrangère dans leur ensemble.

Selon la définition classique de Braillard (1977, p. 12), une théorie des relations internationales est :

Un ensemble cohérent et systématique de propositions ayant pour but d'éclairer la sphère des relations sociales que nous nommons internationales. Une telle théorie est ainsi censée présenter un schéma explicatif de ces relations, de leur structure, de leur évolution, et notamment d'en mettre à jour les facteurs déterminants. Elle peut aussi, à partir de là, tendre à prédire l'évolution future de ces relations, ou au moins à dégager certaines tendances de cette évolution. Comme toute théorie, elle implique un choix et une mise en ordre des données, une certaine construction de son objet, d'où sa relativité.

À la lumière de cette définition, nous allons donc démontrer plus précisément dans quelle mesure les théories des relations internationales peuvent nous aider – ou non – à mettre à jour les facteurs déterminants de la politique étrangère d'un État, et plus précisément, les processus de prise de décision gouvernementale.

3.1.1 Le paradigme réaliste

Selon plusieurs auteurs, la compréhension du paradigme réaliste des relations internationales est un détour obligé (Éthier, 2006, Macleod et O'Meara, 2007; Paquin et Deschênes, 2009; Battistella, 2009). Le réalisme est encore perçu pour nombre d'internationalistes comme le paradigme dominant des relations internationales depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale et toutes les autres théories s'en inspirent, le critiquent ou le complètent. En effet, le débat fondateur de la discipline naît d'une opposition indirecte dans le temps entre penseurs réalistes et idéalistes. Les idéalistes, au sortir de la Première Guerre mondiale (1914-1918), mais aussi après la fin de la Deuxième Guerre mondiale (1939-1945), prescrivent des changements dans les relations

internationales en prônant la création d'institutions internationales véritablement régulatrices des relations entre les États et cherchant à promouvoir la paix, le désarmement, le droit international, la sécurité collective, la diplomatie ouverte et le libre-échange.

Les réalistes s'opposent à cette vision des relations internationales et proposent plutôt d'expliquer, de façon pragmatique, les phénomènes internationaux. Selon eux, il faut comprendre la réalité telle qu'elle est et non pas comme elle devrait être (Morgenthau, 1948). Les penseurs réalistes insistent sur cette réalité internationale, essentiellement caractérisée par des relations de puissance entre États, et dominant à l'issue de ce premier débat. Dorénavant, l'internationaliste doit observer les relations internationales à travers la notion rationnelle d'intérêt national défini en termes de puissance, afin de comprendre ce qui se déroule dans le système international.

Le réalisme classique

Les origines du réalisme classique remontent à l'Antiquité avec l'*Histoire de la guerre du Péloponnèse* de Thucydide, œuvre écrite au Ve siècle avant J.-C. (Éthier, 2006; Macleod et O'Meara, 2007; Battistella, 2009). Nous pouvons également souligner les contributions importantes de Nicolas Machiavel dans *Le Prince* (1513), de Thomas Hobbes dans le *Léviathan* (1651) et de Carl von Clausewitz (1886) dans *De la guerre*, qui sont considérés comme les fondateurs du réalisme. D'autres auteurs sont aussi précurseurs du réalisme classique, notamment Edward Hallet Carr (1946) dans son *Twenty Years' Crisis, 1919-1939* et Reinhold Niebuhr (1932) dans *Moral Man and Immoral Society*. Ces auteurs exposeront différents concepts centraux du réalisme classique moderne, tels l'anarchie, la puissance et l'équilibre de la puissance.

Hans J. Morgenthau est considéré comme le père fondateur du réalisme classique moderne. Dans son ouvrage phare intitulé *Politics Among Nations* (1948), il est le

premier à vouloir établir une théorie réaliste de la politique internationale, tout à la fois susceptible d'expliquer les relations entre États, d'illuminer les dilemmes éthiques de l'action diplomatique, et d'évaluer et de prévoir les politiques étrangères des différentes nations. Morgenthau se propose d'étudier la politique internationale telle qu'elle est et non telle qu'on aimerait qu'elle soit.

À cet égard, l'auteur pense que « le réalisme politique croit que la politique, comme la société en général, est gouvernée par des lois objectives qui ont leur racine dans la nature humaine », caractérisée par un ensemble d'instincts bio-psychologiques élémentaires, tels que « l'instinct de survie, de reproduction, de domination (...) communs à tous les hommes » (Morgenthau, 1948, p. 36-37). Par nature égoïste et dans un monde de ressources rares, l'homme est avant tout guidé dans son comportement avec autrui par une volonté infinie de puissance, « qui n'est susceptible d'être satisfaite entièrement que dans le cas où tous les autres hommes seraient devenus l'objet de sa domination » (Battistella, 2009, p. 128-129). Pour Morgenthau (1948, p. 29), « la politique internationale, comme toute politique, est une lutte pour la puissance ». En politique étrangère, un État ne connaît qu'« un seul impératif catégorique, un seul critère de raisonnement, un seul principe d'action », c'est l'intérêt national égoïste défini en termes de puissance (Morgenthau, 1948).

En somme, aucun souverain absolu n'existe dans la sphère internationale, plutôt caractérisée par l'anarchie. L'essence de la politique internationale consiste « en une lutte pour la puissance » (Morgenthau, 1948, p. 37). Du classique *Politics Among Nations*, nous retiendrons les six principes du réalisme politique (Morgenthau, 1948, p. 4-16) : (1) le réalisme politique croit que la politique, comme la société en général, est gouvernée par des lois objectives qui tirent leur racines dans la nature humaine; (2) le principal guide qui aide le réalisme politique à trouver son chemin dans les méandres de la politique internationale est le concept d'intérêt national défini en termes de puissance; (3) la puissance et les intérêts sont des variables dont le contenu change au fil du temps et dans l'espace; (4) le réalisme politique considère que des principes moraux universels ne

peuvent s'appliquer à l'action des États; (5) le réalisme politique refuse de considérer les aspirations morales d'une nation en particulier comme identiques aux principes moraux qui gouvernent l'univers; (6) la différence entre le réalisme politique et d'autres écoles de pensée est réelle et profonde (...). Intellectuellement, le réalisme politique considère la sphère politique comme autonome.

La scientificité du réalisme de Morgenthau est cependant remise en question au tournant des années 1960 par les théoriciens de la *Foreign Policy Analysis* (Roseneau, 1980; Hudson, 2007), mais aussi par d'autres théoriciens réalistes. À commencer par Raymond Aron (largement délaissé par la plupart des internationalistes anglo-américains contemporains), qui se montre sceptique quant à la possibilité d'établir une théorie explicative des relations internationales. Dans son ouvrage classique intitulé *Paix et guerre entre les nations* (1962), l'auteur reprend certains postulats du réalisme classique, estimant aussi que les relations interétatiques priment sur toutes les autres interactions dans l'espace mondial, tout en précisant que les relations internationales se déroulent dans un état anarchique caractérisé par l'alternative de la guerre et de la paix (Aron, 1962, p. 18). Aron établit une distinction entre les différents systèmes internationaux (homogènes et hétérogènes) au sein desquels les États poursuivent leurs objectifs de politique étrangère, tout en soulignant l'importance de la configuration des rapports de force (configuration bipolaire, multipolaire) autour desquelles les puissances moindres sont obligées de s'agréger. Aron (1962, p. 101-108) précise toutefois que « les idées et sentiments influent sur les décisions des acteurs », dont les intérêts nationaux ne sauraient être définis « abstraction faite du régime intérieur ».

Pour ce qui est de répondre à notre question de recherche, il faut bien admettre que le réalisme classique offre certaines pistes d'explications pertinentes de la transformation de la contribution canadienne aux OMP, notamment en ce qui a trait à notre compréhension de l'environnement international du temps de la guerre froide, ainsi que de la configuration des rapports de force. Nous avons d'ailleurs fait largement référence à ces facteurs externes au chapitre 2, en abordant la question de l'évolution du maintien de la

paix. Le lien entre les intérêts nationaux des États et les particularités de leur régime intérieur n'est pas non plus dépourvu d'intérêt¹¹ pour ce qui est de répondre à notre question de recherche. En effet, ce lien démontre l'importance de considérer les variables relevant de l'environnement international et celles liées à la politique intérieure.

Ceci étant dit, le réalisme classique ne nous permet de cerner les relations politico-administratives, ni d'expliquer les processus décisionnels à l'interne entourant les choix d'intervention militaire canadienne, ni les éléments de la démarche nécessaire pour procéder à cette analyse. Bref, cela constitue une insuffisance importante pour notre objet d'étude. Voyons donc si cette lacune explicative précise peut être résorbée par une autre grande théorie du paradigme réaliste, communément appelée le néoréalisme « défensif » ou structuro-réalisme.

Le néoréalisme « défensif »

Dans les années 1970, la scientificité du réalisme classique est aussi remise en question par un autre grand théoricien réaliste, Kenneth Waltz, qui incarne le néoréalisme « défensif ». Aussi appelée « structuro-réalisme », cette théorie est originale sans se couper de plusieurs postulats de base du réalisme classique. Son ouvrage intitulé *Theory of International Politics* (1979) propose « d'établir une véritable théorie nomologico-déductive de la politique internationale à partir de son postulat de la structure du système international comme contrainte déterminant le comportement d'unités fonctionnellement indifférenciées » (Battistella, 2009, p. 139). L'ouvrage de Waltz se veut ainsi une riposte aux critiques du réalisme par les adeptes du mouvement behaviouraliste (*Foreign Policy Analysis*) et des théoriciens de l'interdépendance complexe.

¹¹ Encore plus d'ailleurs lorsqu'on considère les contributions récentes du réalisme néoclassique, que nous verrons un peu plus loin.

La théorie de Waltz attribue l'état de guerre à la structure anarchique du système international (troisième niveau d'analyse) plutôt qu'à la nature humaine (premier niveau d'analyse) et/ou aux attributs des acteurs étatiques (deuxième niveau d'analyse). Waltz distingue en outre trois principes : le principe ordonnateur, le principe de différenciation et le principe de distribution. Le principe ordonnateur correspond à l'anarchie qui caractérise l'état général du système international. La structure du système rend toutes les unités (les États) fonctionnellement indifférenciées (*like units*) dans les fonctions qu'ils remplissent, c'est-à-dire à assurer leur sécurité et leur survie avant de poursuivre tout autre objectif. Selon Waltz (1979, p. 202), tout État ne peut compter que sur lui-même (*self-help*) pour assurer sa sécurité, et tout État est amené à équilibrer la puissance de tout autre État en situation d'anarchie. C'est le principe de la distribution de la puissance qui est susceptible de venir changer la structure d'un système international. La distribution inégale de la puissance est la seule différence entre les États : les unités se distinguent entre elles « par leur plus ou moins grande capacité à remplir cette fonction » et « la structure d'un système change avec les changements dans la distribution des capacités parmi les unités du système » (Waltz, 1979, p. 97).

Waltz (1979, p. 198) distingue ainsi les concepts de « puissance relative » et de « puissance absolue ». La puissance relative doit se comparer à celle des autres pour être convenablement évaluée. La puissance relative est calculée pour un État donné en fonction du total des attributs de puissance de l'ensemble des États dans le système international. La puissance absolue est la capacité des États à cumuler et à exploiter les attributs de puissance. Les gains absolus constituent donc une augmentation de la puissance d'un État, sans tenir compte de ce que gagnent les autres États dans le système international. La distribution inégale de la puissance dans un système établira une hiérarchie des États. Selon Waltz, moins il y a de grandes puissances, plus stable est un système international, privilégiant un ordre bipolaire : « avec seulement deux puissances, on peut s'attendre à ce qu'elles agissent toutes les deux en vue de maintenir le système » (Waltz, 1979, p. 204). Waltz est donc le seul réaliste à voir dans un équilibre bipolaire la condition d'un système ordonné, incarnant la version « défensive » du néoréalisme en

soutenant que les États se soucient avant tout de leur survie en recherchant la puissance suffisante sans pour autant remettre en cause leur sécurité.

Toujours dans l'optique de répondre à notre question de recherche, outre que de nous aider à mieux cerner cette vision calquée des relations internationales du temps de la guerre froide, cette théorie n'a que très peu à offrir. En effet, la théorie de Waltz a certes le mérite de distinguer les trois niveaux d'analyse : la nature humaine (premier niveau d'analyse), les attributs des acteurs étatiques (deuxième niveau d'analyse) et le système international (troisième niveau d'analyse). Or, en insistant sur la prééminence du troisième niveau, la pertinence de cette théorie à l'égard de notre objet d'étude tombe d'elle-même. Le néoréalisme de Waltz ne nous permet pas non plus de cerner les relations politico-administratives, ni d'expliquer les processus décisionnels à l'interne entourant les choix d'intervention militaire canadienne, ni les éléments de la démarche nécessaire pour procéder à cette analyse. Voyons donc si cette lacune explicative précise peut être résorbée par une autre théorie, cette fois développée par un représentant plus contemporain du néoréalisme.

Le néoréalisme « offensif »

Dans son ouvrage intitulé *The Tragedy of Great Power Politics* (2001), John J. Mearsheimer se propose de combiner le néoréalisme structurel de Waltz avec le réalisme classique de Morgenthau. L'auteur reconnaît dès le début de son ouvrage la contrainte exercée par la structure anarchique du système international, tout en précisant le caractère rationnel des États à acquérir la puissance et leur impératif de sécurité et de survie selon des nuances importantes : il implique un comportement agressif (Mearsheimer, 2001, p. 21). Autrement dit, les grandes puissances se comportent de façon agressives parce qu'elles se doivent de toujours chercher plus de puissance si elles veulent maximiser leurs chances de survie.

Selon Mearsheimer (2001, p. 40-42), l'objectif ultime des États est d'être l'hégémon militaire du système international, précisant cependant qu'il est virtuellement impossible pour un État d'être un hégémon mondial en raison du « pouvoir paralysant des eaux » (*the stopping power of water*), soit les barrières océaniques. Le seul hégémon susceptible de voir le jour est donc un hégémon régional et non pas un hégémon global (Mearsheimer, 2001, p. 41). Bref, la situation idéale d'une grande puissance est d'être le seul hégémon régional dans le monde, dans un système international dont la structure est unipolaire, plutôt que bipolaire ou multipolaire. Pour Mearsheimer, la politique internationale est ainsi une tragédie sans fin.

Malgré cette relecture plus contemporaine associée au paradigme réaliste, et malgré la pertinence de cette théorie pour nous aider à mieux cerner cette vision calquée des relations internationales du temps de la période post-guerre froide, nous devons la rejeter pour les mêmes raisons que celles mentionnées pour le néoréalisme de Waltz. En effet, cette théorie ne nous permet pas davantage de cerner les relations politico-administratives, ni d'expliquer les processus décisionnels à l'interne entourant les choix d'intervention militaire canadienne, ni les éléments de la démarche nécessaire pour procéder à cette analyse. Nous allons donc terminer notre examen des théories associées au paradigme réaliste, en considérant cette fois les contributions récentes du réalisme néoclassique.

Le réalisme néoclassique

D'autres théoriciens réalistes ont redécouvert récemment les analyses réalistes classiques de Morgenthau (Rose, 1998; Lobell, Ripsman et Taliaferro, 2009) en combinant plus précisément « la rigueur théorique des postulats structuralistes des néoréalistes avec la subtilité historique des hypothèses individualistes des réalistes classiques » (Battistella, 2009, p. 163). Les réalistes néoclassiques prennent donc en considération les variables intermédiaires situées au niveau d'analyse de l'acteur, telles que les perceptions des décideurs ou la structure étatique dans ses rapports avec la société civile (Rose, 1998,

p. 144-172), ce qui n'est évidemment pas dépourvu d'intérêt pour notre objet de recherche¹².

Si les réalistes néoclassiques restent attachés au principal facteur systémique que constitue la distribution de la puissance matérielle entre États sur le long terme, ils formulent l'hypothèse que sur le court terme les décisions et actions externes d'un État fluctuent considérablement en fonction de facteurs internes. Plus précisément, le chef du pouvoir exécutif, « situé à la jonction de l'État et du système international, et bénéficiant d'une information privilégiée en provenance de l'appareil politico-militaire de l'État, est le mieux placé pour percevoir les contraintes systémiques et en déduire l'intérêt national » (Battistella, 2009, p. 165; voir aussi Lobell, Ripsman et Taliaferro, 2009, p. 25). Bref, la prise en compte de variables internes par les théoriciens réalistes néoclassiques constitue une perspective d'analyse qui se démarque des théories de Waltz et de Mearsheimer, qui ne portaient pas attention à la dimension interne d'un État (premier et deuxième niveaux d'analyse), tout en se rapprochant des analyses de Morgenthau et d'Aron.

Cela dit, le lien entre le processus de puissance internationale et le processus interne constitue, assurément, une perspective analytique intéressante et une avenue de recherche prometteuse (Guzzini et Rynning, 2002; Charillon, 2002), mais qui n'est pas précisément le fil conducteur que nous souhaitons établir avec notre objet de recherche, c'est-à-dire dans une préoccupation d'administration publique. Nous allons donc poursuivre notre examen des théories des relations internationales, cette fois en mettant en évidence les contributions des théories libérales. Comme nous l'avons fait pour le paradigme réaliste, nous nous demanderons précisément en quoi chacune des théories présentées peut nous permettre de répondre ou non à notre question de recherche.

¹² Sur la pertinence du réalisme néoclassique pour expliquer les choix d'intervention militaire des États démocratiques, voir notamment les travaux de Von Hlatky (2013) et de George et Benett (1999).

3.1.2 Les théories libérales

Commençons par présenter une brève mise en contexte des fondements des théories libérales. Comparées au paradigme réaliste, en général, les théories libérales offrent une perspective plus optimiste de la coopération et du rôle des institutions au sein des relations internationales. À l'instar du réalisme classique, nous pouvons remonter dans le passé pour découvrir les racines de l'approche libérale des relations internationales. C'est le cas notamment d'Hugo Grotius (1583-1645) qui théorise dès le XVII^e siècle les rapports internationaux à travers le droit international. Immanuel Kant, dans son ouvrage intitulé *Projet de paix perpétuelle* (1795), énonce quant à lui les principes qui mèneront les hommes à établir une paix pérenne grâce à un fédéralisme basé sur les États démocratiques.

La perspective idéaliste de l'approche libérale des relations internationales est surtout rattachée au discours en quatorze points livré au Sénat américain, le 8 janvier 1918, par le président Woodrow Wilson. Dans son allocution, le président Wilson, tirant les leçons de la Première Guerre mondiale, propose de remplacer la diplomatie de cabinet par une diplomatie transparente, d'éviter le protectionnisme économique par l'ouverture des frontières et la liberté des mers, de mettre un terme à la course aux armements grâce à un désarmement généralisé, de faire succéder aux sphères d'influence coloniales le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ainsi que de créer une association des nations respectant le droit international et rompant avec le traditionnel jeu des puissance basé sur l'équilibre des forces. Ce courant désire ainsi créer un nouvel ordre mondial basé notamment sur la création d'une organisation internationale vouée au maintien de la paix, ce que tentera d'être la Société des Nations, l'ancêtre de l'ONU créée en 1945.

Le courant du pacifisme commercial incarne une autre vision libérale des relations internationales, idée défendue notamment par John Hobson dans la période de l'entre-deux guerre (Battistella, 2009, p. 181). Le pacifisme commercial est principalement axé sur les bénéfices qu'apporte le commerce entre États pour la paix et la stabilité

mondiales. Cette perspective propose que le commerce et la libre circulation des marchandises constituent des facteurs permettant d'accroître la prospérité de tous et favorisant la paix entre les États qui commercent ainsi. L'acte de guerre et les politiques de conquête deviennent irrationnels, puisque les coûts associés à la guerre dépassent largement le bénéfice que procurent les échanges commerciaux pacifiques entre différents partenaires. La régulation des relations commerciales peut ainsi avoir un effet pacificateur, à condition qu'il existe un « gouvernement mondial » assurant une structure de contrôle et de coordination visant à supprimer les restrictions commerciales à l'encontre d'un libre-échange économique entre les nations (Paquin et Deschênes, 2009, p. 14).

Le débat entre réalistes et libéraux domine ainsi le champ d'étude des relations internationales jusque dans les années 1960, avec la remise en question de la scientificité du réalisme de Morgenthau et le développement de la *Foreign Policy Analysis*, mais aussi par la remise en cause du réalisme stato-centré défendue notamment par la perspective transnationaliste ou de l'interdépendance complexe. Voyons donc dans quelle mesure cette théorie associée au courant libéral peut nous être utile – ou non – pour répondre à notre question de recherche.

L'interdépendance complexe

La perspective transnationaliste apparaît au début des années 1970 dans un article paru dans un numéro spécial de la revue *International Organization*, intitulé *Transnational Relations and World Politics* (1971). Les auteurs américains Robert Keohane et Joseph Nye sont à l'origine de cette nouvelle approche d'analyse des relations internationales se concentrant sur les « relations transnationales »; c'est-à-dire les contacts, coalitions, et interactions transfrontaliers qui ne sont pas contrôlés par les organes centraux de la politique étrangère des gouvernements. Ils publieront quelques années plus tard l'ouvrage *Power and Interdependence* (1977; réédité en 2001), remettant en question le paradigme

réaliste stato-centré qui fournit selon eux une base inadéquate pour l'étude de la politique mondiale. Ils proposent du coup le « paradigme de la politique mondiale ».

Dans leur ouvrage, Keohane et Nye (2001) étudient la politique mondiale autour du concept d'« interdépendance complexe », à partir de trois hypothèses : (1) l'existence de trois sortes d'acteurs (gouvernementaux, sub-étatiques et non-étatiques) nouant trois sortes de relations (interétatiques, transgouvernementales, transnationales); (2) l'absence de hiérarchie entre les différents domaines de la politique mondiale (secteurs stratégique-militaire, économique, énergétique, écologique, démographique, etc.) qui ne peuvent pas être séparés de façon étanche de l'ordre politique interne; (3) la diminution du rôle de la force militaire, de moins en moins adéquate pour obtenir satisfaction dans les domaines non militaires de la politique mondiale (Battistella, 2009, p. 221). Les auteurs définissent ainsi l'interdépendance comme une situation caractérisée par des « effets réciproques » entre pays ou entre acteurs dans différents pays (Keohane et Nye, 2001, p. 7). Ils constatent que les différents acteurs sont en situation d'interdépendance « asymétrique » les uns par rapport aux autres : quoiqu'indépendants, ils sont « sensibles et vulnérables » aux comportements d'autrui.

Le concept d'interdépendance complexe rejette donc l'idée que les relations entre acteurs internationaux doivent être forcément conflictuelles, un postulat central du paradigme réaliste. L'interdépendance permet un niveau élevé d'interactions entre les États, mais aussi entre les individus et les sociétés, remettant en cause le stato-centrisme des réalistes. L'interdépendance complexe insiste aussi sur les multiples et fréquentes relations qu'entretiennent ces différents acteurs; les décisions et actions des uns ont des impacts sur les actions et décisions des autres dans le système international. Avec l'interdépendance complexe, la hiérarchie des enjeux et des domaines de politiques est sectorisée et l'enjeu militaire n'est pas l'unique préoccupation des décideurs. Bref, selon Keohane et Nye (2001), l'agenda mondial n'est plus dominé par les problèmes de sécurité. Grâce à la négociation perpétuelle et à la coopération, généralement dans les

organisations internationales, on a moins recours à la force dans les relations internationales.

Quant à l'utilité de cette théorie pour répondre à notre question de recherche, il faut bien admettre qu'elle offre certaines pistes d'explications potentielles de la transformation de la contribution canadienne aux OMP, notamment en ce qui a trait à notre compréhension de l'environnement international du temps de la guerre froide, mais aussi de la période post-guerre froide et de la période marquant le début de la guerre contre le terrorisme. En plus de considérer l'importance d'autres acteurs que l'État, notamment les organisations internationales comme l'ONU ou l'OTAN, le concept d'interdépendance asymétrique pourrait s'avérer intéressant pour mesurer en quoi les décisions et actions des uns ont des impacts sur les actions et décisions des autres dans le système international, notamment dans le choix d'intervention militaire. Ce n'est toutefois pas l'objet de cette thèse.

À cet égard, un autre point fort de cette théorie est de reconnaître l'importance des acteurs infra-étatiques, notamment les sous-unités formant l'appareil gouvernemental et administratif, ce qui constitue un élément fondamental pour notre objet d'étude. Ceci étant dit, la théorie de l'interdépendance complexe ne nous permet pas non plus d'aller beaucoup plus en profondeur en ce qui a trait de cerner les relations politico-administratives, ni d'expliquer précisément les processus décisionnels à l'interne entourant les choix d'intervention militaire canadienne, ni les éléments de la démarche nécessaire pour procéder à cette analyse. L'utilité de cette théorie est donc limitée et insuffisante pour notre recherche doctorale. Voyons donc si cette lacune explicative précise peut être solutionnée, cette fois par la théorie de l'institutionnalisme néolibéral.

L'institutionnalisme néolibéral

Appartenant au courant théorique néolibéral qui s'est développé au cours des années 1970 et 1980, l'institutionnalisme (également appelé institutionnalisme néolibéral ou

même néolibéralisme) est une approche théorique axée sur le rôle et l'influence des institutions au sein du système international. Dans les années 1980 à 1990, les libéraux ont modifié substantiellement leur vision des relations internationales, notamment à l'égard de la coopération. Un rapprochement entre la vision réaliste et la vision libérale s'est par conséquent effectué, tout en ravivant les débats (Grieco, 1993, p. 117; 121-124).

Les néolibéraux admettent que le système international est anarchique et que l'État est un acteur (principal) rationnel et égoïste, mais précisent que l'intérêt national ne se limite pas à la puissance. Contrairement aux réalistes, la motivation première d'un État est la maximisation de ses propres gains (gains absolus) sans égard aux gains réalisés par les autres États (gains relatifs). Le climat de tricherie (*cheating*) qui prévaut dans le système international est lié à la possibilité de désertion toujours présente ou de défection caractérisant le comportement étatique non coopératif (ce que l'on appelle le dilemme du prisonnier). À cet égard, les institutions sont une solution à ce problème, permettant de réconcilier l'intérêt national et l'intérêt commun des États, tout en facilitant la coopération.

Selon Haas (1993, p. 4-5), les institutions sont un ensemble stable et cohérent de règles formelles et informelles régissant les comportements, déterminant les activités et modelant les attentes des États. En modifiant les calculs et les stratégies d'un État quant à leur façon d'acquérir les buts visés, les institutions orientent le comportement des États vers la coopération. Les institutions (présentes sous la forme de régimes, d'organisations ou de pratiques informelles) agissent à quatre niveaux (Haas, 1993, p. 11) :

- (1) elles augmentent le nombre de transactions entre États rend la désertion moins attrayante en éliminant toutes possibilités de gains futurs pour l'État tricheur, en l'exposant à d'éventuelles représailles et en salissant sa réputation internationale;
- (2) elles contribuent au développement et à la diversification des relations interétatiques (l'interdépendance accrue des États encourage la coopération);
- (3) elles augmentent la quantité d'information disponible sur les États, les institutions internationales facilitant la

surveillance du comportement des États participants; (4) elles réduisent les coûts liés à la conclusion d'ententes bilatérales et multilatérales.

La théorie des régimes est aussi à l'origine du rapprochement entre la vision réaliste et la vision libérale des relations internationales. Selon Krasner (1983, p. 1), un régime est un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédure de décision autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine donné. Lorsqu'un régime se constitue dans un secteur donné des relations interétatiques, il influence donc le comportement des États en leur permettant de mieux prévoir le comportement des autres États. Si pour les réalistes la coopération est difficile et temporaire, les néolibéraux admettent sa réalité alors que les régimes internationaux agissent en tant que variables intermédiaires opérant une médiation entre la distribution de la puissance et la coopération dans le système international. Plus précisément, la création des régimes internationaux reflète la distribution de la puissance à un certain moment dans le temps. Un régime se maintient ainsi par la présence d'une puissance hégémonique, assurant la coopération. Mais la coopération internationale serait-elle possible en l'absence d'une puissance hégémonique ?

Dans *After Hegemony* (1984), un ouvrage fondamental pour le néolibéralisme, Robert Keohane soutient que la coopération est possible en l'absence d'une puissance hégémonique. Selon l'auteur, la coopération entre gouvernements « a lieu quand les politiques effectivement poursuivies par un gouvernement sont considérées par ses partenaires comme un moyen de faciliter la réalisation de leurs propres objectifs, comme résultat d'un processus de coordination entre la politique et la négociation » (Keohane, 1984, p. 51-52). La coopération est en fait grandement facilitée par la mise en place de régimes internationaux. Keohane cherche ainsi à démontrer la capacité des régimes internationaux créés par les États-Unis après la Seconde Guerre mondiale de fonctionner « après l'hégémonie ». Selon lui, la coordination est essentielle pour gérer l'ordre et la stabilité d'un régime international.

En somme, les néolibéraux postulent que des acteurs rationnels égoïstes peuvent coopérer et trouver des bénéfices mutuels grâce aux mécanismes institutionnels, même en situation d'anarchie. Le multilatéralisme et la coopération interétatique, notamment au sein d'institutions internationales ou d'organisations intergouvernementales, sont donc des outils permettant aux États de sécuriser leurs intérêts nationaux. Les principaux obstacles à la coopération sont la distribution asymétrique de l'information entre les États et le comportement des tricheurs. La coordination est mutuellement avantageuse car elle permet de réduire le niveau d'incertitude dans la transaction et les échanges d'information.

Toujours dans l'optique de répondre à notre question de recherche, cette théorie pourrait s'avérer particulièrement intéressante pour mieux cerner l'importance relative des organisations intergouvernementales comme l'ONU et l'OTAN pendant la période de la guerre froide, la période post-guerre froide et la période marquant le début de la guerre contre le terrorisme. De plus, le concept de coopération, pour l'importance accordée au multilatéralisme, pourrait aussi s'avérer utile pour expliquer la transformation de la contribution canadienne pour les trois cas étudiés. Ceci étant dit, la théorie de l'institutionnalisme néolibéral souffre des mêmes limitations que toutes les autres théories répertoriées jusqu'ici : elle ne nous permet pas davantage de cerner les relations politico-administratives, ni d'expliquer les processus décisionnels à l'interne entourant les choix d'intervention militaire canadienne, ni les éléments de la démarche nécessaire pour procéder à cette analyse. Voyons donc si cette lacune explicative précise peut être dénouée par une autre théorie associée au courant libéral.

L'intérêt national issu des préférences sociales

D'autres théoriciens libéraux incarnent la vision de l'école anglaise et proposent la prise en considération de la nature du régime interne d'un État en fonction des préférences sociales qui sont à l'origine de la politique poursuivie par un État sur la scène internationale. Selon cette vision libérale, la politique gouvernementale est contrainte par

les identités, les intérêts et les pouvoirs sous-jacents des individus et des groupes au sein et en dehors de l'appareil d'État; ces facteurs exercent en permanence une pression sur les décideurs pour faire adopter des politiques conformes à leurs préférences (Moravcsik, 1997; Battistella, 2009, p. 198). La forme institutionnelle d'un État est donc un facteur clé permettant de comprendre sa politique étrangère.

Selon Moravcsik (1997), cette conception de l'intérêt national n'est donc pas déterminée par les données environnementales externes, mais bien par les données sociétales internes. L'intérêt national n'est pas unitaire, mais pluraliste. Il met ainsi de l'avant l'impact de l'opinion publique, des élections et des institutions démocratiques. Il est appelé à évoluer en fonction des demandes sociétales et n'exclut pas l'existence d'intérêts communs au niveau international. L'intérêt national n'est donc pas immuable, donné une fois pour toute, une idée que l'on retrouve d'ailleurs dans la conception constructiviste, mais expliquée autrement. Cela étant dit, la théorie de Moravcsik ne nous permet pas non plus de cerner davantage les relations politico-administratives, ni d'expliquer les processus décisionnels à l'interne entourant les choix d'intervention militaire canadienne, ni les éléments de la démarche nécessaire pour procéder à cette analyse. Nous allons donc poursuivre avec l'approche constructiviste.

3.1.3 L'émergence du constructivisme

L'approche constructiviste est une perspective analytique qui prend plusieurs formes (Onuf, 1989; Wendt, 1992; Klotz et Lynch, 1999; Berger et Luckman, 2006; Battistella, 2009). Le postulat rassemblant les diverses approches constructivistes est « la construction sociale de la réalité » (Ruggie, 1998; Berger et Luckmann, 2006; Macleod, 2002). Une autre notion généralement admise des constructivistes est le concept « d'intersubjectivité », qui caractérise notamment le langage commun pour parler de la réalité sociale et la compréhension sociale de certaines normes (Adler, 1997). Ainsi, la culture, le langage et les idées « sont autant d'éléments intersubjectifs producteurs de normes, de règles et d'institutions » (Macleod et al. 2004, p. 32). Les normes et les règles

sont des forces constitutives plutôt que simplement régulatrices, « c'est-à-dire qu'elles rendent possibles des comportements en intervenant dans la constitution des identités et des intérêts des agents » (Macleod et al. 2004, p. 32).

Ce lien entre les identités nationales et les intérêts nationaux est d'ailleurs perçu comme une perspective d'analyse particulièrement prometteuse pour le projet constructiviste. Selon Adler (1997, p. 337), les intérêts nationaux sont aussi des compréhensions intersubjectives. L'évolution collective signifie ainsi que les faits sociaux et institutionnels, dans un processus historique, peuvent être construits socialement par des compréhensions collectives. Pour sa part, John Gerard Ruggie (1998) adopte une approche plus sociologique en s'intéressant particulièrement à l'identité et aux intérêts des acteurs, ainsi qu'aux faits sociaux qui incluent les États et leurs pratiques collectives institutionnelles.

Macleod (2002) souligne d'autre part que les constructivistes proposent les éléments d'une nouvelle approche théorique de la politique étrangère en voulant tout particulièrement approfondir la notion d'intérêt national, fondement de l'action de l'État selon les réalistes et les néoréalistes. Pour les constructivistes, l'identité nationale oriente les objectifs de la politique étrangère dans une certaine direction, une valeur à défendre et à promouvoir. Ainsi, « la politique étrangère, fondée sur l'interprétation par les décideurs de ce qu'est l'intérêt national, est donc directement liée à la notion d'identité nationale » (Macleod, 2002, p. 77).

En somme, grâce au débat « agence-structure », le constructivisme postule que l'environnement international est constitué de structures matérielles et sociales partagées par l'ensemble des acteurs du système international (Batistella, 2009, p. 319). C'est d'ailleurs à travers l'action et la pratique que les acteurs du système reproduisent les structures qui gouvernent leurs relations de façon intersubjective. L'anarchie n'est pas donnée, elle est socialement construite par les acteurs du système international;

« l'anarchie est ce que les États veulent en faire » (Wendt, 1992). L'identité nationale détermine en grande partie les intérêts des acteurs. Ainsi, la politique étrangère, fondée sur l'interprétation par les décideurs de ce que représente l'intérêt national, est donc lié à la notion d'identité nationale et offre des pistes novatrices pour l'analyse de la politique étrangère (Macleod, 2002).

Ceci étant dit, le cadre d'analyse constructiviste est pour le moins hétéroclite et ne fait l'unanimité ni parmi les théoriciens de relations internationales, ni au sein de la communauté universitaire. Parmi les critiques, on lui reproche son manque de cohérence sur le plan théorique, son manque d'audace épistémologique, des concepts inachevés et des liens plus ou moins convaincants (Macleod, 2002, p. 83-86). Dans cette perspective, le constructivisme représente une approche à approfondir, mais aussi un pont ou une alternative aux théories réalistes et de l'institutionnalisme néolibéral, en introduisant de nouveaux objets d'analyse dans la discipline des relations internationales. Bref, l'introduction des concepts et des postulats constructivistes dans la discipline des relations internationales pose certes « les jalons d'un débat théorique riche, sur des bases nouvelles et intéressantes » (Paquin et Deschênes, 2009, p. 25). Or, pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment lors de notre examen des théories des relations internationales, les contributions du constructivisme ne sont pas directement en lien avec notre objet d'étude.

Des pistes d'analyse intéressantes, mais insuffisantes

En somme, notre examen des cadres d'analyse de la politique étrangère démontre que ces approches analytiques – le paradigme réaliste, les théories libérales et le constructivisme – offrent, incontestablement, des pistes d'analyse de la politique étrangère intéressantes en général, ainsi que des éléments pertinents pour répondre à notre question de recherche. Toutefois, ces approches analytiques comportent des limitations théoriques importantes en ce qui a trait à notre objet d'étude : elles ne nous permettent pas de cerner les relations politico-administratives, ni d'expliquer les

processus décisionnels à l'interne entourant les choix d'intervention militaire canadienne, ni les éléments de la démarche nécessaire pour procéder à cette analyse.

Ce défaut important des principales théories des relations internationales exige que nous nous tournions vers un autre corpus scientifique. C'est pourquoi, dans la deuxième partie de ce chapitre, nous présentons une recension des contributions théoriques portant sur les cadres d'analyse des politiques publiques qui nous permettra aussi d'aborder les différentes approches et outils analytiques qui s'offrent à nous. Cette démarche nous conduira ultimement à justifier le choix du cadre d'analyse qui correspond en grande partie aux éléments recherchés pour expliquer notre objet d'étude.

D'emblée, nous devons reconnaître que « les modes d'élaboration intérieurs de la politique étrangère sont, dans une perspective de politique publique, un facteur fondamental » (Kessler, 2002, p. 181). En effet, les règles constitutionnelles et leur mise en pratique, la répartition des pouvoirs entre les autorités politiques, les relations entre les administrations et la politique, le poids des élites administratives et des machines organisationnelles, leurs rapports avec les groupes de pression et l'opinion publique représentent un socle incontournable de variables internes aussi pertinentes pour l'analyse de la politique étrangère¹³. Ceci étant dit, il est important de garder à l'esprit notre objet d'étude. C'est ce que nous ferons lors de notre examen des cadres d'analyse des politiques publiques.

¹³ C'est d'ailleurs dans cette perspective que Putnam (1988) tente dans sa théorie des « jeux à deux niveaux » une synthèse des apports des politiques publiques au double niveau des scènes intérieure et extérieure. Ainsi, dans ce jeu à deux niveaux, « les stratégies de l'homme d'État reflètent simultanément un calcul à un double niveau des contraintes et des opportunités qui se présentent du côté intérieur comme du côté extérieur » (Kessler, 2002, p. 182). La théorie de Putnam reconnaît donc l'importance des composantes internes dans le « jeu à deux niveaux », soit les partis politiques, les parlementaires, les représentants d'organismes gouvernementaux, les groupes d'intérêts, les conseillers politiques, les organisations bureaucratiques, l'électorat et l'opinion publique.

3.2 Les cadres d'analyse des politiques publiques

Pour notre objet d'étude, la valeur ajoutée des cadres d'analyse des politiques publiques par rapport aux cadres d'analyse de la politique étrangère est importante et comble nombre d'insuffisances relevées précédemment. En effet, nous verrons dans cette deuxième partie du chapitre que ceux-ci offrent une prise en considération différente et plus précise des facteurs internes – plus particulièrement ceux de la sphère gouvernementale – afin de répondre plus spécifiquement à notre question de recherche. Pour s'en convaincre, commençons par comprendre ce qu'est une politique publique. On peut ainsi définir simplement une politique publique comme tout ce qu'un gouvernement choisit de faire ou ne pas faire (Dye, 2005), ou encore comme un ensemble de décisions qui guide l'action gouvernementale dans un domaine d'intervention (Bernier et Lachapelle, 1998). Selon Lemieux (2002), les politiques publiques sont des processus de régulation par lesquels des acteurs, dans des relations de pouvoir (la politique), cherchent à apporter des solutions à des problèmes publics. Voilà qui a le mérite de nous rapprocher davantage de notre objet d'étude.

À priori, rien n'empêche dans ces définitions de considérer la politique étrangère comme une véritable politique publique (Kessler, 2002). En matière de politique étrangère (comme pour les secteurs de la santé, de l'éducation ou de l'environnement par exemples), des ressources sont mobilisées pour obtenir des résultats, et des décisions sont prises en fonction des préférences qui satisfont les différents acteurs et des intérêts particuliers. L'acteur gouvernemental dispose d'un facteur de coercition dans la mesure où il possède une légitimité qui est celle de l'autorité légale et d'un ressort social par la prise en considération des attentes et des besoins des individus, groupes et institutions qui entrent dans le champ de l'action gouvernementale considéré. Les États ont aussi un programme d'action diplomatique soutenu par un ensemble de principes et de valeurs qui forment la charpente stratégique du pays, ainsi qu'un budget identifiable voté au Parlement et consacré à leurs interventions à l'étranger.

Cela dit, certaines contributions théoriques portant sur l'étude des politiques publiques attirent particulièrement notre attention. S'appuyant notamment sur les écrits fondateurs de John Locke (1688) dans son *Deuxième traité du gouvernement civil*, de Jean-Jacques Rousseau (1762) et son *Contrat social*, ou encore de Woodrow Wilson (1887) et de Max Weber (1922), de nombreux chercheurs ont développé un vaste corpus d'études théoriques et empiriques étayant les activités des gouvernements, marquant du coup le développement d'une « science » de l'administration publique. En effet, l'analyse des politiques publiques est une discipline relativement récente, née au milieu des années 1950 (Lasswell, 1951; Simon, 1961). Les contributions théoriques se sont ainsi enrichies de diverses approches et démarches analytiques, notamment la théorie du « choix rationnel » (Lindblom, 1959; Niskanen, 1994; Downs, 1998), l'approche « par étapes » (Lasswell, 1951; Jones, 1984; DeLeon, 1999; Anderson, 2000), l'approche du « *Garbage can* » (Cohen, March et Olsen, 1972) ou le modèle des « courants multiples » (Kingdon, 2003). D'autres contributions ont porté sur le rôle des institutions dans les politiques publiques (Hall et Taylor, 1996; Peters, 1999) ou encore sur le rôle des acteurs et des réseaux de politiques, selon le modèle des « coalitions plaidantes » (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999).

Les travaux de plusieurs chercheurs ont aussi porté sur le cycle des politiques publiques (Brewer, 1974; Anderson, 1979; Jones, 1984; Howlett et Ramesh, 2003), mettant en évidence les processus de mise à l'agenda et d'émergence des politiques (Kingdon, 2003), les processus de formulation des politiques et de prise de décision (Allison, 1969, 1971; Allison et Zelikow, 1999), les processus de mise en œuvre des politiques (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993), ainsi que sur les processus d'évaluation des politiques (Marceau, Otis et Simard, 1992) et les réformes (Pierson, 1994). Selon certains auteurs, cette conception du cycle des politiques en tant qu'outil analytique facilite la compréhension pour l'analyse des politiques publiques en simplifiant la complexité du processus en un nombre de phases (Parsons, 1995; DeLeon, 1999; Howlett et Ramesh, 2003). Il est ainsi possible de concentrer l'analyse sur une ou des phases particulières du cycle des politiques (voir le tableau suivant sur le processus de création d'une politique publique)

et c'est l'approche que nous retiendrons pour notre recherche (la formulation et la prise de décision).

Le processus de création d'une politique publique

Phase	Action	Acteurs
Première phase : Émergence L'identification d'un problème	La prise en compte d'un problème par certains groupes ou individus par rapport à son importance pour la collectivité.	Groupes Médias Parlement Partis politiques Opinion publique
Deuxième phase : Formulation L'élaboration de solutions	Des pistes de solutions ou des réponses sont envisagées pour faire face au problème posé.	Ministère Administration publique
Troisième phase : Adoption La prise de décision	Les instances gouvernementales habilitées à résoudre le problème choisissent un plan d'action concret qui devient une politique légitime et officielle.	Comités ministériels Organismes centraux Cabinet des ministres Parlement
Quatrième phase : Mise en œuvre L'application du programme	La politique publique se construit conjointement à un budget établi dans un cadre normatif de textes ou de discours.	Administration publique
Cinquième phase : Évaluation La mise en perspective de l'action par rapport à ses objectifs	L'examen des effets produits par une politique publique sur la résolution ou la non-résolution du problème initial.	Administration publique Parlement

Sources : Brewer (1974), Anderson (1979), Jones (1984). Voir également David (2004, p. 26), Béliveau (2011, p. 102), Mehriz, Turgeon et Charland (2011, p. 414).

Ce ne sont toutefois pas tous les modèles d'analyse des politiques publiques que nous venons de présenter qui conviennent à notre recherche, par rapport au type d'étude que nous voulons mener. Nous pourrions certes passer en revue la multitude de contributions et de modèles théoriques qui existent, mais ce n'est pas notre objectif dans cette thèse. Nous allons plutôt nous concentrer sur certains modèles d'analyse des politiques publiques qui nous semblent plus particulièrement pertinents pour notre objet d'étude et pour répondre à notre question de recherche. Dans cette perspective, nous n'aborderons donc que les contributions théoriques clés qui ont marqué la discipline, en tentant au préalable de définir ce qui distingue l'analyse décisionnelle des autres approches théoriques de la politique étrangère (Cohen, 1998, p. 75).

3.2.1 Les relations politico-administratives et l'analyse décisionnelle

Certains chercheurs ont souligné que la phase d'élaboration et de formulation d'une politique publique est caractérisée par un nombre assez élevé d'acteurs, qu'elle constitue une activité fréquente des agences bureaucratiques et qu'elle tend à inclure seulement les acteurs étatiques et sociaux membres d'un sous-système de politique spécifique (Howlett et Ramesh, 2003). Selon Jones (1984), il n'est pas rare que des groupes d'acteurs produisent des propositions complémentaires ou rivales, et que la formulation et la reformulation des politiques se produisent durant une longue période de temps.

Une fois que le gouvernement a reconnu l'existence d'un problème politique et le besoin d'y remédier, des pistes de solutions ou des réponses sont donc envisagées pour faire face au problème posé. Les décideurs doivent ensuite choisir une action. Le nombre d'acteurs en position est alors beaucoup plus restreint. Le processus de prise de décision qui s'en suit n'a jamais d'effets neutres; il y a des gagnants et des perdants. Il n'est donc pas surprenant d'accorder beaucoup d'importance dans cette thèse au rôle des acteurs dans la formulation des politiques et le processus de prise de décision, puisque c'est en lien direct avec notre objet de recherche.

Ainsi, nous avons dressé une courte liste de modèles d'analyse des processus décisionnels susceptibles de convenir à notre recherche. En effet, nous avons choisi les modèles d'analyse qui sont reconnus comme constituant les moments forts de la théorie de la décision au cours des dernières décennies (Mercier, 2002, p. 147). C'est le cas des modèles rationaliste, gradualiste, des courants multiples, du comportement organisationnel et de la politique bureaucratique. Nous allons donc les présenter et faire ressortir leurs principales contributions, avant d'établir lequel nous rapproche de l'outil qui nous sera le plus utile pour notre objet d'étude et répondre à notre question de recherche dans nos trois études de cas.

3.2.2 Le modèle des choix rationnels

Le modèle des choix rationnels est considéré comme la base de tous les autres modèles de la prise de décision (Bernier et Lachapelle, 1998; Mercier, 2002). Voilà qui a le mérite d'être clair quant à sa pertinence pour notre objet d'étude. L'approche rationnelle ou utilitariste est d'ailleurs la plus répandue chez les théoriciens et les praticiens des relations internationales (David, 2004, p. 16). Selon cette théorie, chaque sujet est analysé en fonction des intérêts particuliers individuels. Un critère rationnel de choix est la maximisation des intérêts, comme la maximisation de la puissance et de l'intérêt national sur la scène internationale, mais aussi la maximisation des votes obtenus par un gouvernement lors d'une élection (Downs, 1998) ou la maximisation des budgets des agences gouvernementales (Niskanen, 1994).

On retrouve ainsi le concept de l'action rationnelle dans divers modèles théoriques utilisés dans les théories des relations internationales, économiques, du jeu et des processus décisionnels. Il s'agit d'ailleurs d'un modèle dominant auprès des analystes qui ont traditionnellement considéré les questions de politique étrangère avec le modèle conceptuel de l'acteur rationnel (Allison, 1969; Allison et Zelikow, 1999; Michaud, 1996, 2002; David, 2004). Cette approche présuppose qu'il est possible de parvenir, en tout temps, à une décision optimale face à un problème donné.

Selon le modèle de l'acteur rationnel, l'unité d'analyse de base conçoit une politique comme un choix national par « un acteur unifié » (*a rational unitary decision maker*). Une action est alors choisie et calculée par un gouvernement en réponse à un problème auquel il fait face. Les politiques publiques peuvent ainsi être perçues comme une suite d'activités qui sont articulées les unes aux autres, de la part d'acteurs qui utilisent les moyens qu'ils jugent les plus appropriés pour atteindre leurs buts. La maximisation consiste à définir rationnellement les objectifs et les moyens qui répondent aux critères idéaux d'une bonne décision. Le critère principal du processus décisionnel repose donc « sur l'analyse rationnelle des coûts et des bénéfices de chaque option dans la prise de décision, avec l'objectif de parvenir à la meilleure décision, en fonction des valeurs attribuées aux options considérées » (David, 2004, p. 16).

La plupart des auteurs qui définissent le processus rationnel de prise de décision se basent sur les études d'Herbert Simon (1961) et de Charles Lindblom (1968). Le processus décisionnel présenté par le modèle rationaliste comporte les étapes distinctes et séquentielles suivantes : (1) l'identification des valeurs et des buts à atteindre; (2) l'étude des alternatives possibles pour atteindre ces buts; (3) la recherche d'informations sur l'efficacité/l'efficience à l'intérieur des différentes alternatives; (4) la comparaison entre les options dégagées et leurs conséquences; (5) le choix de la solution qui maximise les valeurs et les buts; (6) la mise en œuvre; (7) la rétroaction.

Il suppose au départ qu'il existe un ordre défini entre les valeurs et que le décideur est conscient des valeurs qu'il entend privilégier. On tient aussi pour acquis que les étapes du processus doivent toujours se présenter dans l'ordre que nous avons établi ci-dessus. On présume également que le décideur est en mesure d'obtenir toutes les informations reliées à son objet de décision et que, par conséquent, il pourra effectivement tenir compte de toutes les alternatives possibles. Le décideur est censé ne prendre qu'une décision à la fois. En résumé, on peut dire que le modèle rationnel comporte un grand nombre d'exigences (Mercier, 2002, p. 149).

Irving Janis et Leon Mann (1977) font pour leur part fait ressortir les étapes optimales que doivent suivre les décideurs en fonction de cinq phases. Le tableau suivant décrit ce

qui caractérise, selon ces auteurs, un processus de prise de décision rationnelle (David, 2004).

Les étapes optimales de la prise de décision rationnelle

Phase du diagnostic	Rassembler l'information nécessaire sur une situation et en faire une analyse adéquate, afin qu'il soit possible de déterminer et d'évaluer la nature du problème.
Phase de la recherche	Considérer l'ensemble des valeurs et des intérêts en jeu, afin de permettre la description des objectifs et la préparation des options.
Phase de l'évaluation	Comparer de manière exhaustive les options et leurs conséquences, leurs coûts et leurs bénéfices, en vue de réduire l'incertitude.
Phase de la révision	Réévaluer toute option qui est mise à l'essai et qui ne semble pas fonctionner ou celle qui est mise en œuvre de façon déficiente.
Phase du choix	Choisir la meilleure option et exécuter la décision.

Bien que les étapes optimales de la prise de décision rationnelle puissent s'avérer pertinentes pour notre objet de recherche, nous retiendrons certaines critiques importantes adressées à ce modèle, alors que plusieurs facteurs qui viennent influencer la prise de décision ne sont pas pris en considération (Cohen, 1998, p. 76-78). L'une de ces critiques concerne le nombre de décideurs au sein d'un gouvernement et d'une administration publique, ainsi que les systèmes de valeurs qui s'affrontent, notamment politiques et administratifs. En effet, l'auteur d'une politique gouvernementale « n'est pas un décideur unique évaluant chacun de ses coups, mais plutôt un ensemble de grands organismes et

d'acteurs politiques qui ont des opinions passablement différentes des voies que le gouvernement devrait suivre et qui sont en compétition constante pour parvenir à influencer tant les décisions que les actions gouvernementales » (Allison et Halperin, 1972, p. 42). Nous allons donc en tenir compte.

Une autre critique majeure du modèle rationaliste concerne le nombre élevé d'éléments et la qualité de l'information nécessaire et disponible pour son application, des conditions qui peuvent être très difficiles à réunir dans la réalité (David, 2004). Malgré tous les efforts effectués dans le sens de la rationalité, il semble pratiquement impossible de prévoir toutes les conséquences d'une telle décision ou d'une autre, ni de compter sur une information parfaite. Le processus de prise de décision rationnel exige donc des décideurs « une objectivité qu'on ne peut atteindre, surtout lorsqu'il est question de décisions d'ordre politique » (Mercier, 2002, p. 150; Gournay, 1980, p. 343-367).

Selon David (2004, p. 25), la faiblesse de cette approche qualifiée d'abstraite, tient au fait qu'il soit rare dans la réalité d'atteindre un si haut niveau de qualité. Autrement dit, l'approche rationnelle surestime l'existence d'une telle rationalité, notamment en relations internationales et en politique étrangère. En reprenant les « étapes » optimales que doivent suivre les décideurs en fonction de cinq phases, le tableau suivant synthétise les faiblesses de l'approche rationnelle. Nous allons donc prendre en considération ces critiques importantes lors du choix du modèle d'analyse qui nous rapproche le plus de l'outil qui nous sera le plus utile pour nos études de cas.

Les faiblesses de l'approche rationnelle

Phase du diagnostic	L'information est rarement parfaite en ce qu'elle est souvent incomplète, tronquée ou teintée selon les objectifs de ceux qui la fournissent, pour être ensuite interprétée en fonction des préjugés de ceux qui la conçoivent.
Phase de la recherche	La considération des valeurs et des intérêts, ainsi que des options, est largement subjective, en fonction des croyances et des structures bureaucratiques des décideurs.
Phase de l'évaluation	L'évaluation des options est souvent fortement biaisée.
Phase de la révision	Les décideurs ferment fréquemment les yeux sur les problèmes que crée la solution adoptée.
Phase du choix	L'appréciation ultérieure des conséquences de la décision permet de constater que le processus décisionnel ne mène pas toujours à l'adoption de la « meilleure » décision.

Ceci étant dit, l'analyse des politiques publiques comme étant faites d'activités qui obéissent à cette rationalité instrumentale est un principe d'explication très répandu, malgré les critiques mentionnées (Lemieux 2002, p. 9). À cet égard, le modèle rationaliste peut être considéré comme « un idéal-type à partir duquel d'autres modèles ont été proposés, en réaction contre lui, ou pour remédier à certaines de ses lacunes » (Mercier, 2002, p. 150).

C'est d'ailleurs le cas de certains chercheurs qui soutiennent plutôt la perspective d'une rationalité limitée, satisfaisante ou incrémentale (gradualiste) pour expliquer la prise de décision (Lindblom, 1959, 1968; Simon, 1961). Dans cette perspective, durant les années 1970 et suivant le mouvement de la *Foreign Policy Analysis* (Hudson, 2007), plusieurs chercheurs ont développé des approches d'analyse centrées sur les influences

perceptuelles, le rôle de la cognition, le comportement individuel ou de groupe en matière de prise de décision (Janis, 1972; Jervis, 1976; George, 1980; Herman, Preston, Korany et Shaw, 2001; Snyder, Bruck et Sapin, 2002; David, 2004; Hudson, 2007). Puisque notre recherche doctorale ne vise pas à cerner les influences perceptuelles ou le rôle de la cognition, nous allons donc poursuivre notre examen des cadres d'analyse des politiques publiques avec les contributions de l'approche gradualiste.

3.2.3 L'approche gradualiste

L'approche gradualiste met l'accent sur l'ajustement mutuel fondé sur le marchandage et le compromis durant le jeu des négociations qui précède la prise de décision. Les décisions qui s'en suivent sont ainsi relativement satisfaisantes pour tous les acteurs impliqués. Cette approche se démarque en partie du modèle rationaliste, alors que les individus s'effacent au profit des groupes qui demeurent rationnels d'une certaine façon, « c'est-à-dire qu'ils proposent des solutions qui sont la maximisation des intérêts du groupe » (Mercier, 2002, p. 151). Ainsi, le modèle gradualiste n'est pas dépourvu d'intérêt en regard de notre objet de recherche.

Le modèle gradualiste a surtout été élaboré par Charles Lindblom (1959). Dans un article intitulé *The Science of Muddling Through*, l'auteur soutient que la rationalité d'un décideur est limitée et qu'il se contentera d'une décision relativement satisfaisante. Ce modèle est construit de la manière suivante (Mercier, 2002, p. 150-151) : (1) choix d'un objectif simple; (2) peu d'alternatives identifiées; (3) évaluation basée sur l'expérience; (4) choix simultané des valeurs et des moyens; (5) répétition du processus. Dans cette approche, il n'y a donc pas un ordre défini entre les valeurs et les moyens, ni une recherche exhaustive des moyens en ce qui a trait aux objectifs et aux alternatives, ni une banque d'informations complète sur l'objet de la décision, comme c'est le cas pour le modèle rationaliste. « Le décideur ne considère que ce qui est faisable, et se base sur les expériences antérieures pour prendre sa décision » (Mercier, 2002, p. 151).

L'approche gradualiste préconise ainsi une prise de décision incrémentale, privilégiant des changements graduels ou des ajustements mineurs aux politiques existantes plutôt que les grands sauts programmés et les changements significatifs. Selon Lindblom (1959, p. 81), « *decision-makers work through a process of continually building out from the current situation, step-by-step and by some degrees* ». Les décisions ne bouleversent donc pas drastiquement le statu quo, puisqu'il est plus facile de maintenir la situation existante en y apportant des ajustements graduels que d'imposer des options radicalement nouvelles. À cela, il est possible d'ajouter que les normes procédurales et d'exploitation qui caractérisent la bureaucratie ont tendance à favoriser le maintien des pratiques existantes.

Ceci étant dit, il est aussi important de souligner que le modèle gradualiste a fait l'objet de critiques importantes faisant en sorte que nous allons considérer d'autres modèles d'analyse qui pourraient s'avérer plus complets et donc plus utiles en regard de notre objet d'étude. En effet, on lui reproche notamment d'être beaucoup trop conservateur par sa résistance au changement et à l'innovation, de privilégier la prise de décision à court terme sans se préoccuper des conséquences négatives à long terme, et de caractériser la prise de décision dans un environnement stable qui ne cadre pas pour des situations inhabituelles telles que des crises (Kingdon, 2003, p. 172). Ces critiques mèneront d'ailleurs Michael D. Cohen, James G. March et Johan P. Olsen (1972) à développer le *Garbage Can Model of Organizational Choice*, caractérisé par des « anarchies organisées ». Ce modèle sera repris et raffiné par John Kingdon (2003) pour l'élaboration de son modèle des « courants multiples ».

3.2.4 Les courants multiples

Dans son ouvrage intitulé *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Kingdon (2003) s'intéresse aux problèmes qui se retrouvent à l'agenda (ou l'ordre du jour) d'un gouvernement. L'auteur intègre à son modèle le rôle des idées, des intérêts, des institutions, ainsi que des facteurs externes au système politique. Dans le cadre du modèle

des « courants multiples », une question se retrouve à l'agenda d'un gouvernement lorsque trois courants évoluant en parallèle se rencontrent : le courant des problèmes, le courant des solutions et le courant de la volonté politique. « Une tâche importante de l'analyste consiste alors à étudier les forces qui sont en jeu au sein de chaque courant et comment ces derniers se rejoignent pour donner lieu à une nouvelle politique publique » (Mehiriz, Turgeon et Charland, 2011, p. 418). Ces trois courants ont une vie assez indépendante les uns des autres et lorsqu'ils se rencontrent et que s'ouvre alors une « fenêtre d'opportunité », un concept central du modèle des courants multiples, il faut saisir l'occasion si on veut qu'une question soit traitée avant que cette fenêtre ne se referme.

Selon Kingdon, le courant des problèmes n'est donc qu'un des trois à l'origine d'une politique; il concerne la formation de l'agenda gouvernemental. Plusieurs acteurs peuvent ainsi participer à la définition des problèmes publics, mais cette définition des problèmes dépend en grande partie des valeurs des acteurs politiques. Le courant des problèmes est donc autonome, mais il n'est pas indépendant des autres courants. Le courant des solutions est plus restreint, alors que les experts y jouent un rôle prépondérant. Les idées et les propositions forment une sorte de « soupe primitive » (*primeval soup*), dans laquelle certaines de celles-ci se développent et croissent alors que d'autres finissent par être éliminées.

Le courant de la politique comporte différentes modalités, notamment la tendance nationale, le climat politique, l'opinion publique et les mouvements sociaux. Certaines idées dominantes sont ainsi portées à l'ordre du jour des gouvernements. Le courant de la politique est aussi grandement influencé par l'action de groupes d'intérêts puissants, et des agences gouvernementales en compétition qui cherchent à promouvoir certaines mesures et la protection de leurs intérêts. Des « entrepreneurs politiques » (acteurs politiques, élus, personnel d'entourage politique, lobbyistes, fonctionnaires de carrière, universitaires), reconnus comme étant d'habiles négociateurs, viseront par ailleurs, le « couplage » des trois courants, permettant l'émergence d'une politique.

Le modèle de Kingdon présente un avantage particulier pour notre objet de recherche, celui d'identifier les acteurs participants et de préciser leur importance dans le processus des politiques. En effet, dans ce processus de mise à l'agenda, les élus et leurs proches collaborateurs nommés sur une base partisane y jouent un rôle non négligeable. Selon Kingdon, les choses se passent de façon assez hiérarchique, et les fonctionnaires sont assez discrets à l'étape de l'émergence. Or, une fois une question mise à l'ordre du jour (agenda), « il est permis de penser que les fonctionnaires jouent un rôle important au niveau de la détermination précise des solutions » (Mercier, 2002, p. 155). À cet égard, et bien que ce modèle soit particulièrement pertinent pour expliquer l'émergence des politiques, son application aux phénomènes de formulation des politiques et de prise de décision semble offrir des résultats un peu moins satisfaisants (Michaud, 1998). Nous devons donc poursuivre notre cheminement afin de trouver un outil plus adéquat pour notre recherche.

3.2.5 Le modèle organisationnel et le modèle bureaucratique

Dans un article intitulé *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, Graham T. Allison (1969) propose trois modèles conceptuels pour analyser la crise des missiles de Cuba de 1962, soit le modèle de l'acteur rationnel (que nous avons présenté précédemment), le modèle des processus organisationnels et le modèle de la politique bureaucratique. Cet article constitue en quelque sorte le sommaire d'un ouvrage publié par l'auteur en 1971, intitulé « *The Essence of Decision* ». Cet ouvrage clé de l'analyse décisionnelle « s'intéresse prioritairement aux processus internes, qu'ils soient politiques, bureaucratiques ou cognitifs et à leur influence sur la politique extérieure » (Cohen, 1998, p. 75).

Mais qu'est-ce que l'application des thèses d'Allison pourrait apporter de plus que les autres modèles d'analyse considérés jusqu'à maintenant ? L'analyse décisionnelle se

distingue de l'approche dite « systémique »¹⁴, qui considère la structure du système international comme le facteur explicatif déterminant du comportement des États, ou de l'approche « sociétale »¹⁵, qui tient pour facteur explicatif déterminant de la politique étrangère le contexte national : les contraintes économiques, géographiques, ou démographiques ou encore le caractère du régime politique (démocratie, régime autoritaire, etc.) qui rendent plus ou moins prévisible le comportement de l'État sur la scène internationale (Cohen, 1998, p. 78). Bref, l'analyse décisionnelle considère « qu'elles ne suffisent pas à expliquer la politique extérieure des États, les fluctuations plus ou moins fortes des orientations qui peuvent se produire, qu'elles induisent un déterminisme incompatible avec l'observation des réalités concrètes et l'existence de choix véritables qui, pourtant, s'offrent aux responsables » (Cohen, 1998, p. 78). Ce constat s'avère d'ailleurs fort important pour notre objet de recherche.

Près de trente ans plus tard, Graham Allison et Philip Zelikow (1999, préface) vont plus loin dans une nouvelle édition de *Essence of Decision*, en présentant une mise à jour des trois modèles « *through which analysts can explain, predict, and assess situations, especially in the arena of foreign affairs, but also across the wider array of governmental actions* ». Puisqu'il s'agit d'un des ouvrages les plus cités parmi la production contemporaine en sciences sociales, ce classique mérite d'autant plus notre attention qu'il est fait sur mesure autant pour l'analyse de la politique étrangère que pour l'analyse des politiques publiques.

Dans sa présentation, Allison se montre relativement insatisfait du modèle de l'acteur rationnel, qui présente le gouvernement comme une entité monolithique, unitaire et objective (comme chez les réalistes), alors que la réalité le caractérise comme un ensemble plus ou moins éclaté de petites ou grandes organisations qui ont des programmes assez différents (Mercier, 2002, p. 153). S'appuyant dès 1969 sur les travaux

¹⁴ Que nous avons présenté dans la première partie de ce chapitre lors de notre examen des théories des relations internationales. Les théories dites « systémiques » relèvent du troisième niveau d'analyse de Waltz (la troisième image) axé sur la structure du système international.

¹⁵ Que l'on associe au niveau d'analyse de l'État (la deuxième image de Waltz).

d'Herbert Simon et son concept de rationalité limitée, Allison (2004, p. 403) fait d'emblée le constat suivant : « *although the Rational Actor Model has proved useful for many purposes, there is powerful evidence that it must be supplemented by frames of references that focus on the governmental machine – the organizations and political actors involved in the policy process* ».

Le deuxième modèle proposé, celui du « comportement organisationnel », tient compte de cette observation. Selon ce modèle, les gouvernements ne sont pas des individus, mais un conglomerat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliées. Par conséquent, l'action gouvernementale n'est pas le choix délibéré des leaders, mais bien celui d'organisations gouvernementales partiellement coordonnées. Chaque organisation confronte ainsi les différents problèmes de façon indépendante. Leur coordination est formalisée par des répertoires d'opérations, des procédures standardisées et des règles qui structurent les comportements. Les buts opérationnels particuliers de chaque organisation émergent comme un ensemble de contraintes définissant les performances acceptables. Chaque agence a son propre modèle, ses propres solutions et ses propres guides. La mission, la culture, les routines et les capacités organisationnelles fournissent ainsi une gamme d'options aux leaders du gouvernement confrontés à des problèmes. L'ensemble de ces décisions programmées fait donc en sorte que les responsables politiques élus pour diriger éprouvent de la difficulté à les contrôler, et que les réactions des organisations gouvernementales sont assez prévisibles, peu importe les événements (Mercier, 2002, p. 154). « Ces organisations semi-féodales agissent non pas tant en fonction d'instructions de dirigeants gouvernementaux ou d'une stratégie globale et d'objectifs à long terme, mais selon des routines et des procédures préétablies, en vue de résoudre des problèmes à court terme et pour faire face à des situations d'urgence » (Cohen, 1998, p. 81).

Dans cette perspective, ce sont les organisations qui identifient les problèmes, qui fournissent des informations et qui développent des options. Le modèle du comportement organisationnel considère ainsi, contrairement au modèle de l'acteur rationnel, le nombre des acteurs impliqués dans le processus de formulation des politiques, notamment ceux

de nombreuses organisations différentes, et leur influence dans le processus de prise de décision. Ce modèle propose donc « une explication qui repose sur l'application aussi stricte que possible des règles établies à l'intérieur des rouages administratifs, ce qui n'est pas sans rappeler la fameuse maxime *sine ira et studio* de Weber » (Michaud, 1998, p. 96).

Pour les avantages qu'il présente en regard de notre objet de recherche et pour répondre à notre question de recherche, nous retiendrons donc le modèle d'analyse organisationnel. Comme Allison et Zelikow (1999), nous prendrons en considération la pertinence et les limites associées au modèle rationnel et utiliserons le modèle d'analyse organisationnel puisqu'il s'agit d'un outil d'analyse qui, mieux que les autres recensés jusqu'ici, nous ouvre des avenues de recherches qui nous semblent plus appropriées pour notre objet d'étude. Cette théorie peut nous permettre, dans son sens strict, de cerner les relations politico-administratives, d'expliquer précisément les processus décisionnels à l'interne entourant les choix d'intervention militaire canadienne et de préciser les éléments de la démarche nécessaire pour procéder à cette analyse.

En suivant la logique d'*Essence of Decision*, nous constatons en outre que le modèle organisationnel, ainsi que le modèle de la politique bureaucratique (le troisième modèle proposé dans l'ouvrage) ont pour point de départ commun la remise en cause du caractère monolithique et unitaire de l'État. Allison et Zelikow placent ainsi au cœur de leur analyse la pluralité et la diversité des acteurs gouvernementaux qui participent au processus de formulation et de prise de décision d'une politique. L'ouverture et l'exploration de la boîte noire de la machine gouvernementale caractérise donc, de ce fait, le modèle « bureaucratique ».

Cette troisième approche remet à nouveau en question la validité et les fondements théoriques de la prise de décision purement rationnelle, cette fois « sur le principe que le pouvoir national est fractionné entre diverses administrations, et que l'État n'est qu'un

regroupement d'organisations plus ou moins reliées entre elles, au sommet desquelles siègent les dirigeants politiques » (David, 2004, p. 18). Les décisions en matière de politique étrangère résultent ainsi d'un marchandage entre groupes ou personnes au sein de l'appareil gouvernemental. Selon Allison et Zelikow (1999, p. 255), « *outcomes are formed, and deformed, by the interaction of competing preferences. (...) players who make government decisions not by a single, rational choice but by the pulling and hauling that is politics* ». Ce ne sont donc pas les habitudes standardisées, mais plutôt les rivalités et les luttes de pouvoir entre les organisations bureaucratiques qui caractérisent cette approche (Mercier, 2002, p. 154). Ces acteurs ne sont pas guidés par une vision stratégique globale, mais par des objectifs à caractère corporatiste, personnel ou qui sont perçus comme étant d'intérêt national.

Selon ce modèle d'analyse, les structures de pouvoir ont un impact considérable sur la prise de décision, alors que l'appareil gouvernemental constitue une arène complexe. Cette approche est ainsi développée autour des « acteurs en position » dans des « cercles concentriques », et caractérisée par l'aphorisme « la position que vous défendez s'explique par la position que vous occupez » (*where you stand depends on where you sit*). Dans cette perspective, Allison et Zelikow soutiennent que c'est à la phase de la formulation qu'une politique ou une action est déterminée selon les préférences des acteurs les plus influents dans le processus décisionnel. Tel un véritable jeu stratégique, divers acteurs vont s'affronter au cours du processus politique, ponctué par les compromis, la compétition, les conflits, la confusion, les intérêts divergents et les sources inégales de pouvoirs hiérarchiques. « La décision qui en résulte ne constitue pas un choix guidé par des considérations rationnelles mais un compromis négocié et dont le caractère dépend du poids et de l'habileté des acteurs respectifs » (Cohen, 1998, p. 82).

Pour les avantages qu'il présente en regard de notre objet de recherche et pour répondre à notre question de recherche, nous retiendrons également le modèle d'analyse bureaucratique. Il s'agit d'un outil d'analyse qui, mieux que les autres recensés jusqu'ici, nous ouvre des avenues de recherches qui nous semblent les plus appropriées pour notre

objet d'étude et pour répondre à notre question de recherche. Le modèle de la politique bureaucratique peut aussi nous permettre, dans son sens strict, de cerner les relations politico-administratives, d'expliquer précisément les processus décisionnels à l'interne entourant les choix d'intervention militaire canadienne et de préciser les éléments de la démarche nécessaire pour procéder à cette analyse.

En somme, nous retiendrons que les études qui utilisent les modèles d'analyse organisationnelle et bureaucratique tentent donc de retracer le contexte et l'évolution d'une décision, à l'intérieur du gouvernement (David, 2011, p. 135). C'est d'ailleurs précisément ce que nous ferons dans nos trois études de cas. Le chercheur qui tente de reconstruire la prise de décision à l'aide des trois modèles du « paradigme bureaucratique » doivent donc répondre aux trois questions suivantes : (1) Qui a participé ? (2) Quelles ont été les options présentées ? (3) Comment le choix final a été retenu ?

3.2.6 Le « paradigme bureaucratique », toujours utile ?

Malgré sa popularité et sa longévité, plusieurs chercheurs ont critiqué l'approche mixte du système allisonien communément appelé le « paradigme bureaucratique », notamment en ce qui a trait à sa valeur explicative ou descriptive (Ball, 1974; Freedman, 1976; Bendor et Hammond, 1992; David, 1994; et Michaud, 1996, 1998, 2002). À cet égard, Michaud (1996) remarque que le bilan le plus exhaustif des critiques soulevées par divers auteurs est fort probablement celui de Jones, regroupant sous huit thèmes les lacunes suivantes : (1) sa complexité ; (2) son ambiguïté, provenant notamment de la difficile distinction entre le modèle II et le modèle III ; (3) sa non-scientificité attribuée à l'absence de liens causaux clairement identifiés ; (4) l'oubli de facteur « privés » correspondant aux traits de caractère, à la personnalité, aux valeurs, au style et à l'expérience des différents acteurs ; (5) la prise en compte limitée des acteurs autres que les membres du pouvoir exécutif (oubli du législatif, des groupes de pression, du contexte antérieur, etc.) ; (6) la non-conformité de l'aphorisme « *where you stand depends on*

where you sit » avec la réalité, alors que certains acteurs se comportent parfois d'une manière différente de celle que l'on s'attend d'eux selon le poste qu'ils occupent ; (7) la réduction et la relativisation non fondées du pouvoir présidentiel, alors que le président « n'est pas un acteur comme les autres », contrairement à ce qu'elle laisse entendre ; (8) la diminution des valeurs reliées à la démocratie et à l'imputabilité.

Dans un article consacré à l'utilité du paradigme bureaucratique, Michaud (1996) entreprend une évaluation des huit critiques formulées à la théorie de la politique bureaucratique qu'il divise en deux groupes. Le premier groupe comprend les critiques pouvant être réévaluées et réfutées lorsque certains paramètres d'interprétation sont reconsidérés. Le deuxième groupe comprend trois critiques qui posent, en apparence, des problèmes toujours irrésolus, soit la critique relative à la complexité de l'approche bureaucratique, la critique soulignant la non-scientificité du modèle et sa difficile application, ainsi que la critique liée à l'oubli des facteurs « privés » ayant trait à la personnalité ou au caractère des acteurs. À cet égard, Michaud souligne que « les objections soulevées dans chacun de ces trois cas tombent d'elles-mêmes lorsque l'approche de la politique bureaucratique est considérée dans sa dimension paradigmatique plutôt qu'en tant que modèle explicatif et analytique simple », précisant que cette évaluation « nous demande donc de considérer le paradigme bureaucratique comme étant un cadre référentiel auquel se greffent des théories qui sont, elles, sources d'explication scientifiques » (Michaud, 1996, p. 786).

En dépit de ces obstacles, l'analyse décisionnelle a permis d'importants progrès dans la compréhension de la politique étrangère (Cohen, 1988, p. 98). Pour les fins de notre recherche, nous retiendrons l'approche mixte du système allisonien communément appelé le « paradigme bureaucratique », dans son sens strict (brut). Parce qu'il est en lien direct avec notre objet d'étude et qu'il peut nous permettre de répondre précisément à notre question de recherche, nous soutenons qu'il s'agit d'un outil d'analyse qui, mieux que les autres recensés et malgré les critiques qui lui sont adressées, nous semble le plus approprié pour notre étude. Le « paradigme bureaucratique » est donc le cadre d'analyse

que nous avons retenu et dans lequel nous retrouvons nos variables indépendantes – la rationalité; les processus administratifs; le poids et l'influence des acteurs –, qui sont maintenant bien identifiées et précisées. Sur le plan méthodologique, toutefois, nous garderons à l'esprit que le « paradigme bureaucratique » se heurte à la difficulté de reconstruire des processus décisionnels souvent très complexes. C'est d'ailleurs ce que nous préciserons dans notre méthodologie.

3.3 La méthodologie

Dans cette troisième partie du chapitre, nous exposons la méthodologie utilisée pour nos études de cas. Nous rappelons dans un premier temps les objectifs, la question de recherche et nos hypothèses. Par la suite, il est question plus spécifiquement de notre démarche méthodologique, notamment en ce qui a trait à la collecte et au traitement des données.

3.3.1 Les objectifs, la question de recherche et les hypothèses

Tel qu'indiqué précédemment, l'objectif de cette recherche doctorale est d'expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix sous le leadership du gouvernement libéral dirigé par le premier ministre Jean Chrétien (1993-2003), à travers trois études de cas (Bosnie, Kosovo, Afghanistan). Plus spécifiquement, la thèse l'objet de la thèse est de cerner les relations politico-administratives et les processus de prise de décision gouvernementale entourant les choix d'intervention militaire canadienne passant d'OMP à des OIP, et ce, dans une perspective d'administration publique.

À cet égard, nous avons vu dans les chapitres précédents que la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix couvre une très longue période. Nous

avons donc opté pour une période beaucoup plus limitée. Sur ce point, nous avons vu que le début des années 1990 marque un point de rupture important dans le maintien de la paix. Cela nous a amené à considérer cette balise pour la construction de notre objet de recherche. L'autre balise fondamentale coïncide avec l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement au Canada à partir de novembre 1993, dirigé par le premier ministre Jean Chrétien, qui demeurera en poste jusqu'à son retrait de la vie politique en décembre 2003, au terme de trois mandats successifs. Il s'agit-là des limites temporelles de notre recherche.

Par ailleurs, nous avons aussi remarqué que ce sont les gouvernements successifs dirigés par le premier ministre Chrétien qui ont autorisé le déploiement des FC au sein des premières OIP dirigées par l'OTAN. Il nous est alors apparu particulièrement évident d'établir un lien entre cette observation et la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix pendant cette période. D'autant plus qu'il nous offre la possibilité de construire trois études de cas sur la Bosnie, le Kosovo et l'Afghanistan.

La question de recherche

En conséquence de ce qui précède, nous pouvons formuler la question de recherche de cette thèse de la manière suivante, tel que présenté dans notre introduction :

Qu'est-ce qui explique que le gouvernement Chrétien, héritier de l'internationalisme pearsonien, a engagé le Canada dans des OIP alors que nous pouvions nous attendre, notamment par son discours, à ce qu'il n'accepte de ne s'engager que dans des OMP ?

Les hypothèses

Pour répondre à notre question de recherche, nous pouvons nous tourner vers le « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999), une approche qui met

justement en évidence les relations politico-administratives, soit une dimension particulièrement d'intérêt en administration publique.

Cette approche nous amène à formuler les trois hypothèses suivantes :

1. Les choix faits par le gouvernement dépendent d'une décision purement rationnelle.
2. Les choix faits par le gouvernement dépendent d'un processus décisionnel normé.
3. Les choix faits par le gouvernement sont le fruit d'une lutte bureaucratique entre ceux qui formulent les options et leurs maîtres politiques, voire entre les maîtres politiques.

Pour comprendre ce qui s'est passé et pour expliquer le changement opéré (opter pour les OIP), nous allons donc vérifier ces trois hypothèses dans nos trois études de cas.

Ainsi, pour chacun des cas :

Si l'hypothèse 1 se vérifie, le gouvernement aura établi son choix à partir d'une analyse purement rationnelle.

Si l'hypothèse 2 se vérifie, le gouvernement aura établi son choix à partir d'un processus décisionnel normé.

Si l'hypothèse 3 se vérifie, le gouvernement aura établi son choix au terme d'une lutte bureaucratique entre ceux qui formulent les options et leurs maîtres politiques, voire entre les maîtres politiques.

Qui plus est, il est important de noter qu'Allison et Zelikow (1999) reconnaissent la possibilité d'une explication exposant une réponse caractérisée par un amalgame des trois hypothèses, que ce soit de manière constante ou dans des proportions diverses. Si tel est le cas, cela nous permettra de raffiner notre explication en faisant ressortir, par exemple, s'il est possible de déterminer si une étape de la décision est mieux expliquée par telle ou telle hypothèse.

À la lumière des objectifs, de la question de recherche et des hypothèses, nous exposons maintenant dans la section suivante la démarche méthodologique de notre thèse.

3.3.2 La démarche méthodologique

Cette recherche doctorale s'inscrit dans le cadre d'une démarche qualitative, positiviste et empirique basée sur l'étude de cas multiples. Il est important de souligner que notre démarche repose aussi en partie sur l'approche historique. Dans ce cadre épistémologique, nous attribuons à la science le but de découvrir les rapports entre les phénomènes et qui en autorisent leur prédiction ainsi que leur expérimentation (Rey et Rey-Debove, 2002; Quintin, 2012). Autrement dit, « la science se donne pour visée la découverte de lois générales autorisant l'explication et la prédiction » (Nguyen-Duy et Luckeroff, 2007, p. 9); c'est-à-dire en formulant et en testant des hypothèses, à la recherche de régularités.

Dans cette perspective, nous avons adopté une démarche hypothético-déductive, soit une méthode scientifique qui consiste à formuler des hypothèses afin d'en déduire des conséquences observables futures, mais également passées, permettant d'en déterminer la validité (Quintin, 2012). Notre raisonnement scientifique de type hypothético-déductif a pris naissance avec notre question de recherche, se traduisant par des hypothèses s'appuyant sur la théorie issue du « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999), qu'il s'agira de tester en confrontant les faits à cette dernière.

Notre positionnement épistémologique s'appuie donc sur le positivisme dans la mesure où nous partons du principe que l'étude, dans un contexte particulier, du phénomène retenu est révélatrice d'une réalité concrète et objective. (Quintin, 2012). Ainsi, si les expériences observées dans nos études de cas confirment la théorie, il sera possible d'établir progressivement une loi générale valable pour toutes les situations rencontrées dans un contexte déterminé, voire dans tous les contextes possibles. Il s'agit dans ce cas d'une loi générale (vérifiabilité de la théorie). Si l'expérience particulière infirme la théorie, il faudra soit définitivement l'écarter, soit la revoir (falsifiabilité de la théorie).

Cette démarche qualitative, positiviste et empirique basée sur l'étude de cas multiples correspond donc parfaitement à la logique sous-jacente à cette recherche doctorale. Ceci étant précisé, nous exposons maintenant nos instruments de collecte des données.

3.3.3 La collecte des données

Certaines méthodes de recherche ont été privilégiées pour effectuer notre collecte des données. Il s'agit de l'analyse documentaire et de l'entrevue semi-dirigée. Tel que l'affirment Deslauriers et Kérisit (1997, p. 97), « les chercheurs qualitatifs choisissent les instruments qui leur fourniront le maximum de renseignements sur le sujet à l'étude ». Dans cette perspective, la « triangulation méthodologique » constitue une excellente stratégie de recherche, proposant une combinaison de plusieurs instruments de collecte de l'information pour la partie empirique (Mace et Pétry 2000). La collecte de l'information fournira l'élément de base pour la vérification de nos hypothèses.

L'analyse documentaire

Tel que le remarque Cellard (1997, p. 251), le document écrit constitue une source extrêmement précieuse pour tout chercheur en sciences sociales. Dans un premier temps, l'analyse documentaire nous a permis de réaliser une recension des écrits en fonction de

la construction de notre objet de recherche. Dans cette perspective, nous avons lu et accordé une grande importance à ce que les autres ont écrit avant nous à la suite d'une recherche bibliographique exhaustive. Les trois premiers chapitres de cette thèse rendent compte, à bien des égards, de la richesse de cette démarche. Nous reconnaissons ainsi que « plus le chercheur aura une connaissance approfondie de son sujet, plus il sera à même de construire son objet et de délimiter un échantillon pertinent » Deslauriers et Kérisit (1997, p. 93).

L'analyse documentaire qui a été effectuée pour nos trois premiers chapitres nous a donc permis de mettre en évidence les éléments phares de notre recherche issus des monographies et chapitres d'ouvrages, articles scientifiques, publications gouvernementales (énoncés de politiques, livres blancs, budgets, rapports) et articles de presse pertinents concernant les acteurs propres à l'étude, la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix et notre cadre d'analyse. Cette façon de procéder nous a permis de rassembler toute l'information pertinente dans le cadre d'une démarche structurée et organisée, en ayant à l'esprit les limites liées à la mémoire (altérer des souvenirs, oublier des faits importants, déformer des événements).

Pour ce qui est de nos études de cas, l'analyse documentaire repose en grande partie sur une étude des débats parlementaires et de faits issus de communiqués gouvernementaux. Des références à des monographies, à des chapitres d'ouvrages et à des articles scientifiques viennent en outre appuyer l'analyse documentaire de nos études de cas. En somme, l'analyse documentaire constitue assurément une source très importante pour cette recherche doctorale, mais nous avons aussi eu recours à une autre technique de recherche très précieuse, soit l'entrevue semi-dirigée.

L'entrevue semi-dirigée

Selon Poupart (1997, p. 174), l'entretien de type qualitatif se révèle souvent « nécessaire parce qu'une exploration en profondeur de la perspective des acteurs sociaux est jugée indispensable à une juste appréhension et compréhension des conduites sociales ». C'est d'ailleurs ce que nous avons fait dans cette thèse, pour nos trois études de cas. Après avoir conçu un questionnaire d'entrevue (reproduit en annexe), nous avons réalisé des entrevues semi-dirigées avec des acteurs des processus décisionnels et certains experts des questions militaires canadiennes pour la période couverte dans notre thèse. À cet égard, il est important de noter que nous avons sélectionné les personnes interrogées en fonction de leur implication et de leur participation pour chaque étude de cas ou de leur expertise face à ces questions.

La liste des personnes rencontrées se retrouve également en annexe à cette thèse. En la consultant, nous constatons que plusieurs des personnes rencontrées ayant participé aux processus décisionnels sont aujourd'hui retraitées, ce qui a d'ailleurs facilité en grande partie leur accessibilité, malgré certaines limites pouvant être évoquées au niveau de leur mémoire des événements. Par ailleurs, il faut dire que la plupart des acteurs politiques de cette période à l'étude ont refusé de nous rencontrer, plus particulièrement les membres du Cabinet, en invoquant le « secret ministériel ». Il s'agit donc d'une limite de notre recherche, mais ce n'est pas faute d'avoir essayé. Cela étant dit, les parallèles discursifs établis entre les sources documentaires et les entrevues ont permis d'atteindre une profondeur analytique supérieure à ce que l'une ou l'autre méthode donnerait seule. La principale difficulté associée au modèle allisonien, soit la quasi impossibilité d'obtenir des informations de première main, a été surmontée grâce à un nombre important d'entrevues auprès d'acteurs de très haut niveau qui ont généreusement fourni l'information nécessaire à la compréhension des phénomènes étudiés. Ainsi, le nombre d'intervenants rencontrés, lorsqu'il est suffisant, permet de contrôler ces biais.

Au total, ce sont 15 entrevues semi-dirigées qui ont été réalisées, pour la plupart en présence. Seulement quatre d'entre elles ont été réalisées au téléphone, à la demande de la personne interviewée. Les entrevues étaient d'une durée moyenne de 60 à 120 minutes et ont été réalisées entre le 20 octobre et le 20 décembre 2015 par le candidat, à Montréal, à Québec, à Ottawa et à Longueuil. Les entrevues se déroulaient en français ou en anglais, selon les préférences des personnes rencontrées.

3.3.4 Le traitement des données

Certaines précisions s'imposent en ce qui a trait au traitement des données de notre analyse documentaire dans le cadre de nos études de cas. D'abord, nous avons répertorié tous les débats parlementaires relatifs à nos trois études de cas sur le site web du Parlement du Canada, en fonction des principales balises propres à l'étude identifiées dans le chapitre 1 de la thèse. À cet égard, il est important de noter que tous les débats parlementaires sont disponibles en ligne pour l'ensemble de la période étudiée dans cette recherche doctorale. Nous avons ainsi scruté à la loupe tous les débats issus de la période des questions orales à la Chambre des communes, en insérant dans un document les questions des partis d'opposition, ainsi que les réponses du gouvernement. Nous avons procédé de la même façon pour les débats spéciaux. Tel que nous le verrons plus loin, cette démarche nous a permis de suivre, dans le contexte interne, la réponse du gouvernement en fonction des événements externes pour les trois cas à l'étude et de mettre en évidence les principaux acteurs du gouvernement et leurs déclarations, ainsi que les décisions prises par le gouvernement.

Pour ce qui est du traitement des données recueillies lors de nos entrevues semi-dirigées, une source d'informations particulièrement importante pour notre recherche doctorale, il est important de préciser que toutes les entrevues ont été enregistrées. Ceci étant dit, il a été convenu avec nos interlocuteurs qu'elles resteraient confidentielles, conformément à leurs souhaits exprimés et en respect des considérations d'éthique à la recherche conséquentes. Les références à nos entrevues dans cette recherche tiennent donc compte

de cet engagement éthique; nous avons simplement indiqué la date de réalisation de l'entrevue.

Par ailleurs, il est important de préciser en ce qui a trait au traitement des données, que toutes les entrevues enregistrées ont été retranscrites en verbatim et que les extraits pertinents ont été cités textuellement dans cette thèse pour respecter le plus fidèlement possible les propos livrés par nos interlocuteurs. Nous avons ainsi fait tous les efforts possibles pour ne pas interpréter faussement les propos de nos interlocuteurs, ni traiter de façon subjective les données recueillies lors de nos entrevues.

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, nous avons fait une recension des contributions théoriques portant sur les cadres d'analyse de la politique étrangère et des politiques publiques nous permettant de présenter les différentes approches et outils analytiques qui s'offraient à nous dans le cadre de cette recherche. Cette démarche nous a conduit ultimement à faire le choix d'un cadre d'analyse, communément appelé le « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999), qui correspond en grande partie aux éléments recherchés pour notre étude. Nous avons par ailleurs exposé, dans la dernière partie de ce chapitre, les grandes lignes de notre méthodologie de recherche. Il est maintenant temps de répondre à notre question de recherche et de valider ou infirmer nos hypothèses dans le cadre de nos trois études de cas sur la Bosnie, le Kosovo et l'Afghanistan.

CHAPITRE 4

Le cas de la Bosnie-Herzégovine

Introduction

Cette première étude de cas a pour but d'expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien en Bosnie-Herzégovine. Le déploiement des FC dans cette région, une décision prise par le gouvernement conservateur de Brian Mulroney dès février 1992, prend une nouvelle direction avec l'élection du gouvernement libéral de Jean Chrétien, en octobre 1993, alors que la remise question du rôle historique du Canada dans le maintien de la paix et d'une possible réorientation de cette politique et de ces opérations s'inscrit à l'ordre du jour gouvernemental.

Dès son entrée en fonction, le gouvernement Chrétien reconnaît d'ailleurs que le terme « maintien de la paix » revêt désormais un caractère « élastique », une observation qui a le mérite d'être en lien précis avec notre objet d'étude. À cet égard, le ministre des Affaires étrangères, André Ouellet, reconnaît d'emblée que « ce qui complique singulièrement les choses, c'est qu'un élément de force est de plus en plus souvent introduit dans les résolutions du CS mandant des OMP en quelque sorte à des OIP » (Chambre des communes, débats, 25 janvier 1994). Par le passé, tel que nous l'avons vu au chapitre 2, le niveau de risque encouru par les soldats canadiens participant à des OMP classiques posait rarement un problème. En Bosnie, il devient un élément essentiel de la prise de décision.

Dans ce chapitre, nous chercherons à répondre à notre question de de recherche, ainsi qu'à valider ou infirmer nos hypothèses en examinant les bouleversements qui affectent la nature du maintien de la paix et les lignes directrices guidant les choix d'intervention

du Canada aux opérations en Bosnie chapeautées par l'ONU, puis par l'OTAN. Nous commencerons par observer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix à travers le cas de la Bosnie. Cela nous permettra de mettre en évidence les facteurs externes et internes ayant pesé dans les choix d'intervention militaire canadienne, notamment le passage d'une OMP de l'ONU à une OIP de l'OTAN, mais aussi le rôle de surveillance du Parlement dans cette étude de cas à travers une analyse des débats parlementaires. Ensuite, nous entrerons au cœur de notre recherche en cernant les relations politico-administratives et les processus de prise de décision gouvernementale entourant les choix d'intervention militaire canadienne, à l'aide du « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999).

4.1 L'éclatement de la Yougoslavie

L'intervention internationale à la suite de l'éclatement de la Yougoslavie, en juin 1991, est particulièrement représentative des missions de paix de seconde génération mises sur pied par l'ONU au tournant des années 1990 (Mackinlay et Chopra, 1992; Goulding, 1993; Liégeois, 1998). Le conflit est marqué par des velléités indépendantistes, des tensions nationalistes, religieuses et par des violations systématiques des droits humains entre les États qui composent alors la Fédération de la Yougoslavie (Simic, 1994, p. 129-144; Brossard et Vidal, 2001). De plus, la désintégration de la fédération yougoslave soulève la délicate question de la souveraineté des États et de leur reconnaissance au niveau du droit international. Pour plusieurs, il s'agit du pire conflit auquel fait face l'Europe depuis la Deuxième Guerre mondiale (Boniface, 1997). Confrontés à la désintégration de la Yougoslavie et à la menace que représente celle-ci pour la stabilité de l'Europe, les Européens sont divisés sur la façon de réagir face à cette crise, alors que les États-Unis sont très réticents à intervenir (David, 2004). La crise yougoslave retient aussi l'attention du Secrétaire général et du CS de l'ONU qui envisagent le déploiement d'une OMP.

4.1.1 Le déploiement de la FORPRONU

L'ONU est saisie de la situation le 25 septembre 1991 par le CS (résolution 713) et négocie de nombreux cessez-le-feu, mais les combats ne cessent vraiment qu'au début de 1992 et permettent dès lors, le déploiement de forces de maintien de la paix onusiennes (Petrovic et Condorelli, 1992). La FORPRONU est créée le 21 février 1992, sous le chapitre VII de la Charte de l'ONU, par la résolution 743 du CS. Elle est initialement déployée en Croatie, puis en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine. Le Canada se joint immédiatement à la mission de l'ONU; 1 200 Casques bleus canadiens sont déployés au sein de la FORPRONU pour une période d'un an (Cooper, 1997; Tessier et Fortmann, 2000).

En avril, la guerre éclate à Sarajevo, capitale de la Bosnie, après le référendum favorable à l'indépendance et la reconnaissance par la communauté internationale du nouvel État, présidé par le musulman Alija Izetbegovic. Les médias résument ainsi une situation complexe en termes clairs :

Les affrontements entre Serbes, Croates et musulmans s'étendent rapidement dans tout le pays. Les milices serbes, soutenues par l'armée fédérale, entreprennent la conquête des territoires majoritairement serbes. Avec pour objectif la purification ethnique, ils tentent d'en chasser les Croates et les musulmans. Radovan Karadic, président de la République des serbes de Bosnie, installe sa capitale à Pale, près de Sarajevo. Les Croates font de même, créant leur propre Union croate de Bosnie-Herzégovine. L'opinion publique internationale apprend jour après jour les atrocités d'une guerre sans pitié : les massacres et les viols commis par les Serbes au nom de la purification ethnique, l'existence de camps où les musulmans sont détenus dans des conditions inhumaines¹⁶.

Pour certains, les grandes puissances semblent avoir réagi tardivement et même de mauvaise grâce par des demi-mesures malgré les drames humains rapportés durant la crise (Roussel et Macleod, 1996). Ainsi, comme le rapporte Boniface :

¹⁶ Pour en savoir plus, il est possible de consulter en ligne sur le site web de Radio-Canada.ca le dossier intitulé *La tragédie yougoslave. La guerre de Bosnie-Herzégovine* : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/dossiers/bosnie/yougos4.html>.

Dès l'été 1992, sont découverts les camps de détention de prisonniers (en majorité musulmans) et la pratique de la « purification ethnique », mise en place principalement par les Serbes de Bosnie à l'encontre des Musulmans. Pourtant, malgré l'indignation de la communauté internationale, aucune intervention militaire, européenne ou américaine, n'est véritablement envisagée. L'ONU condamne et désigne l'agresseur serbe, mais s'en tient à une opération humanitaire (1997, p. 86).

En juin, le mandat de la FORPRONU est élargi et ses effectifs renforcés. La force onusienne doit veiller à la sécurité de l'aéroport de Sarajevo, en assurer le fonctionnement et permettre l'acheminement de l'aide humanitaire dans la ville et ses environs (résolution 758). Puis, en septembre, son mandat est de nouveau élargi par le CS (résolution 776) afin d'appuyer les efforts du Haut-Commissaire de l'ONU pour les Réfugiés visant à acheminer les secours humanitaires dans tout le pays et à protéger les convois de prisonniers civils libérés si le Comité international de la Croix-Rouge lui en faisait la demande. Par sa résolution 777, le CS considère « que l'État antérieurement reconnu comme la République fédérative socialiste de Yougoslavie a cessé d'exister » et que « la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ne peut pas assurer automatiquement la continuité de la qualité de Membre de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie aux Nations Unies ».

Au printemps 1993, le CS adopte la résolution 816 qui établit une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Bosnie, une décision qui n'aura toutefois pas l'effet escompté sur les belligérants. Le 5 mai, l'Assemblée des Serbes de Bosnie refuse de voter la ratification du plan Vance-Owen, signé lors de la Conférence d'Athènes. Le problème de la sécurité du personnel de la FORPRONU est remis en question, alors que l'immunité dont est censée bénéficier la force de l'ONU « du fait de son statut d'impartialité est de moins en moins effective » (Liégeois, 1998, p. 875). Le lendemain, le CS adopte la résolution 824 et décide de créer six zones de sécurité en Bosnie. La résolution stipule que la capitale Sarajevo, ainsi que les autres zones menacées, en particulier les villes de Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac de même que Srebrenica « devraient être traitées comme zones de sécurité par toutes les parties concernées et être à l'abri des attaques armées et

de tout autre acte d'hostilité ». La ministre canadienne des Affaires étrangères, Barbara McDougall, annonce alors que le Canada envisage une participation supplémentaire à la FORPRONU si les trois parties en conflit acceptent le plan Vance-Owen, tout en précisant que la sécurité des Casques bleus canadiens en ex-Yougoslavie est la priorité du gouvernement Mulroney (Pasquier, 1993). Environ 1 400 soldats canadiens participent à l'opération militaire de l'ONU en Bosnie et une compagnie canadienne est également présente dans l'est de la Croatie.

Le 4 juin, le CS de l'ONU adopte la résolution 836 qui étend les possibilités de recours à la force de la FORPRONU et ouvre la porte à un soutien aérien par l'OTAN. Cette résolution étend significativement le mandat de la FORPRONU en la chargeant de cinq tâches en lien avec les zones de sécurité : dissuader les attaques contre les zones de sécurité; contrôler le cessez-le-feu; favoriser le retrait des unités militaires ou paramilitaires ne relevant pas du Gouvernement de la République de Bosnie-Herzégovine; occuper quelques points essentiels sur le terrain; participer aux opérations d'assistance humanitaire à la population.

Le 18 juin, le CS décide d'autoriser le renforcement de la FORPRONU (résolution 844). Dans un rapport sur la situation dans le pays suivant l'adoption de la résolution 836, le Secrétaire général estimait nécessaire l'envoi de 34 000 Casques bleus supplémentaires, tout en proposant une « option légère » de 7 600 Casques bleus additionnels pour tenir compte des capacités des États membres. C'est d'ailleurs cette option qui est retenue par le CS à travers la résolution 844. « Cette *light option* mettra un an à se concrétiser, limitant considérablement la présence de la FORPRONU dans les zones de sécurité » (Liégeois, 1998, p. 879). Le 30 septembre, le mandat de la FORPRONU est prorogé (reconduit) d'un an (résolution 869), mais « sur le terrain les obstacles vont se multiplier en raison, bien sûr, de la quantité insuffisante de renforts reçus par la FORPRONU, mais également parce que la mise en œuvre opérationnelle du concept de zone de sécurité comporte des difficultés redoutables » (Liégeois, 1998, p. 879). Tout cela ne sera pas sans conséquence pour les Casques bleus canadiens déployés au sein de la mission onusienne.

4.1.2 Le rôle de maintien de la paix du Canada

Quelques mois après son assermentation en novembre 1993, le gouvernement du premier ministre Jean Chrétien doit décider du maintien ou non, au printemps, des troupes canadiennes déployées en ex-Yougoslavie depuis février 1992. À l'ouverture de la nouvelle session parlementaire, en janvier 1994, un premier débat exploratoire porte sur les dimensions politiques, humanitaires et militaires du rôle de maintien de la paix du Canada, y compris dans l'ex-Yougoslavie, et sur une possible réorientation future de la politique canadienne de maintien de la paix. Dans l'optique de renforcer le rôle du Parlement vis-à-vis des décisions de politique étrangère souhaité par le PLC et « avant que le gouvernement ne prenne quelque décision que ce soit, tous les députés sont invités à exprimer leur opinion sur la situation en Bosnie » (Jean Chrétien, Chambre des communes, débats, 24 janvier 1994).

Le débat permet au ministre des Affaires étrangères, André Ouellet, de rappeler la contribution historique du Canada dans « les opérations internationales de maintien de la paix », les immenses bouleversements qui affectent la nature des opérations de paix, ainsi que les lignes directrices guidant sa participation : il faut qu'un mandat clair et réalisable provienne d'une autorité politique compétente, comme le CS; il faut ensuite que les parties au conflit s'engagent à respecter un cessez-le-feu et acceptent la présence des troupes canadiennes; que l'opération de paix puisse soutenir un processus de règlement politique du conflit; que le nombre de troupes et la composition internationale de l'opération soient appropriés au mandat; que l'opération soit adéquatement financée et son organisation logistique soit suffisante. Selon le ministre, « voilà les grands éléments qui, traditionnellement, ont guidé le Canada dans ses décisions de participer à une mission de paix » (André Ouellet, Chambre des communes, débats, 25 janvier 1994).

Or, la mission onusienne en Bosnie s'avère bien différente des missions traditionnelles de maintien de la paix chapeautées par l'ONU et remet en question les lignes directrices énoncées par le ministre des Affaires étrangères lors du débat exploratoire. Tel que nous

le verrons, les décisions sur la poursuite de l'engagement canadien à cette mission onusienne doivent être envisagées dans un contexte beaucoup plus large. Le Canada est-il prêt à rester partie prenante à la gamme croissante des activités de maintien de la paix ?

4.1.3 L'entrée en scène de l'OTAN

Tel que nous l'avons souligné dans le chapitre 2 de cette thèse, les conflits en ex-Yougoslavie marquent l'entrée en scène de l'OTAN dans la gestion de crises (Tardy, 2009). À la demande de l'ONU et conformément aux résolutions du CS, l'OTAN contribue à la gestion des crises en ex-Yougoslavie dès l'automne 1992, par des actions aériennes et maritimes, en soutien des opérations conduites par l'ONU. L'OTAN participe dans un premier temps à la surveillance des embargos sur les armes et économiques, puis à la mise en œuvre des zones d'exclusion des armes lourdes dans les villes de Sarajevo et de Gorazde. Mais c'est à la suite de l'explosion, le 5 février 1994, d'un obus de mortier sur le marché de Sarajevo, faisant 68 morts et près de 200 blessés, que le Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, demande à l'OTAN de procéder à des raids aériens sur les batteries d'artillerie serbes qui assiègent la capitale. En tant que membre de l'Alliance atlantique, le Canada est directement interpellé par cette demande du Secrétaire général.

À la période des questions orales à la Chambre des communes, le premier ministre se dit outré « par l'acte de barbarie intolérable commis à Sarajevo », précisant que le Canada est « dans une situation très particulière parce que nous avons des troupes à Srebrenica. Nous devons tenir compte de ce facteur » (Jean Chrétien, Chambre des communes, débats, 7 février 1994). Pour le premier ministre, la position de son gouvernement « est toujours la même » : les bombardements de l'OTAN ne peuvent avoir lieu « que dans une situation de légitime défense », ne favorisant clairement pas l'utilisation de frappes aériennes (Gouvernement du Canada, Communiqué no. 19, 6 février 1994). À cet égard, le ministre de la Défense, David Collenette, rappelle que le gouvernement insiste beaucoup pour éviter que les troupes canadiennes qui se trouvent en Bosnie ne soient

indûment exposées à des risques par suite d'escalade. La position attendue du Canada ne correspond plus tout à fait à celle consentie par le gouvernement Mulroney.

Le gouvernement précédent s'était entendu par écrit avec les pays membres de l'OTAN pour ne pas exclure des interventions aériennes dans certains cas. Toutefois, le premier ministre a clairement indiqué à Bruxelles que le gouvernement canadien ne jugerait pas acceptable d'avoir recours aux frappes aériennes pour ouvrir l'aéroport de Tuzla ou pour libérer le contingent canadien à Srebrenica. Avant d'avoir recours à des solutions radicales, il existe sûrement d'autres moyens de chercher à réaliser la paix. (...) le gouvernement canadien préfère la négociation à une escalade (David Collenette, Chambre des communes, Débats, 7 février 1994).

Quelques jours plus tard, les 16 membres du Conseil de l'OTAN se réunissent à Bruxelles pour étudier une proposition d'origine américaine visant à forcer, dans les dix jours, la levée du siège de Sarajevo. Les pays membres de l'OTAN conviennent d'adresser un ultimatum aux Serbes de Bosnie : des raids aériens seront lancés s'ils ne retirent pas leurs armements lourds de la région. À Ottawa, le premier ministre confirme d'ailleurs que le Canada « souscrit à cet ultimatum », mais puisque que les Serbes l'acceptent, « il ne sera donc pas nécessaire de recourir à des frappes aériennes » (Gouvernement du Canada, Communiqué no. 20, 9 février 1994; Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 9 février 1994).

Le 10 mars, le gouvernement canadien décide de prolonger de six mois la mission des Forces canadiennes en Bosnie et en Croatie (Tessier, 1994b, p. 320). Alors que les troupes de relève poursuivent leur entraînement, le gouvernement arrête sa décision sur le renouvellement du mandat de ses 1 900 Casques bleus en ex-Yougoslavie malgré une requête de l'ONU lui demandant une augmentation des effectifs. Quelques semaines plus tôt, le ministre des Affaires étrangères avait rappelé que le Canada est le troisième pays en importance de contribution de forces onusiennes dans l'ex-Yougoslavie. « Nous pensons que nous avons fait notre part à cet égard. (...) Je pense que d'autres pays peuvent faire un effort plus important et nous espérons qu'ils suivront notre exemple et qu'ils répondront positivement à la demande du Secrétaire général des Nations Unies »

(André Ouellet, Chambre des communes, Débats, 17 février 1994). À la Chambre des communes, le premier ministre insiste aussi sur l'importance du contingent canadien.

Nous avons participé à toutes les missions de maintien de la paix dans le monde. Certains pays n'ont envoyé aucun soldat en ex-Yougoslavie. C'est une excellente occasion de le faire. Plus il y a de pays qui participent à ces missions, meilleures sont les chances de succès. Le Canada s'est toujours montré très généreux, mais je pense que d'autres pays devraient faire leur part (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 22 février 1994).

Un mois plus tard, le 10 avril, l'OTAN lance pour la première fois depuis sa création, une offensive aérienne contre les positions au sol des Serbes bosniaques (Tessier, 1994c, p. 561-562). Cette mesure fait suite à l'abattement d'un appareil serbe qui avait survolé une zone interdite au-dessus de la Bosnie. En dépit des mises en garde de l'ONU, les Serbes poursuivaient leur progression vers la ville musulmane de Gorazde. À la Chambre des communes, le ministre des Affaires étrangères confirme l'appui du Canada à l'intervention de l'OTAN, une action justifiée contre l'attaque d'une région considérée comme une zone de sécurité par l'ONU.

Nous avons du personnel militaire qui participe de très près aux opérations et ce qui a été fait l'a été conformément aux résolutions des Nations Unies. (...) Notre objectif est tout à fait clair. Nous ne voulons pas une intensification de la guerre. C'est pourquoi nous poursuivons attentivement nos efforts afin de persuader les parties de prendre part au processus de paix. (...) malheureusement, les Serbes bosniaques n'ont pas encore accepté de participer au processus de paix (André Ouellet, Chambre des communes, Débats, 11 avril 1994).

Dans les jours qui suivent, la situation continue de se détériorer à Gorazde. Malgré un cessez-le-feu intervenu le 19 avril, les forces serbes poursuivent leur attaque. À la suite d'une requête formulée par l'ONU, les pays membres de l'OTAN conviennent à Bruxelles de procéder à de nouvelles frappes aériennes contre les Serbes bosniaques. À la Chambre des communes, le ministre des Affaires étrangères fait une autre déclaration importante.

Nous sommes énormément préoccupés par la détérioration de la situation en Bosnie. Il est évident que la demande formulée par le Secrétaire général des Nations Unies de demander à l'OTAN de passer à des frappes aériennes de caractère offensif, plutôt que des frappes de caractère exclusivement défensif, est une décision lourde de conséquence. En effet, en fonction du changement de cette démarche, les troupes qui servent au nom des Nations Unies ne seront plus là exclusivement pour assurer le maintien de la paix et pour assurer l'acheminement de convois humanitaires. Nous prendrons à ce moment-là une position afin d'imposer la paix (André Ouellet, Chambre des communes, Débats, 20 avril 1994).

Le 21 avril, le Cabinet décide de consulter le Parlement dans le cadre d'un débat spécial. Après l'appui aérien demandé en février par l'ONU auprès de l'OTAN pour protéger la zone de sécurité autour de Sarajevo, il est demandé aux députés de la Chambre des communes de se pencher sur la demande du Secrétaire général de l'ONU d'étendre l'appui aérien de l'OTAN aux cinq zones de sécurité décrétées par l'ONU en Bosnie. Dans son discours, le ministre des Affaires étrangères rappelle les réserves émises par le Canada en ce qui a trait à l'utilisation des frappes aériennes, mais aussi l'importance de son rôle à l'OTAN. La position du gouvernement est sans équivoque.

La puissance aérienne ne peut, à elle seule, résoudre le problème en Bosnie. Nous devons situer nos décisions dans le cadre de nos objectifs stratégiques qui demeurent avant tout la paix et les négociations. (...) Par le passé, le Canada a rempli de façon exemplaire de nombreuses missions de paix de l'ONU. En tant que fier participant de l'OTAN, il a toujours été prêt à servir dès qu'on le lui demandait et à fournir le type d'aide nécessaire. Si nous ne pouvons accomplir des missions de maintien de la paix au nom de l'ONU, nous devons répondre aux demandes qui nous seront peut-être faites de participer à des mesures très énergiques de l'OTAN pour faire entendre raison aux Serbes bosniaques (André Ouellet, Chambre des communes, Débats, 21 avril 1994).

Au cours du débat, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, ainsi qu'une majorité de députés favorisent une approche plus ferme en dépit des risques pour la sécurité des troupes sur le terrain. Le gouvernement peut compter sur un appui important de la part de tous les partis (Chambre des communes, Débats, 21 avril 1994). À l'issue du débat, d'une réunion spéciale du Caucus libéral et d'une consultation auprès des alliés, le gouvernement canadien accepte officiellement d'appuyer les bombardements élargis de l'OTAN. Le Canada, la France et la Grande-Bretagne ont néanmoins la possibilité d'user

d'un droit de veto si les forces au sol semblent menacées (Tessier, 1994c, p. 561). Sur la question du déploiement d'un plus grand nombre de Casques bleus canadiens en Bosnie, le débat spécial permet au ministre des Affaires étrangères de rappeler l'engagement du Canada à affecter le même nombre de soldats, soit près de 2 000, aux missions des Nations Unies pour une autre période de six mois, sans modifier à court terme le mandat de sa mission en Bosnie. Selon le ministre, « malheureusement, très peu de pays ont répondu favorablement » à la demande du Secrétaire général de l'ONU.

Le 21 septembre, lors d'un débat exploratoire, le Parlement est invité à tenir compte des engagements actuels et futurs en matière de maintien de la paix, en particulier en ex-Yougoslavie, en Haïti et au Rwanda (Tessier, 1994d, p. 806-807). Lors du débat, le ministre des Affaires étrangères déclare que le maintien de la paix constitue une « facette essentielle » de la politique étrangère canadienne, mais que le Canada « ne peut ni intervenir partout au même moment, ni s'acquitter de toutes les tâches », invoquant une spécialisation dans certains domaines ou une implication accrue lors de la phase de consolidation de la paix. Pour le gouvernement, il ne devrait pas exister de « règles absolues » au sujet de la participation canadienne, chacune de ses interventions devant être décidée « en fonction de nos intérêts, des besoins en cause et de notre capacité de participer » (Gouvernement du Canada, Déclaration no. 94/52).

Au terme du débat, le mandat des Casques bleus canadiens est renouvelé sans modification pour une nouvelle période de six mois, une décision qui, selon le ministre de la Défense, pourrait être réexaminée si les circonstances sur le terrain évoluent, si la sécurité du contingent canadien est mise en cause ou si l'utilité du mandat de la FORPRONU est remis en question (Gouvernement du Canada, Communiqué no. 186, 23 septembre 1994; Chambre des communes, Débats, 23 septembre 1994). La décision de prolonger la mission des FC s'explique par la volonté du Canada de continuer à participer activement aux missions de maintien de la paix de l'ONU, en dépit des contraintes du MDN au niveau de ses ressources.

4.1.4 Rester et essayer de ramener la paix

En novembre, le conflit en Bosnie évolue et le Canada est contraint de réagir tant sur le plan diplomatique que sur le plan militaire (Tessier, 1995a, p. 145-146). D'abord, la décision du président américain, Bill Clinton, de ne plus participer au contrôle de l'embargo sur les armes à destination de l'ex-Yougoslavie, sous la pression du Congrès, suscite de vives réactions au sein de l'OTAN et des pays du Groupe de contact (Grande-Bretagne, France, Allemagne, Russie, États-Unis), formé en avril pour tenter de trouver une solution diplomatique au conflit. Le gouvernement du Canada continue à croire qu'il est très important de maintenir l'embargo. Dans l'éventualité où l'embargo serait levé, le ministre des Affaires étrangères rappelle la position déjà émise par le premier ministre à l'effet que le Canada retirerait ses troupes impliquées dans la FORPRONU.

Sur le plan militaire, à la suite des raids aériens de l'OTAN contre leurs positions, les forces serbes prennent en otage environ 400 Casques bleus de l'ONU, dont 55 soldats canadiens à Visoko, tout en poursuivant leur offensive sur l'enclave musulmane de Bihac. À la Chambre des communes, il est question d'un contingent de 1 200 Casques bleus sous commandement canadien se trouvant dans une situation de vulnérabilité, étant assiégés par les troupes serbes (Chambre des communes, Débats, 24 novembre 1994). Malgré les critiques de l'opposition officielle à l'effet qu'il ne s'agit plus d'une situation de maintien de la paix, le gouvernement n'a « aucunement l'intention de rapatrier les soldats ». Selon le premier ministre, invoquant des raisons humanitaires, « la position du Canada est très claire : rester et essayer de ramener la paix » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 29 novembre 1994). Le mandat des FC doit se poursuivre jusqu'en février. En janvier, le Cabinet réévaluera la situation. L'expiration du mandat de la FORPRONU dans l'ensemble de l'ex-Yougoslavie est prévue au 31 mars 1995.

À la mi-janvier, le président de la Croatie informe le CS de l'ONU de l'intention de son pays de ne pas autoriser la prolongation du mandat de la mission onusienne au-delà de cette date, obligeant les pays participant à la mission sur le terrain à planifier un retrait

militaire (Tessier, 1995b, p. 386-387). Le Canada qualifie cette décision « d'erreur », craignant une reprise des hostilités (Chambre des communes, Débats, 27 février 1995; MAECI, Déclaration no. 95/16, p. 386). Le premier ministre fait clairement ressortir l'importance pour le Canada, du rôle de l'OTAN et des États-Unis, disant craindre une confrontation directe avec les forces serbes si les troupes se retirent; cette éventualité pourrait entraîner beaucoup de morts.

Je crois qu'il est dans l'obligation de l'OTAN de s'assurer que les troupes qui travaillent présentement au maintien de la paix en Croatie et en Bosnie puissent revenir saines et sauves. Les Américains ont déjà pris cet engagement et nous espérons qu'ils le feront si la Croatie demande aux Forces de protection des Nations Unies de se retirer du territoire croate et que cette intervention devient nécessaire (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 27 février 1995).

Sur le plan diplomatique, un compromis est trouvé pour permettre le maintien de la mission après le 31 mars, le président croate ayant accepté la proposition européenne et américaine de maintenir les Casques bleus réduits de 15 000 à 5 000 troupes. C'est d'ailleurs dans ce contexte que le gouvernement canadien décide de consulter les députés de la Chambre des communes à l'occasion d'un débat spécial sur le renouvellement de l'engagement du Canada en Bosnie et en Croatie. Deux bataillons du Royal 22^e Régiment ont été préparés en vue d'une décision finale sur leur déploiement (Chambre des communes, Débats, 28 mars 1995). Lors du débat, le ministre de la Défense évoque diverses options, du renouvellement de l'engagement canadien au retrait de la mission en passant par un engagement réduit (Chambre des communes, Débats, 29 mars).

Le lendemain, le premier ministre annonce la décision du gouvernement à la Chambre des communes : « Le gouvernement a pris la décision de maintenir les troupes canadiennes dans la même forme qu'elles le sont présentement. (...) la présence du Canada en ex-Yougoslavie sera maintenue pour les six prochains mois » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 30 mars 1995; MAECI, Communiqué no. 62, 30 mars 1995). Selon le ministre de la Défense, certains critères importants doivent être pris en considération. « Avant de nous engager, il importe que nous comprenions bien la

situation, la raison stratégique qui motive notre engagement et les coûts que cela suppose. Et que nous soyons confiants de réussir. (...) la situation est compliquée et il est difficile pour les Nations Unies de se retirer. Nous sommes prêt à continuer indéfiniment » (David Collenette, Chambre des communes, Débats, 30 mars 1995).

4.1.5 La redéfinition de la FORPRONU

À l'échéance du mandat de la FORPRONU, le 31 mars 1995, le CS de l'ONU adopte les résolutions 981, 982 et 983 qui restructurent la mission onusienne en trois forces distinctes : une pour la Croatie, une pour la Bosnie et une pour la Macédoine (Tessier, 1995b, p. 386). La force en Bosnie conserve l'acronyme FORPRONU, celle en Croatie prend l'acronyme ONURC (Force des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance, et la force en Macédoine prend l'acronyme FORDÉPRÉNU (Force de déploiement préventif des Nations Unies).

En mai, la situation en Bosnie retient à nouveau l'attention du CS de l'ONU, des pays membres de l'OTAN, du Groupe de contact et des pays participant à la FORPRONU (Tessier, 1995c, p. 573-574). En réponse à de nouvelles frappes aériennes de l'OTAN, les Serbes bosniaques prennent en otage près de 370 Casques bleus, dont 10 Canadiens, en plus d'encercler 45 autres soldats canadiens. À la Chambre des communes, l'opposition rapporte que « les forces serbes ont même poussé l'odieux jusqu'à enchaîner certains Casques bleus à des dépôts de munitions pour s'en servir comme boucliers humains contre de nouveaux raids de l'OTAN » (Chambre des communes, Débats, 29 mai 1995), des agissements condamnés par le gouvernement canadien (MAECI, Communiqué no. 97, 26 mai 1995). En réaction à ces événements, le premier ministre déclare que le Canada « souhaite changer le mandat des troupes parce qu'il n'y a pas un équilibre entre les moyens dont les soldats disposent et les positions qu'ils doivent prendre. Il faut redéfinir le mandat de telle façon qu'il ne soit pas facile dans le futur pour qui que ce soit là-bas, en particulier les Serbes, de faire des enlèvements de la sorte » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 29 mai 1995).

Lors d'une réunion des pays membres de l'OTAN, le ministre des Affaires étrangères demande en outre une meilleure coordination entre les intervenants internationaux de façon à éliminer la multiplicité des approches et recommande une concentration des troupes au sol, une révision du mandat de la FORPRONU et le retrait des observateurs militaires du territoire serbe pour réduire leur vulnérabilité (MAECI, Déclaration no. 95/34, 30 mai 1995; Tessier, 1995c, p. 573). Par ailleurs, des informations rapportées par le RP et le BQ font état de la décision de la France, de la Grande-Bretagne et des États-Unis d'envoyer des troupes supplémentaires et des équipements plus adéquats en Bosnie. À cet égard, le premier ministre est catégorique : le Canada n'a « pris aucune décision en ce sens (...) il n'y a pas besoin d'envoyer de nouveaux équipements; ceux que nous avons sont satisfaisants (...) il n'est pas question que le Canada envoie d'autres soldats » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 30 mai 1995). Le ministre de la Défense informe la Chambre que le Secrétaire général de l'ONU demande « une réduction graduelle du mandat de manière que nous puissions le redéfinir et que la FORPRONU puisse assumer les tâches qu'elle est le mieux en mesure de remplir (...), une décision qui reflète la position adoptée non seulement par le Canada, mais aussi par bon nombre de nos alliés » (David Collenette, Chambre des communes, Débats, 31 mai 1995). Un rapport du Secrétaire général au CS de l'ONU propose ainsi quatre options quant au rôle de l'ONU en Bosnie. Selon le premier ministre, « l'option favorisée par le Canada est celle recommandée par le Secrétaire général (...). Nous pensons qu'il faut redéfinir le mandat pour assurer une possibilité à nos troupes de ne pas se trouver dans une position aussi difficile qu'elles le sont actuellement » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 1^{er} juin 1995).

C'est d'ailleurs dans ce contexte, lors d'une réunion à Paris, que l'OTAN décide de mettre en place une Force de réaction rapide placée sous commandement de l'ONU, pouvant compter jusqu'à 10 000 soldats. Le Canada appuie le principe de la force, mais réserve sa décision d'y participer en attendant d'obtenir des clarifications quant à son mandat et sa structure de commandement (Chambre des communes, Débats, 5 juin 1995). Le premier ministre favorise la participation du Canada à la FORPRONU et ne montre pas d'enthousiasme à participer à cette nouvelle initiative.

Je suis d'avis que la présence des troupes canadiennes et autres au sein de la FORPRONU est encore très utile pour le maintien de la paix dans bien des régions de l'ancienne Yougoslavie. (...) La participation canadienne est encore très utile. Nous sommes en faveur de la proposition des Britanniques et des Français mais cela ne veut pas nécessairement dire que nous devons participer à cette force d'intervention rapide. Nous avons déjà apporté une importante contribution. Nous sommes loin de cette région du monde et, à bien des égards, il s'agit plutôt d'un problème européen que d'un problème canadien (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 6 juin 1995).

La Force de réaction rapide est entérinée par le CS de l'ONU et dotée de 12 500 soldats et effectifs autorisés (résolution 1035), mais la position du gouvernement canadien ne change pas et reflète certains dilemmes face à des enjeux décisionnels. Selon le ministre de la Défense, « la création de cette force nous paraît certes une bonne chose. (...) Nous craignons par ailleurs de nous engager davantage dans cette crise en y dépêchant un nombre accru de soldats. Nos effectifs sur le terrain s'élèvent déjà à 2 100 personnes » (David Collenette, Chambre des communes, Débats, 16 juin 1995).

4.1.6 Vers la signature des Accords de Dayton

Pendant l'été, la situation en ex-Yougoslavie évolue considérablement « avec la chute des zones protégées par l'ONU, l'offensive croate en Krajina, les frappes massives de l'OTAN et les négociations de paix menées par les États-Unis » (Tessier, 1995d, p. 828). L'agression commise par les forces serbes contre les zones protégées par l'ONU est dénoncée par le Canada (Cabinet du premier ministre, Communiqué, 14 juillet 1995). À la Conférence de Londres, le Canada appuie la décision de ripostes aériennes (MAECI, Communiqué no. 152, 30 août 1995), ainsi que le processus diplomatique mené par les États-Unis (MAECI, Communiqué no. 140, 19 août 1995), et ce, malgré la décision du Sénat américain de lever unilatéralement l'embargo sur les armes en Bosnie (une condition pour le maintien des troupes canadiennes en Bosnie). L'impatience du gouvernement canadien à l'égard de son rôle diplomatique éloigné des négociations de paix et son exclusion du Groupe de contact se traduit par une proposition du ministre des Affaires étrangères « de revitaliser le processus de paix en impliquant de nouveaux

pays » (Tessier, 1995d, p. 828). Pour le premier ministre, la persistance du conflit en ex-Yougoslavie « est imputable à l'attitude de certains pays davantage préoccupés par la protection de leurs intérêts nationaux que par la quête d'une solution » (Cabinet du premier ministre, Discours, 5 juillet 1995).

En septembre, à la reprise des travaux parlementaires de la Chambre des communes, le ministre des Affaires étrangères fait une importante déclaration ministérielle concernant l'avenir de la participation canadienne en Bosnie.

La situation en Bosnie a changé considérablement au cours des dernières semaines. Comme l'ONU a conclu qu'elle n'a plus besoin de tous les contingents autorisés pour la FORPRONU, elle a demandé à certains pays fournisseurs de réduire leurs forces, et à d'autres de se retirer. Les réductions et réaffectations toucheront environ 9 000 militaires. La FORPRONU passera de 21 000 à 15 000 soldats, et la Force de réaction rapide qui avait été ajoutée au contingent des Nations Unies, elle, verra son effectif diminué de quelque 3 000 personnes. Les éléments des FC comptent parmi ceux que l'ONU n'estime plus nécessaires en Bosnie. (...) Le bataillon canadien présent en Bosnie ne sera donc pas remplacé aux termes de son mandat actuel de six mois qui prendra fin en novembre. (...) Le Canada participera aux efforts de reconstruction dans l'ex-Yougoslavie. Lorsqu'un accord sera conclu, le Canada sera là, si besoin est, au sein de la nouvelle force, en compagnie des alliés, afin de contribuer à la mise en œuvre de la paix sous l'égide des Nations Unies et dans le cadre de l'engagement permanent du Canada envers l'Europe (André Ouellet, Chambre des communes, Affaire courantes, 5 octobre 1995; MAECI, Communiqué no. 183, 5 octobre 1995).

Le 21 novembre, les parties au conflit bosniaque conviennent d'accords de paix historiques à Dayton, en Ohio (Tessier, 1996, p. 143-162). Les Accords de Dayton prévoient la création de l'IFOR dirigée par l'OTAN, en remplacement de la FORPRONU, pour une période d'un an. Plus de 60 000 soldats sous commandement de l'OTAN ont été déployés après la signature des accords de paix, le 14 décembre 1995, et le Canada fera partie de la force de paix. L'IFOR est autorisée par la résolution 1031 adoptée par le CS de l'ONU, le 15 décembre 1995.

Le mandat confié à l'IFOR, sous le chapitre VII de la Charte de l'ONU, lui permet « d'user de tous les moyens qu'elle juge nécessaires afin de s'assurer que les Parties respectent leurs engagements (en particulier ceux relatifs au retrait et au redéploiement des Forces, au cantonnement des armes lourdes et à l'établissement de zones de séparation) ». Son mandat précise en outre qu'elle doit « aider à créer les conditions de sécurité nécessaires à la conduite par d'autres des tâches inscrites à l'accord; assister les déplacements des organisations chargées des missions humanitaires ; surveiller et empêcher toute interférence dans le déplacement des populations civiles, réfugiés et personnes déplacées » et qu'elle « est habilitée à inspecter et les troupes et infrastructures des parties à l'accord ». L'IFOR a en outre toute latitude pour décider des moyens et tâches supplémentaires dans l'accomplissement de sa mission.

Le déploiement de l'IFOR par l'OTAN représente sans l'ombre d'un doute une évolution majeure dans le conflit en ex-Yougoslavie et pour la transformation de la contribution du Canada dans le maintien de la paix. Le gouvernement canadien se réjouit des Accords de Dayton et de la création de l'IFOR. Selon le ministre de la Défense, l'IFOR permettra de passer à l'étape suivante du processus de paix, précisant que sa principale tâche sera de veiller au respect par les parties combattantes des aspects militaires de l'accord. Le gouvernement canadien fait connaître, début décembre, les détails entourant la participation du Canada et la nature de son engagement militaire à l'IFOR. Avant de prendre cette décision, le gouvernement doit évaluer les implications politiques, financières et en ressources humaines, ainsi que les règles d'engagement de l'opération. Lors d'un débat à la Chambre, le ministre de la Défense fait la déclaration suivante :

Le Canada n'est évidemment pas tenu d'envoyer des troupes pour aider l'OTAN à exécuter une mission donnée. Le traité de l'OTAN ne renferme aucune disposition qui nous oblige légalement à faire une telle contribution. Cependant, nous avons une obligation morale de participer à cette opération étendue de l'OTAN, qui montrera la pertinence de l'OTAN dans l'après-guerre froide. Dans le livre blanc que nous avons rendu public au printemps dernier, par suite des consultations du comité mixte parlementaire de la défense nationale et des affaires étrangères, nous avons pris l'engagement de continuer à participer à l'OTAN. Nous croyons que nous avons une obligation, quand tous nos alliés au sein de l'OTAN conviennent de participer à cette force particulière, d'être à leurs côtés. Reste à savoir dans

quelle mesure nous allons le faire (David Collenette, Chambre des communes, Débats, 4 décembre 1995).

Après avoir étudié plusieurs scénarios, le Canada opte pour une participation limitée à 1 000 soldats, en plus de participer à d'autres aspects des Accords de Dayton, dont l'organisation d'élections démocratiques et la reconstruction économique (Tessier, 1996, p. 143). La majorité des soldats canadiens sont déployés à Corralici pour se joindre au quartier général du secteur britannique. D'autres soldats des FC doivent veiller au fonctionnement du centre logistique de Velika Kladusa et au déminage d'une bande frontalière entre les Serbes et les Musulmans de Bosnie. Le brigadier-général Bruce Jeffries est nommé à la tête du contingent canadien; il sera le commandant d'une brigade internationale composée de Canadiens, de 850 soldats tchèques et de 1 200 soldats d'autres pays. Sur le plan financier, le Canada verse 20 millions de dollars pour les dépenses collectives de l'OTAN et 29 millions de dollars pour les coûts associés à l'opération canadienne. Le Canada s'engage aussi en faveur de la reconstruction de la Bosnie, en offrant une assistance technique pour l'organisation d'élections démocratiques et la formation de la police civile. La SFOR de l'OTAN succèdera à l'IFOR à partir de décembre 1996.

Résumé de la première partie

Ceci complète la première partie de notre étude de cas sur la Bosnie-Herzégovine. Cette partie de notre recherche nous a permis de faire ressortir les faits marquants et les enjeux liés à la décision du gouvernement Chrétien de déployer un contingent des FC au sein de l'opération de paix IFOR de l'OTAN. En effet, nous avons vu que la transformation de la contribution canadienne aux OMP est certes induite par un changement relevant du contexte externe, dans la nature des opérations passant d'OMP à des OIP. Nous tenterons maintenant d'expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix par une analyse des enjeux décisionnels canadiens. Dans cette deuxième partie du chapitre, nous chercherons à démontrer dans quelle mesure cette transformation se

traduit plus précisément par des décisions politiques relevant du contexte interne, dans le cadre des relations politico-administratives; la dimension que cette thèse cherche justement à éclairer.

4.2 L'analyse des enjeux décisionnels canadiens

Plusieurs personnes ont été interrogées sur le rôle du Canada en ex-Yougoslavie, plus particulièrement en Bosnie, au sein des missions de l'ONU et de l'OTAN. Dans un premier temps, nos entretiens ont permis de réaliser plusieurs constats sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix dans le cadre de cette étude de cas. Dans un deuxième temps, nos entretiens ont aussi révélé de nombreux enjeux dans les processus décisionnels à l'interne, nous permettant de répondre à notre question de recherche, puis de valider ou informer nos hypothèses de recherche.

Tel qu'expliqué par Allison et Zelikow (1999) dans *Essence of Decision* sur les processus organisationnels, les gouvernements ne sont pas des individus, mais un conglomérat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliées. Notre analyse fait ainsi la lumière sur la multiplicité d'acteurs ayant des buts opérationnels particuliers et qui fractionnent le pouvoir en fonction de routines organisationnelles et de procédures standardisées. Notre analyse se penche ainsi sur le développement des options militaires et sur la prise de décision gouvernementale à l'aide du « paradigme bureaucratique ». Cette deuxième partie du chapitre nous permet finalement de tracer un premier bilan sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix en mettant en évidence les grandes conclusions de notre étude de cas.

4.2.1 La transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix

Tous les interlocuteurs rencontrés lors de nos entretiens ont certes insisté sur l'importance des événements sur la scène internationale pour expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix à l'ONU et à l'OTAN, notamment dans le cas du conflit en ex-Yougoslavie. À bien des égards, tel que nous l'avons vu au chapitre 2, la fin de la guerre froide au tournant des années 1990 représente un point de rupture incontournable dans les relations internationales. Il s'agit certes d'un événement majeur qui entraîne plusieurs conséquences pour tous les pays, à divers degrés, notamment pour le Canada. Parmi celles-ci, il y a cet appel à un renouveau pour les Nations Unies en ce qui a trait au maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais aussi parallèlement, à faire face à la multiplication des conflits intraétatiques et à l'émergence de guerres civiles. Selon une personne rencontrée, « *l'Agenda pour la paix* de juin 1992, c'était censé régler tous les problèmes. Les membres permanents du CS de l'ONU ne s'objecteraient plus. En quelque sorte, on a dit aux Nations Unies : à vous ! À vous la responsabilité de faire la paix dans le monde » (Entrevue, 30 novembre 2015). Cette réflexion en dit long sur l'état d'esprit qui devait régner aux Nations Unies au début des années 1990.

C'est d'ailleurs dans ce contexte que cette période marque le début des interventions des FC en ex-Yougoslavie et en Somalie, décidées par le gouvernement conservateur de Brian Mulroney (Tessier et Fortmann, 2000). L'un de nos interlocuteurs se rappelle très bien que « le premier ministre Mulroney a poussé très fort pour que l'ONU intervienne en Bosnie » (Entrevue, 20 octobre 2015). Essentiellement, le message du premier ministre visait à renforcer l'action de l'ONU en matière de sécurité internationale et préconisait une approche plus interventionniste dans la résolution des conflits. Il précise d'ailleurs que lorsque le gouvernement de Jean Chrétien a été élu en octobre 1993, il a hérité en quelque sorte du conflit en Bosnie et des événements qui s'étaient produits en Somalie.

Dans un autre ordre d'idée, une autre personne interviewée insiste aussi sur la fin de la guerre froide comme événement d'importance majeure pour le Canada. « L'élément déclencheur de la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix a probablement été la fin de la guerre froide qui demandait des dividendes de la paix » (Entrevue, 14 novembre 2015). Cet interlocuteur fait remarquer qu'avec la fin de la guerre froide, c'est une période d'euphorie qui conduit les pays occidentaux à diminuer leurs budgets militaires. Le Canada fait de même, surtout que le gouvernement Chrétien qui arrive au pouvoir en 1993 cherche à faire des économies importantes sur le plan budgétaire pour équilibrer les finances publiques. Sur ce point, une autre personne rencontrée rappelle qu'« on avait des troupes canadiennes déployées en Allemagne depuis les années 1950 et elles ont été rapatriées avec l'équipement. On a aussi diminué les effectifs militaires significativement » (Entrevue, 3 décembre 2015). Comme nous le verrons un peu plus loin dans la partie sur les processus décisionnels à l'interne, plus particulièrement en ce qui a trait au développement des options militaires, tout cela ne sera pas sans conséquence pour le Canada et le « nouveau » maintien de la paix.

4.2.2 Le « nouveau » maintien de la paix

Lors de nos entretiens, toutes les personnes rencontrées ont fait référence au « nouveau » maintien de la paix pour caractériser le cas de la Bosnie. Pour l'une des personnes rencontrées, « les Nations Unies sont entrées pratiquement de façon classique en Yougoslavie, pour ensuite s'interposer dans une guerre civile impliquant au moins trois parties qui étaient armées jusqu'aux dents et beaucoup mieux que les Casques bleus sur le terrain » (Entrevue, 30 novembre 2015). Si au début en ex-Yougoslavie, c'était du maintien de la paix classique, « la situation a changé parce que personne ne respectait les ententes, ni les Casques bleus » (Entrevue, 15 décembre 2015). Ce militaire déployé en ex-Yougoslavie se rappelle qu'« avec la FORPRONU, ça a rapidement dégénéré. Si la guerre entre la Serbie et la Croatie était complexe, l'autre problème en Bosnie était encore plus complexe avec la présence de trois communautés. Il y a eu des massacres et il y a eu Srebrenica qui a véritablement mobilisé la communauté internationale pour vraiment changer les choses » (Entrevue, 7 décembre 2015b).

Toutes les personnes rencontrées lors de nos entretiens sont unanimes. On s'est aperçu dans la première moitié des années 1990 que le maintien de la paix, ce n'était plus du maintien de la paix. « On devait certes intervenir dans des OMP, mais avec une structure d'environnement de combat où l'on avait de plus en plus de difficulté à distinguer qui sont les combattants, qui sont les civils. Le concept de neutralité avait de moins en moins de pertinence avec les intentions des Nations Unies » (Entrevue, 3 décembre 2015). Cela rejoint d'ailleurs ce que nous avons vu au chapitre 2; le concept du maintien de la paix nécessitait d'avoir une zone neutre où les Casques bleus étaient légèrement équipés. Ceci étant dit, « on s'aperçoit que ça ne marche plus sur le terrain. Dans un environnement où le Casque bleu fait face à des combats et où il n'y a pas de cessez-le-feu, les militaires se protègent sans toutefois être en mesure de garantir en tout temps la sécurité des populations civiles » (Entrevue, 3 décembre 2015). Un autre de nos interlocuteurs insiste aussi sur cette problématique sur le terrain. « La doctrine onusienne était en évolution. Il y avait la vieille mentalité d'interposition. Mais en Bosnie, ce n'était pas qu'un cas d'interposition. Il fallait prendre parti jusqu'à un certain point pour protéger des parties de la population, mais malheureusement, il y a des contingents qui n'ont pas agi. Les soldats canadiens ont agi probablement à la limite du mandat » (Entrevue, 7 décembre 2015b).

De toute évidence, les pressions étaient fortes sur les Casques bleus canadiens. À cet égard, l'un de nos interlocuteurs se rappelle que les FC ont fait face à un cauchemar logistique en Bosnie parce qu'elles étaient déployées dans deux secteurs différents où il n'y avait aucune route de communication entre les deux secteurs (Entrevue, 23 novembre 2015b). Dans ce contexte, une autre personne rencontrée estime que « le Canada a aussi, en quelque sorte, désobéi aux ordres des Nations Unies en déployant des armes lourdes, c'est-à-dire des missiles antichars, des mortiers, etc. » (Entrevue, 30 novembre 2015).

Avec les conflits intra étatiques, comme en ex-Yougoslavie, nous constatons graduellement que les outils des Nations Unies ne fonctionnent plus. « La diplomatie a moins de place à jouer. La raison principale de ce constat c'est que lorsque vous faites

face à des criminels, des contrebandiers, ils s'en foutent pas mal, car ils ne sont pas signataires d'aucun [sic] accord de paix » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Ce militaire canadien constate d'ailleurs avec beaucoup de regrets qu'« en ex-Yougoslavie, se promener avec le béret bleu, c'était comme faire rire de nous autres. S'il y avait des meurtres ou des crimes, on n'avait pas le droit d'intervenir. C'est pour cela que ça a créé beaucoup de blessures psychologiques chez les militaires canadiens » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Il estime en outre qu'en Bosnie, les Casques bleus n'avaient clairement pas un mandat réalisable. « On pensait qu'en déployant la FORPRONU, les combats cesseraient mais on n'avait jamais réellement anticipé la nature de ce qui se passait là-bas et cela a mené à un constat d'échec avec le massacre de Srebrenica en juillet 1995. Cela a été un choc profond pour les Nations Unies » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Un choc d'autant plus sévère qu'en filagramme de tout cela, il y avait eu la situation au Rwanda qui était un autre cauchemar en plus des événements de la Somalie.

Par ailleurs, l'expérience en ex-Yougoslavie a permis à l'un de nos interlocuteurs de faire un autre constat important : « les pays qui ont des troupes compétentes et bien équipées ne veulent pas être commandées par les Nations Unies, point final. Il y a trop de restrictions, il y a trop d'incompétence. Il y a donc plusieurs façons de faire du maintien de la paix » (Entrevue, 30 novembre 2015). Une autre personne rencontrée partage d'ailleurs ce point de vue, constatant aussi que l'intervention dans l'ex-Yougoslavie a révélé que « les troupes étaient mal préparées et que les règles d'engagement ont été un désastre » (Entrevue, 23 novembre 2015a). Pour cet autre interlocuteur qui a été déployé en Bosnie en tant que Casque bleu au sein de la FORPRONU, « les Nations Unies ne sont pas équipées pour le nouveau maintien de la paix. Le niveau de professionnalisme des différents contingents n'est pas uniforme, que ce soit au niveau du vocabulaire, de l'interopérabilité, de la formation » (Entrevue, 3 décembre 2015).

Cette remise en question des modalités exercées par l'ONU est aussi soutenue par un autre militaire ayant servi au sein de la mission onusienne. « Il y a des pays qui sont très professionnels, mais il y en a aussi qui ne sont pas professionnels du tout », citant

l'exemple « d'un contingent du Bangladesh arrivé en plein mois de janvier en culottes courtes » (Entrevue, 15 décembre 2015). Cet autre Casque bleu canadien ayant participé à la FORPRONU que nous avons rencontré se rappelle par ailleurs « avoir vu un contingent des Nations Unies provenant du Sénégal débarquer à Sarajevo avec leurs vaches, leurs poules. Ils n'avaient pas leurs 30 jours de rations, ils n'étaient pas au même niveau. Il y avait plusieurs contingents comme cela » (Entrevue, 7 décembre 2015b). Nos interlocuteurs estiment en outre qu'il y a clairement des pays qui se font de l'argent avec le maintien de la paix. Les soldats de ces pays coûtent beaucoup moins chers à déployer que des soldats canadiens.

En somme, dans tout ce qui se passe dans la décomposition de l'ex-Yougoslavie, on assiste à la réponse musclée qui ouvre la porte à des interventions militaires pour rétablir la paix; au passage d'une OMP à une OIP. L'une des personnes rencontrées insiste d'ailleurs sur cette idée de superposition de missions de maintien de la paix déployées dans un environnement où il n'y a pas de paix à maintenir. Les Casques bleus deviennent otages, ne sont pas complices mais observateurs de dérapages terribles. Puis à côté de cela, il y a une mission de protection qui n'est pas vraiment coordonnée avec la mission de maintien de la paix et dont les objectifs sont totalement différents, ce qui ajoute à la confusion. « Cela a mis les Nations Unies au centre de la cible. Elles sont devenues une cible. Les bandits attaquent les Casques bleus de l'ONU et les forces de protection. De toute évidence, il y a un nœud de complexité qui est intéressant à étudier » (Entrevue, 23 novembre 2015a).

Pour ce militaire canadien déployé au sein de la FORPRONU, il ne fait aucun doute que l'OTAN était mieux disposée que l'ONU à intervenir en Bosnie en 1995. « Il fallait utiliser la force, puis il y a eu les accords de Dayton. C'était évident que les Nations Unies ne pouvaient pas faire respecter ces accords. On a ainsi enlevé le béret bleu pour le béret OTAN. Il ne faisait aucun doute que l'OTAN était mieux disposée et équipée. Il y avait une résolution du CS. C'est devenu l'IFOR, puis la SFOR. L'OTAN était devenu

l'outil de la communauté internationale pour faire respecter les accords de Dayton » (Entrevue, 7 décembre 2015b).

4.2.3 Une fenêtre d'opportunité pour l'OTAN ?

C'est donc avec le conflit en Bosnie que les Nations Unies ont mis plus d'emphasis sur le rôle des organisations régionales, notamment le rôle de l'OTAN. Pour l'un de nos interlocuteurs, « ce que le Canada a réalisé avec plusieurs pays de l'OTAN, c'est qu'il y avait une fenêtre d'opportunité pour l'Alliance de développer davantage l'interopérabilité entre alliés au niveau des troupes et des équipements, que les états-majors sont multinationaux à l'intérieur d'une dynamique de l'OTAN où il y a un langage commun » (Entrevue, 3 décembre 2015). À cet égard, l'une des personnes rencontrées se rappelle « qu'avant Srebrenica, l'OTAN était déjà impliquée avec les bombardements, ce que l'on appelle le système des deux clés qui n'a pas vraiment marché. L'ONU faisait appel, l'OTAN ne répondait pas. L'OTAN était prête, l'ONU n'appelait pas. C'était compliqué », tout en soulignant le manque de coordination entre les deux organisations (Entrevue, 7 décembre 2015b).

Ceci étant dit, l'une des personnes rencontrées estime que le conflit en ex-Yougoslavie « a été long parce que l'OTAN, pendant longtemps, ne voulait pas s'en mêler directement » (Entrevue, 30 novembre 2015). À cet égard, une personne rencontrée a révélé lors de nos entretiens que les débats au sein de l'ONU et de l'OTAN étaient particulièrement difficiles sur le plan diplomatique.

Les Américains étaient très réticents à l'idée des Casques bleus, pour des raisons absolument classiques. D'abord, parce que les Nations Unies étaient la seule entité au monde qui pouvait critiquer ou dire non aux Américains. Ensuite, pour tous les membres de l'OTAN et même tous les membres des Nations Unies, leurs relations bilatérales avec les Américains sont plus importantes que leurs relations multilatérales au sein des deux organisations. Puis, les Américains ont cette idéologie qu'ils ne puissent jamais mettre leurs forces armées sous le commandement onusien, autrement dit de non-Américains. Et pour eux, les Casques bleus sont pour des perdants. Dans l'armée canadienne, ce n'est pas aussi

clair, mais il y en a certainement qui partagent cette façon de concevoir le maintien de la paix (Entrevue, 7 décembre 2015a).

Selon une autre personne rencontrée, « l'OTAN ne voulait particulièrement pas venir se salir les mains dans des opérations de second ordre. Les responsables de l'OTAN ne voulaient pas venir se salir les mains avec des OMP onusiennes. Les États-Unis en tête et la plupart des autres pays qui n'avaient pas participé activement » (Entrevue, 30 novembre 2015). Pour ce militaire canadien de carrière, janvier 1995 constitue certainement un pivot dans le conflit en ex-Yougoslavie, estimant que l'OTAN était de plus en plus embarrassée de ne rien faire. « Ils étaient tellement réticents à venir se salir les mains dans des conflits que nos gouvernements nous demandaient de gérer. On ne gère pas les conflits qu'on aime. On gère les conflits que nos gouvernements démocratiques nous demandent de gérer », précisant que « les chefs militaires de l'OTAN ne voulaient pas faire cela. Ce n'était pas digne de l'entraînement et des équipements qu'ils possédaient de faire cela » (Entrevue, 30 novembre 2015).

Selon un autre militaire canadien rencontré, « les FC ont été des témoins de l'échec de l'ONU et des joueurs directs de l'incapacité de l'ONU. Les FC ont été témoins du besoin d'une force plus grande pour imposer la paix » (Entrevue, 23 novembre 2015c). Pour ce militaire, il ne fait aucun doute que l'OTAN était mieux disposée que l'ONU à intervenir en Bosnie. « L'OTAN est capable de se faire confier beaucoup plus de moyens et une structure militaire plus robuste. Il y a une volonté plus grande des pays de s'impliquer ensemble, ils sont interopérables et ils partagent des buts communs » (Entrevue, 23 novembre 2015c). Dans cette perspective, « il ne fait aucun doute » pour cette autre personne rencontrée « que les opérations de combat (OIP) sont fondamentales pour expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix », insistant sur la nature complètement différente des missions de paix (Entrevue, 20 octobre 2015).

Jusqu'ici, notre étude de cas nous a permis de mettre en évidence plusieurs facteurs ayant pesé dans les choix d'intervention militaire canadienne. Nous allons maintenant nous tourner plus spécifiquement sur le « paradigme bureaucratique » pour cerner les relations politico-administratives lors des processus de prise de décision gouvernementale entourant les choix d'intervention militaire canadienne pour le cas de la Bosnie.

4.2.4 Les relations politico-administratives et les processus décisionnels

Nous avons vu dans le chapitre 3 consacré à notre cadre d'analyse et à la méthodologie utilisée pour cette recherche que le « paradigme bureaucratique » offre trois modèles conceptuels pour analyser la prise de décision gouvernementale (Allison et Zelikow, 1999). Selon les principaux éléments de la conception allisonienne de la dynamique de prise de décision, la politique étrangère n'est ni l'œuvre d'un État unitaire, ni parfaitement rationnelle, car elle est influencée par diverses organisations aux programmes politiques très différents et par des cultures bureaucratiques particulières selon les départements concernés. Autrement dit, le modèle 1 de l'acteur rationnel est incomplet et ne rend pas totalement compte de la complexité du processus décisionnel.

Pour combler cette lacune explicative, le modèle 2 rend compte des processus organisationnels et postule que les gouvernements ne sont pas des individus, mais un conglomerat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliées. Ce modèle introduit donc la multiplicité d'acteurs qui fractionnent le pouvoir en fonction de routines organisationnelles et de procédures standardisées pour le développement des options. Pour ce qui est du modèle 3 de la politique bureaucratique, il considère l'action gouvernementale comme le résultat de jeux de négociations et de relations de pouvoir entre les principaux acteurs du processus décisionnel, dans une dynamique de *pulling and hauling games*. Nos entrevues réalisées avec des acteurs des processus de prise de décision pour le cas de la Bosnie nous ont permis de mettre en évidence plusieurs constats.

4.2.5 Un conglomérat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliées

Toutes les personnes rencontrées lors de nos entretiens ont reconnu qu'il y a plusieurs organismes qui sont impliqués dans la prise de décision en matière de politique étrangère et de défense canadiennes. La dynamique incarnée par le modèle 2 d'Allison et Zelikow (1999) est indéniable. En ce qui a trait à la politique de maintien de la paix et aux contributions militaires du Canada, notons la participation au niveau de l'administration publique du MAECI, du MDN, des FC, de l'ACDI, du Ministère des Finances et du Conseil du trésor. L'une des personnes rencontrées, bien au fait des organismes impliqués, expose ainsi comment il a vécu la dynamique décisionnelle.

Il y a le Conseil du trésor, qui dit en quelque sorte organisez-vous selon les budgets alloués. Il y a le ministère des Affaires étrangères dont la mission consiste à répondre à la question du pourquoi le Canada va là. L'ACDI regarde aussi le rôle qu'ils peuvent jouer de concert avec les organisations humanitaires. Le MDN (civils) et les FC (militaires) fonctionnent ensemble sur la question du rôle et de la contribution militaire. Il y a aussi le BCP et le BPM, qui supportent et conseillent le Cabinet et le premier ministre (Entrevue, 30 novembre 2015).

Cet interlocuteur confirme, tel qu'expliqué dans le modèle 2 d'Allison et Zelikow (1999), que l'action gouvernementale est partiellement coordonnée par de nombreux organismes, mais formalisée; c'est-à-dire que chaque organisation confronte les problèmes de façon indépendante en fonction de routines et de procédures standardisées pour le développement des options. Chaque organisme a son propre modèle, ses propres solutions, ses propres guides. Ils ont des buts opérationnels particuliers.

4.2.6 Des buts opérationnels particuliers

Nos entretiens ont révélé l'importance de considérer ces buts opérationnels particuliers des organismes pour expliquer les enjeux décisionnels de notre étude de cas, plus particulièrement ceux du Ministère des Affaires étrangères, du MDN et des FC. Selon une personne rencontrée, ces organismes sont les acteurs principaux parce qu'ils « vont

présenter un mémoire au Cabinet pour donner le ton à la participation canadienne. Ce sont eux qui fournissent des informations et des options au gouvernement en vue de la prise de décision » (Entrevue, 23 novembre 2015b).

Pour ce qui est du Ministère des Affaires étrangères, notre interlocuteur se montre critique de ses façons de procéder. « Il faut dire qu’avec l’héritage d’avoir un drapeau canadien sur chacune des missions des Nations Unies, la philosophie au sein des Affaires étrangères c’est qu’ils voyaient la carte du monde avec des petits drapeaux canadiens un peu partout. On n’avait pas de focus régional, on n’avait pas ce que l’on appelle des zones d’intérêts » (Entrevue, 23 novembre 2015b).

Les propos de cette personne rencontrée sont particulièrement importants. D’une part, notre interlocuteur reconnaît clairement la pratique conventionnelle du Canada à l’égard des OMP. D’autre part, ces propos nous permettent d’établir le point de départ de la transformation de la contribution canadienne au maintien de la paix que nous cherchons à expliquer. En effet, cette façon de concevoir la culture organisationnelle de ce ministère, un élément important du modèle 2 d’Allison et Zelikow (1999), n’est pas totalement surprenante. Jusqu’au milieu des années 1990, le Canada a en effet participé à toutes les OMP des Nations Unies. S’il n’y a rien d’étonnant à considérer cette forme d’automatisme du Ministère des Affaires étrangères de voir d’un bon œil la participation canadienne aux missions de paix de l’ONU, il nous paraît aussi essentiel de considérer les façons de procéder du MDN et des FC pour nous éclairer davantage sur cette question.

Selon cette personne rencontrée, « le *Livre blanc sur la Défense de 1994* est clair sur la mission, les routines et les procédures des FC : ce sont des forces polyvalentes aptes au combat. Autrement dit, les FC sont prêtes à tout, mais elles attendent le choix des options par le gouvernement » (Entrevue, 23 novembre 2015c). La dynamique du modèle 2 d’Allison et Zelikow (1999) pour expliquer les enjeux de la dynamique décisionnelle liée à la transformation de la contribution canadienne par le gouvernement Chrétien prend ici

tout son sens. Pendant toute la période de la guerre froide, les FC ont été déployées dans toutes les OMP de l'ONU, créant des routines opérationnelles et des habitudes standardisées de déploiement pour des missions de paix classiques. Jusque-là, la prise de décision gouvernementale à l'égard du maintien de la paix s'explique en grande partie par cette mécanique routinière assurée par le MDN et par les FC, renforçant ainsi cette particularité du modèle 2 d'Allison et Zelikow (1999).

Ceci étant dit, les militaires canadiens rencontrés lors de nos entretiens ont tous cité le modèle de l'OMP onusienne déployée à Chypre en 1964 afin de prévenir toute reprise des combats entre les communautés chypriote grecque et chypriote turque. Or, nos interlocuteurs ont aussi tous reconnu que cette OMP classique ne se compare pas à la complexité de la situation en ex-Yougoslavie et en Bosnie. Selon cette personne rencontrée, « au début des années 1990, on se rendait compte que le modèle de Chypre était fini » (Entrevue, 7 décembre 2015a). Les routines et les habitudes standardisées des FC étaient donc appelées à évoluer et à se transformer.

Par ailleurs, plusieurs militaires rencontrés ont aussi insisté sur l'importance des procédures au sein des OMP des Nations Unies pour expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix, notamment en ce qui a trait aux règles d'engagement. Selon une personne rencontrée, « les règles d'engagement, ça concerne les procédures à suivre sur le terrain. Pour les Casques bleus, ils ne peuvent utiliser la force qu'en cas de légitime défense. Autrement dit, un militaire qui assiste au meurtre d'une famille ne peut rien faire. Des situations comme celles-là ont profondément marqué nos soldats » (Entrevue, 11 décembre 2015). Cet autre militaire rencontré abonde dans le même sens, tout en apportant une autre nuance importante. « Les règles d'engagement sont des procédures pour les FC déployées sur le terrain. Au sein de la FORPRONU, entre 1991 et 1995, elles étaient plus ou moins claires. L'entrée en scène de l'OTAN a tout changé » (Entrevue, 23 novembre 2015c).

Un autre militaire canadien déployé en Bosnie résume ainsi l'état d'esprit des FC au milieu des années 1990. « En Bosnie, ça prenait une structure de commandement forte qui pouvait avoir les bonnes règles d'engagement pour réussir. Les militaires qui étaient en Bosnie étaient contents d'enlever le béret bleu, parce qu'il y avait moins d'ambiguïté, moins de nuances, c'était clair et net. Le militaire aime toujours cela quand c'est clair et net » (Entrevue, 7 décembre 2015b).

Ce qui ressort par ailleurs clairement de nos entretiens au sujet des routines et des procédures des FC, c'est que les militaires de l'armée de terre ne sont pas des forces locales qui sont subitement déployées dans un pays étranger. La culture organisationnelle de l'armée de terre, c'est d'être un corps expéditionnaire. À cet égard, le cas de la Bosnie est révélateur de la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix et des enjeux décisionnels. Selon une personne rencontrée, dans les routines de l'armée canadienne, il y a un maître-mot qui revient tout le temps, c'est l'interopérabilité. Cela signifie que le corps expéditionnaire n'est jamais déployé seul; il a toujours été déployé dans des contextes interalliés. Ce que cela veut dire aussi, c'est que les FC ont développé cette habitude de collaborer avec les alliés; les militaires canadiens ont développé des habitudes, celles d'être en contact avec les alliés.

Cela entraîne un phénomène de création de liens, mais aussi un phénomène de compétition dans la mesure où ils vont se comparer aux autres, notamment aux Américains. Ça crée une pression sur la nécessité d'être aussi performant et aussi capable d'être capable ce qu'ils font afin de ne pas développer de sentiment d'infériorité. Une politique de défense des niches axée sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies va à l'encontre de cette vision-là. Inévitablement, les FC se comparent aux autres et cela a un impact important sur la façon de s'organiser. Il y a donc une sensibilité par rapport aux alliés sur tous les plans. Tout d'abord, il faut être capable de fonctionner avec eux et de se comparer avec eux. Il doit aussi y avoir aussi une solidarité, c'est-à-dire que c'est dans l'ordre naturel des choses de suivre les alliés, ce n'est pas quelque chose d'extraordinaire (Entrevue, 4 décembre 2015).

En somme, avec la Bosnie, on sent que ce n'est plus du maintien de la paix et que les FC veulent être avec les alliés, notamment américains, mais aussi français et britanniques.

L'interopérabilité avec les alliés au sein d'opérations de paix de l'OTAN s'établit en tant que routine et procédure standardisée pour les FC. L'interopérabilité constitue donc un facteur important à considérer dans les choix d'intervention militaire canadienne.

En effet, selon cette personne rencontrée, « il y a un sentiment qui se développe avec l'ex-Yougoslavie que les FC veulent être avec les *big boys*. Si vous pouvez combattre, vous pouvez faire tout ce que vous voulez. Si vous faites du maintien de la paix, vous ne pouvez pas faire ce tout ce que vous voulez » (Entrevue, 7 décembre 2015a). Pour cet autre interlocuteur, cela fait clairement partie des intérêts organisationnels des FC qui vont se développer dans la décennie des années 1990, qui faut-il le rappeler, constituent un autre élément distinctif du modèle 2 d'Allison et Zelikow (1999). « Il y a des instincts au sein de l'armée canadienne qui sont des instincts de l'armée américaine. Les Nations Unies, ce n'est pas sérieux et c'est dangereux » (Entrevue, 7 décembre 2015a).

Cette façon de concevoir la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix nous permet donc de percevoir une certaine remise en question des routines existantes et des procédures au sein des FC, un élément important que nous devons considérer pour le développement des options militaires. La théorie du *path dependency* (Pierson, 1994) offre d'ailleurs une lecture pertinente de cette remise en question. À cet égard, une personne rencontrée résume fort bien cette théorie : « ce que nous avons fait dans le passé va déterminer ce que l'on va faire maintenant. En ce qui a trait à la Bosnie, on pense aux missions de maintien de la paix. Il y a certainement cette idée solidement ancrée que lorsqu'il y a une OMP, le Canada y participe, il doit y contribuer au sein de l'ONU » (Entrevue, 4 décembre 2015).

Avec l'évolution des événements en Bosnie et l'entrée en scène de l'OTAN, il y a plutôt cette idée sous-jacente à une remise en question des routines et des habitudes des FC dans le maintien de la paix. Les buts opérationnels des FC dans le maintien de la paix évoluent et se transforment dans la première moitié des années 1990, ce qui n'est pas sans

conséquence pour le développement des options pour le gouvernement et une contrainte déterminante à la prise de décision gouvernementale concernant la contribution canadienne au maintien de la paix.

4.2.7 Le développement des options militaires

Pour ce qui est du développement des options en termes de contributions militaires canadiennes dans les OMP, nos entretiens ont révélé que le MDN et les FC sont indubitablement les acteurs clés et suivent essentiellement une logique rationnelle caractérisée par le premier modèle d'Allison et Zelikow (1999), que nous avons présenté dans le chapitre 3 de cette thèse. Selon ce militaire de carrière, « pour le développement des options, le politique demande essentiellement aux militaires : qu'est-ce qu'on peut fournir » (Entrevue, 30 novembre 2015) ?

Cette façon de concevoir le développement des options est aussi corroborée par un autre militaire de carrière, précisant qu'il est très important de considérer pour toute contribution militaire la dimension temporelle, les capacités en termes de ressources humaines et d'équipements, ainsi que la question des coûts financiers (Entrevue, 7 décembre 2015b). « On est clairement dans une logique de maximisation et de calcul coût-bénéfices » (Entrevue, 23 novembre 2015c). Pour déployer des troupes, « il faut ainsi tenir compte des ratios suivants : préparation, déploiement, retour-repos, préparation. Si tu veux y aller pour six mois ou un an, c'est moins » (Entrevue, 30 novembre 2015). Autrement dit, pour une force polyvalente apte au combat, il y a un long spectre de missions possibles, mais elles sont possibles avec plus ou moins de profondeur. « Dans cette optique, le fait de devoir réfléchir sur la longue mince ligne fait que l'on est très conscient des limites, que les moyens sont limités. Autrement dit, tu peux tout faire, mais en petites quantités » (Entrevue, 4 décembre 2015).

Ces constats sont importants pour notre recherche doctorale : ils sont directement en lien avec notre de recherche et nous permettent d'établir un lien de causalité dans ce cas entre la transformation de la contribution canadienne aux OMP (les choix d'intervention militaire), les ressources limitées du Canada pour intervenir militairement et le développement des options par les militaires pour la prise de décision gouvernementale.

À cet égard, l'un de nos interlocuteurs insiste sur les critères de participation canadienne qui se retrouvent dans le *Livre blanc sur la Défense de 1994*. « C'était la *check list* pour la prise de décision, un préalable au développement d'options pour le gouvernement » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Selon le livre blanc, il faut qu'un mandat clair et réalisable provienne d'une autorité politique compétente, comme le CS; il faut ensuite que les parties au conflit s'engagent à respecter un cessez-le-feu et acceptent la présence des troupes canadiennes; que l'opération puisse soutenir un processus de règlement politique du conflit; que le nombre de troupes et la composition internationale de l'opération soient appropriés au mandat; que l'opération soit adéquatement financée et son organisation logistique soit suffisante. Tel que l'indiquait le ministre des Affaires étrangères à la Chambre des communes en janvier 1994, « voilà les grands éléments qui, traditionnellement, ont guidé le Canada dans ses décisions de participer à une mission de paix ».

Or, pour ce militaire, « ces critères ne sont clairement pas applicables pour la Bosnie » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Pour cette autre personne rencontrée, les FC ont vécu plusieurs problématiques opérationnelles sur le terrain liées aux critères de déploiement. L'une d'elles concerne l'équipement. Selon cet interlocuteur, pour les FC, tous les groupes d'intervention devaient être mécanisés en raison de l'étendue du territoire, mais pour l'ONU ce n'était pas une exigence. « On forçait quand même la note et on déployait plus d'équipements que ce que l'ONU nous permettait. Ils devaient l'accepter » (Entrevue, 23 novembre 2015b).

Une autre problématique à laquelle les FC devaient s'ajuster concerne le niveau de professionnalisme des troupes fournies par les pays membres de l'ONU. En ex-Yougoslavie, des troupes en provenance d'Afrique ont été déployées en plein mois de novembre, alors qu'il neige.

On voit ces troupes provenant du Kenya débarquer d'un bateau en sandales. Le Canada et les FC ont décidé de les équiper pour l'hiver. Quand est venu le temps de débarquer leurs véhicules, 80 % de ceux-ci étaient incapables de débarquer de leur propre pouvoir. Il a fallu les mettre à niveau. Cela confirme certaines statistiques à l'effet que plusieurs pays contribuent de façon significative en effectifs, mais que ces troupes sont inopérantes. Dans cette perspective, le critère concernant la structure de force s'avère problématique (Entrevue, 23 novembre 2015b).

Cet autre militaire fait par ailleurs un constat important concernant les problématiques opérationnelles des FC déployées en Bosnie. Elles sont liées par les mandats et par les ressources disponibles. « L'ex-Yougoslavie représente une mission impossible à soutenir en termes de ressources et de mandats » (Entrevue, 30 novembre 2015). Un autre militaire rencontré remarque aussi qu'« en Bosnie on était à la limite, parce qu'on avait aussi d'autres missions et opérations en cours » (Entrevue, 23 novembre 2015b). En Bosnie, « avec presque 3 000 soldats, ça en prenait quasiment 12 000 pour faire la rotation. Ça nous a essoufflé pas mal de maintenir cela. Ça affecte la capacité de nos options. On était pas mal à la limite », ajoutant qu'« à 3 000 soldats déployés, il faut avoir des raisons pour maintenir ce rythme. Tu ne peux pas bardasser tes troupes de cette façon, parce qu'à un moment donné tu vas peut-être en avoir besoin pour plus gros et ils vont être brûlés (...) Pour le Canada, ça ne pouvait pas ne pas changer » (Entrevue, 30 novembre 2015).

En somme, en ce qui a trait au développement d'options pour le gouvernement, les propos de l'un de nos interlocuteurs nous permettent ainsi de situer parfaitement la nature politico-administrative du problème pour le cas de la Bosnie.

Les militaires ont dit : on est coincé. Mais il y avait un sentiment qu'il fallait faire quelque chose. Les arguments de la défense et de l'OTAN ont été les plus forts. Politiquement, il y avait aussi une pression politique pour intervenir, faire quelque chose. Pour les militaires, il n'y avait donc pas beaucoup de choix d'options. Il y avait de se désengager d'une mission de maintien de la paix qui n'en était pas une pour aller vers l'option militaire. Et cela a été confirmé en quelque sorte par la contribution canadienne à l'IFOR (Entrevue, 23 novembre 2015a).

4.2.8 La prise de décision gouvernementale

Au Canada, pour comprendre le processus de prise de décision, on doit saisir la portée de la responsabilité ministérielle. Tel que nous l'avons vu au chapitre 1, ceux qui ont le dernier mot pour la prise de décision, ce sont les ministres et le premier ministre au sein du Cabinet, élus démocratiquement. Ceci étant dit, dans les processus décisionnels, les élus doivent consulter les organismes compétents et peuvent se trouver contraint par l'information, les routines, les procédures et le développement des options. Tout doit être synchronisé pour qu'au final, on ait une décision qui soit bonne pour le pays, dans toutes ses facettes. À travers tout ce calcul, il y a aussi l'élément financier qui est incontournable. Les considérations politiques et la volonté politique sont en outre des facteurs décisionnels incontournables. Pour le premier ministre, la prise de décision est d'autant plus importante puisqu'« il a la responsabilité de vie ou de morts des soldats qu'il déploie. Il doit toujours penser à cela » (Entrevue, 30 novembre 2015). Pour ce qui est du ministre de la Défense, il doit être capable de faire l'équation entre les objectifs militaires et les capacités de pouvoir le faire en termes d'effectifs et d'équipement.

C'est un dilemme important, sans doute en raison de cette culture que l'on a selon laquelle le Canada n'a pas à se défendre d'une menace sécuritaire directe. Il y a toujours eu la superpuissance américaine pour nous protéger. Donc, dans le quotidien de nos politiciens, il y en a qui se demandent pourquoi il faudrait investir massivement dans le militaire. Cela crée une situation où les budgets accordés pour la défense dépendent de la conjoncture économique et internationale. Il n'y a pas non plus ce sentiment dans la population canadienne qu'il faut avoir de grandes forces armées (Entrevue, 3 décembre 2015).

Selon une personne rencontrée, il y a eu un changement majeur qui a été opéré au milieu des années 1990, alors que l'on a créé un document de quelques pages seulement qui identifiait clairement que le chef d'état-major de la Défense nationale était la seule personne autorisée à fournir une évaluation militaire d'une mission au Cabinet. « Parce jusque-là, n'importe qui pouvait le faire. C'est un peu ce qui s'est passé jusqu'au milieu des années 1990. C'est un peu ce qui a contribué à avoir une véritable désaffection de plusieurs décideurs militaires face aux OMP » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Ce qui fait dire à ce militaire qu'« en Bosnie, les décisions ont été prises par les politiciens. On a été à la merci des politiciens. Dans les années 1990, les FC ont été à la merci des décisions politiques. Il y a eu un flou stratégique » (Entrevue, 23 novembre 2015b).

Les propos de notre interlocuteur sont importants pour ce qui est de saisir la prise de décision gouvernementale entourant le cas de la Bosnie. Ils font clairement ressortir une dynamique incarnée par le modèle 3 d'Allison et Zelikow (1999), caractérisée par la politique bureaucratique. En effet, les propos de cette personne rencontrée font ressortir, au final, l'opposition politiciens-militaires et le *pulling and hauling games* du modèle allisonien. En effet, les militaires pensent que les politiciens ont gagné, qu'ils ont eu le dernier mot dans la prise de décision. Mais en réalité, nous avons vu dans ce chapitre que l'*input* militaire d'une intervention plus ciblée a prévalu en Bosnie.

4.3 Un premier bilan

Cette étude de cas sur la Bosnie nous a permis de dresser un premier bilan sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix. Nous avons constaté à travers notre analyse des débats parlementaires et des enjeux décisionnels canadiens que le gouvernement libéral dirigé par le premier ministre Jean Chrétien a en quelque sorte hérité du conflit en ex-Yougoslavie et a dû réagir aux événements particuliers de ce conflit. Nos entretiens ont d'ailleurs révélé que « les Nations Unies se sont retrouvées dans une mission impossible en ce qui concerne la neutralité et l'usage de

la force militaire » (Entrevue, 20 octobre 2015). Pour les militaires, « lorsque votre opposant sait que vous ne pouvez utiliser votre arme qu'en situation de légitime défense, comme c'était le cas pour les Casques bleus, c'est pratiquement une farce » (Entrevue, 11 décembre 2015). De toute évidence, « l'ex-Yougoslavie a laissé des blessures profondes chez les militaires canadiens » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Imposer la paix, plutôt que chercher à la maintenir dans le cadre d'une mission impossible, constituait pour le Canada une décision logique.

Selon ce qui nous a été permis d'apprendre lors de nos entretiens, les Casques bleus n'avaient pas les règles d'engagement leur permettant de faire un travail efficace et efficient. Pour les militaires impliqués en ex-Yougoslavie, il y a eu « cette impression que du jour au lendemain, en passant d'une mission de l'ONU à l'OTAN, ça a été beaucoup plus facile de faire le travail sur le terrain » (Entrevue, 11 décembre 2015). À partir de 1995, avec les accords de Dayton, il n'y a aucun doute que les militaires déployés au sein de la mission de l'OTAN « imposaient leur volonté en Bosnie » (Entrevue, 30 novembre 2015). Il s'agit certes d'une évolution majeure dans le conflit en ex-Yougoslavie et pour la transformation de la contribution du Canada dans le maintien de la paix.

En ce qui a trait aux enjeux décisionnels canadiens, cette étude de cas nous a aussi permis de constater dans une perspective d'administration publique que les relations politico-administratives et les processus de prise de décision gouvernementale sont caractérisés par un conglomérat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliées qui ont des buts opérationnels particuliers; une référence indéniable au modèle 2 d'Allison et Zelikow (1999). À cet égard, avec des OMP qui se transforment et qui deviennent de plus en plus complexes et onéreuses, le Canada fait également face à l'interne aux dures réalités de la réduction des budgets et des effectifs réguliers. C'est d'ailleurs le constat émis par le gouvernement libéral quelques semaines après son élection en octobre 1993. « Il faut nous rendre compte d'un fait bien réel : plus nous réduisons le budget consacré à la défense, plus nous réduisons notre capacité d'exécuter ces tâches essentielles de

maintien de la paix tout en remplissant nos autres obligations militaires » (David Collenette, Chambre des communes, débats, 25 janvier 1994).

Avec le cas de la Bosnie, on sent beaucoup la fatigue des FC. « L'épuisement, les rotations, les dépressions chez les militaires, les chocs post-traumatiques. On avait l'impression que l'on n'arrivait plus à suivre et que la demande était trop élevée. On avait l'impression que l'on n'arrivait plus à suivre le tempo opérationnel » (Entrevue, 4 décembre 2015). Une autre personne interrogée résume bien l'état d'esprit entourant le maintien de la paix au milieu des années 1990.

Avec toutes les réductions que l'on a fait au MDN et les réductions en termes d'effectifs des FC, on ne pouvait plus en 1994-1995 faire ce que l'on pensait pouvoir faire dans les années 1970-1980. C'est donc une évolution qui a été dictée par une fatigue, par un essoufflement, pas par un découragement, mais aussi par des considérations économiques (Entrevue, 14 décembre 2015).

Un amalgame des trois hypothèses

Dans cette étude de cas, notre lecture des événements nous permet ainsi de répondre précisément à notre question de recherche. À l'aide du « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999), nous avons vu que le cas de la Bosnie fait clairement ressortir une explication exposant une réponse caractérisée par un amalgame des trois hypothèses soulevées dans cette recherche. En effet, les trois modèles du « paradigme bureaucratique » sont à l'œuvre dans cette étude de cas, mais de façon nuancées.

D'une part, en ce qui a trait à l'élaboration des options militaires et à la prise de décision gouvernementale, nous devons tenir compte de la rationalité entourant les nouvelles données en matière de maintien de la paix au début des années 1990 et des ressources canadiennes limitées pour intervenir militairement (modèle 1). « On est clairement dans une logique de maximisation et de calcul coût-bénéfices » (Entrevue, 23 novembre

2015c). Pour déployer des troupes, « il faut ainsi tenir compte des ratios suivants : préparation, déploiement, retour-repos, préparation » (Entrevue, 30 novembre 2015). La rationalité entourant la dimension opérationnelle de l'intervention militaire canadienne est indéniable : « l'ex-Yougoslavie représente une mission impossible à soutenir en termes de ressources et de mandats » (Entrevue, 30 novembre 2015). En Bosnie, « on était à la limite, parce qu'on avait aussi d'autres missions et opérations en cours » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Ainsi, notre première hypothèse se vérifie, mais n'explique qu'en partie le processus décisionnel : le gouvernement a certes établi son choix à partir d'une analyse rationnelle, mais limitée par une dynamique incarnée par les deux autres modèles du « paradigme bureaucratique ».

D'autre part, nous devons aussi prendre en considération les buts opérationnels particuliers du conglomerat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliées (modèle 2) qui participe au processus, plus particulièrement ceux des FC. Ceux-ci sont appelés à évoluer en fonction du « nouveau » maintien de la paix. En effet, avec l'évolution des événements en Bosnie et l'entrée en scène de l'OTAN, il y a cette idée sous-jacente à une remise en question du rôle traditionnel des FC dans le maintien de la paix. La complexité de la situation en ex-Yougoslavie et en Bosnie ne se compare aucunement aux missions de première génération : « au début des années 1990, on se rendait compte que le modèle de Chypre était fini » (Entrevue, 7 décembre 2015a). En fait, la mécanique routinière de l'administration publique entourant le développement des options militaires fait clairement ressortir, dans une dynamique incarnée par les processus organisationnels, l'importance de l'*input* militaire. Ainsi, notre deuxième hypothèse se vérifie, mais de façon nuancée : le gouvernement a certes établi son choix à partir d'un processus décisionnel normé, mais qui n'explique pas le processus décisionnel en entier étant donné ses préférences exprimées dans son discours.

En effet, nous avons vu dans cette étude de cas que les décisions concernant la contribution militaire canadienne en Bosnie ont été prises, selon les militaires, au plus haut niveau politique au bout d'un processus qui semble avoir été dominé par les

politiciens : « en Bosnie, les décisions ont été prises par les politiciens. On a été à la merci des politiciens. Dans les années 1990, les FC ont été à la merci des décisions politiques. Il y a eu un flou stratégique » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Or, dans tout ce processus décisionnel, les politiciens semblent avoir été contraints par un nombre d'options militaires somme toute limitées par des considérations internes. L'*input* militaire d'une intervention plus ciblée (passant d'une OMP de l'ONU à une OIP de l'OTAN) a prévalu en Bosnie, dans une dynamique d'opposition entre militaires et politiciens et de *pulling and hauling games* (modèle 3). Ainsi, notre troisième hypothèse se vérifie et confirme notre raisonnement soutenant une explication caractérisée par un amalgame des trois hypothèses : le gouvernement a établi son choix à partir d'une lutte bureaucratique entre ceux qui formulent les options et leurs maîtres politiques.

Pour conclure, un lien de causalité peut donc être établi dans ce premier cas à l'étude, entre la transformation de la décision concernant la contribution canadienne aux OMP (les choix d'intervention militaire), les ressources limitées du Canada pour intervenir militairement et le développement des options militaires pour la prise de décision gouvernementale.

CHAPITRE 5

Le cas du Kosovo

Introduction

Le cas du Kosovo est très différent du cas précédent, à bien des égards, mais caractérise aussi bien la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix, cette fois à la fin de la décennie des années 1990. Avec la dégradation de la situation humanitaire et la perspective d'un nettoyage ethnique des Albanais du Kosovo, une situation qualifiée par l'ONU de « menace pour la paix et la sécurité dans la région », l'OTAN intervient militairement en mars 1999, sans l'autorisation du CS de l'ONU, en entreprenant une campagne de bombardements aériens qui durera jusqu'en juin. Dès le début, le Canada participe à l'intervention militaire aérienne qui pavera la voie à la MINUK et à la KFOR à partir de juin de la même année.

Dans ce chapitre, nous chercherons à répondre à notre de recherche ainsi qu'à valider ou infirmer nos hypothèses de recherche en analysant les bouleversements qui affectent la nature du maintien de la paix à la fin des années 1990. En empruntant la même démarche que dans le chapitre précédant, nous commencerons par observer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix à travers le cas du Kosovo. Cela nous permettra de mettre en évidence les facteurs externes et internes ayant pesé dans le choix d'intervention militaire canadienne au sein de l'OTAN, mais aussi le rôle de surveillance du Parlement dans cette étude de cas à travers une analyse des débats parlementaires. Ensuite, nous chercherons à cerner les relations politico-administratives et les processus de prise de décision gouvernementale, à l'aide du « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999).

5.1 La guerre du Kosovo

Le 23 juillet 1997, Slobodan Milosevic est élu à la présidence de la République fédérale de Yougoslavie. Cette date est importante, car elle pave la voie au déclenchement de la guerre du Kosovo, en mars 1999. Cela dit, il faut remonter dans le temps pour mieux comprendre que l'élection de Milosevic ravive le spectre de la guerre civile. Le résumé qu'en font les médias nous éclaire :

La province du Kosovo, qui fait alors partie de la Serbie, est peuplée de 90 % d'Albanais, mais les Serbes la considèrent comme le berceau de leur civilisation. Dans les années 1980, le Kosovo réclame un statut de république à part entière au sein de la Fédération yougoslave. Belgrade réplique par la suppression de l'autonomie de la province, alors que la presse serbe entretient la tension en prétextant que les Serbes du Kosovo sont brimés dans leurs droits et libertés. En 1992, les Albanais proclament unilatéralement la république du Kosovo, non reconnue par la Serbie. Des élections législatives et présidentielles clandestines ont lieu et Ibrahim Rugova est élu président. Avec l'apparition de l'Armée de libération du Kosovo (UCK), tout se met en place pour une guerre civile au Kosovo¹⁷.

Avec des attentats et un renforcement de la répression par les forces serbes, les affrontements se multiplient en 1998 au Kosovo entre les séparatistes albanais et les forces serbes, qui se livrent à l'épuration ethnique. Environ 2 000 Albanais trouvent la mort et 400 000 personnes sont déplacées. La communauté internationale s'inquiète alors d'une escalade, des conséquences humanitaires et des risques d'une régionalisation du conflit.

5.1.1 La diplomatie canadienne à l'œuvre

Début mars 1998, le gouvernement du Canada suit de près la situation dans la région du Kosovo en dénonçant le recours à la violence. L'ambassadeur du Canada à Belgrade

¹⁷ Pour en savoir plus, il est possible de consulter en ligne sur le site web de Radio-Canada.ca le dossier intitulé *La tragédie yougoslave. Une situation explosive* : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/dossiers/bosnie/kosovo2.html>

communiqué les inquiétudes du gouvernement aux autorités yougoslaves, tandis que l'ambassadeur de Yougoslavie au Canada est convoqué au MAECI (Tessier, 1998b, p. 456). À la Chambre des communes, les premières questions orales sur la situation au Kosovo portent sur les efforts diplomatiques du Canada visant à obliger la Serbie à respecter l'autonomie et les droits fondamentaux des citoyens de la Serbie. Devant l'absence de volonté du président Milosevic d'emprunter la voie de la paix, le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, annonce diverses mesures en appui aux efforts internationaux : cesser d'accorder tout crédit à l'exportation par l'intermédiaire de la Société pour l'expansion des exportations; surseoir à toute négociation avec la compagnie aérienne yougoslave pour l'obtention de droits d'atterrissage; surseoir à toutes discussions sur les projets bilatéraux; examiner quel soutien le Canada pourrait offrir au titre de l'aide humanitaire (Lloyd Axworthy, Chambre des communes, Débats, 9 mars 1998).

Pour le gouvernement canadien, la révocation de ces mesures dépendra du président Milosevic, qui doit ouvrir le dialogue avec les Albanais du Kosovo concernant le statut de leur région (MAECI, Communiqué no. 44, 5 mars 1998; Communiqué no. 48, 9 mars 1998). L'élargissement de la juridiction du tribunal sur les crimes de guerre au Kosovo et la recherche d'une solution rapide au conflit sont aussi évoqués à la Chambre, le ministre Axworthy affirmant que « nous prendrons part de la façon qui nous paraît la plus efficace aux mesures internationales visant à amener la paix et la stabilité au Kosovo » (Lloyd Axworthy, Chambre des communes, Débats, 9 mars 1998). Alors qu'un autre conflit d'envergure semble se préparer dans la région des Balkans avec la crise du Kosovo, après le conflit en Bosnie, la communauté internationale est interpellée pour venir en aide aux populations « menacées de massacres ». L'efficacité des sanctions bilatérales prises par le gouvernement et les sanctions multilatérales mises de l'avant par la Secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright, sont remises en question par les partis d'opposition à la Chambre des communes : « nous savons que les sanctions ne donnent rien à court terme. (...) Les sanctions ne suffiront simplement pas » (Chambre des communes, Débats, 10 mars 1998).

Par ailleurs, comme c'était le cas pour la Bosnie, l'opposition officielle dénonce le fait que le Canada ne fasse pas partie du Groupe de contact et ne prenne pas part aux décisions, malgré son rôle majeur dans la région depuis 1991. Le ministre Axworthy n'est toutefois pas de cet avis et rappelle que le Canada a décidé d'imposer une série de sanctions et que la même décision a été prise par les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et l'Allemagne. Tous ces pays ont également décidé de nommer un médiateur et de déterminer si des sanctions supplémentaires doivent être prises. Le ministre de la Défense nationale, Art Eggleton, évoque par ailleurs la possibilité de déployer des « gardiens de la paix canadiens » additionnels en Europe afin de désamorcer la tension dans la région du Kosovo (MDN, Communiqué, 11 mars 1998; Chambre des communes, Débats, 16 mars 1998).

Malgré les mesures multilatérales prises par le Groupe de contact et les mesures bilatérales prises par certains États à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie, la situation continue de se détériorer au Kosovo. Le 22 mars, la communauté albanophone du Kosovo va aux urnes pour élire un président et un parlement. Les autorités serbes déclarent les scrutins illégaux, accentuant les tensions. Le 31 mars, le CS de l'ONU impose un embargo sur les armes contre Belgrade (résolution 1160). Dans cette résolution, adoptée en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU, le CS condamne l'usage excessif de la force par les forces de police serbes contre des civils et des manifestants pacifiques au Kosovo, ainsi que tous les actes de terrorisme commis par l'Armée de libération du Kosovo ou par tout autre groupe ou des individus, et tout appui extérieur aux activités terroristes au Kosovo, notamment sous la forme de ressources financières, d'armes et de formation. La résolution demande en outre à la République fédérale de Yougoslavie de prendre sans délai les mesures supplémentaires nécessaires pour parvenir à une solution politique de la question du Kosovo par le dialogue et d'appliquer les mesures indiquées dans les déclarations du Groupe de contact. Or, quelques semaines plus tard, le 24 avril, les Serbes approuvent par référendum (94,73 %) le rejet par le président Milosevic d'une médiation étrangère au conflit. Les membres du Groupe de contact, la Russie exceptée, adoptent de nouvelles sanctions

contre Belgrade, notamment un gel des avoirs serbes à l'étranger. Après une nouvelle offensive serbe dans l'ouest du Kosovo, les Kosovars se retirent des pourparlers de paix.

C'est dans ce contexte qu'à la fin mai, les ministres des Affaires étrangères des pays membres du G8 se réunissent à Londres pour aborder la situation au Kosovo. Lors de la réunion, les ministres soutiennent deux objectifs majeurs pour la crise du Kosovo : aider à la résolution pacifique du conflit en contribuant à la réponse de la communauté internationale; promouvoir la stabilité et la sécurité des pays voisins, particulièrement en Albanie et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

Puis, lors d'une autre réunion à Bruxelles, les ministres de la Défense de l'OTAN demandent une évaluation des mesures possibles par l'OTAN face à la crise du Kosovo. Plusieurs options militaires sont alors considérées. À cet égard, le gouvernement du Canada entend prendre part de la façon qui lui paraît la plus efficace aux mesures internationales visant à amener la paix et la stabilité au Kosovo et agir de concert avec ses alliés de l'OTAN (Chambre des communes, Débats, 4 juin 1998). D'une part, le Canada impose une interdiction d'investissements envers la République fédérale de Yougoslavie en réaction aux actes de violences perpétrés par les forces de sécurité yougoslaves contre les Albanais de souche au Kosovo (MAECI, Communiqué no. 155, 10 juin 1998). Le Canada veut par ailleurs améliorer la sécurité dans les pays voisins et accroître immédiatement l'aide humanitaire (Chambre des communes, Débats, 12 juin 1998). Le gouvernement dénonce en outre l'utilisation par la Serbie de mines antipersonnel le long de la frontière entre le Kosovo et l'Albanie (MAECI, Communiqué no. 158, 13 juin 1998; Tessier, 1998c, p. 694).

5.1.2 Le Canada déploie ses CF-18

Le 15 juin, l'OTAN autorise une démonstration de force baptisée *Determined Falcon* et entame des exercices aériens au-dessus de la Macédoine et de l'Albanie pour démontrer

l'appui militaire dont dispose la diplomatie occidentale. Avec l'aval du Cabinet, le Canada déploiera six chasseurs CF-18 en Italie afin de les intégrer aux forces de l'OTAN dans la région (Tessier, 1998c, p. 694). Dans un communiqué publié conjointement avec son homologue russe, Boris Eltsine, le président Milosevic accepte la plupart des exigences occidentales relatives à l'arrêt des combats.

En juillet-août, les combats se poursuivent à la frontière albanaise et la situation humanitaire continue de se dégrader. Le Canada impose de nouvelles sanctions à la République fédérale de Yougoslavie, notamment l'interdiction de nouveaux investissements en République serbe et le blocage des fonds des gouvernements de la RFY et de la Serbie au Canada (MAECI, Communiqué no. 185, 7 août 1998). Le ministre canadien des Affaires étrangères réclame l'intervention directe du CS de l'ONU et demande aux membres du Groupe de contact et du Conseil de l'OTAN de mettre de côté leurs divergences pour débloquer la situation (Tessier, 1998d, p. 946-947).

Le 23 septembre, le CS de l'ONU adopte la résolution 1199 dans laquelle il se dit « gravement préoccupé » par les combats intenses qui se sont récemment déroulés au Kosovo et en particulier par l'usage excessif et indiscriminé de la force par les unités de sécurité serbes et l'armée yougoslave qui ont causé de nombreuses victimes civiles et le déplacement de plus de 230 000 personnes qui ont dû abandonner leurs foyers. Le CS se dit en outre « profondément préoccupé » par la détérioration rapide de la situation humanitaire dans l'ensemble du Kosovo et « alarmé » par l'imminence d'une catastrophe humanitaire. Le CS « exige » la fin des hostilités et le maintien d'un cessez-le-feu. Par l'adoption de cette résolution, l'ONU exige de Belgrade le retrait des certaines de ses forces, un dialogue politique avec les Kosovars et le retour des réfugiés. L'OTAN adresse aussi un ultimatum au président Milosevic, l'enjoignant de mettre fin aux effusions de sang au Kosovo sous peine de raids aériens.

À Ottawa, le gouvernement consulte les députés de la Chambre des communes à l'occasion d'un premier débat spécial sur la situation au Kosovo, dans le cadre de l'adoption d'une motion faisant état de « la terrible situation humanitaire que confronte la population du Kosovo, ainsi que l'intention du gouvernement de prendre, avec la collaboration de la communauté internationale, des mesures pour résoudre le conflit, favoriser un règlement politique pour le Kosovo et faciliter la fourniture d'aide humanitaire aux réfugiés » (Chambre des communes, Débats, 7 octobre 1998). Pour le ministre Axworthy, « il est clair que jusqu'à maintenant, le gouvernement de Belgrade joue au chat et à la souris avec le reste du monde et se joue de la vie de ses propres citoyens », précisant que « la résolution 1199 impose clairement une série de conditions aux autorités yougoslaves », mais les violations des droits de la personne se poursuivent, les transgressions contre les normes et les principes humanitaires se poursuivent, le respect de la résolution est loin d'être complet (Lloyd Axworthy, Chambre des communes, Débats, 7 octobre 1998). Le ministre des Affaires étrangères insiste d'ailleurs sur le rôle de l'OTAN et sur la possibilité d'une intervention militaire pour imposer la paix.

Pendant que le CS continue à se débattre avec les problèmes qui entourent cette question, il est important que la communauté internationale, dont nous sommes membre, commence à se demander comment exercer le maximum de pressions et à concrétiser les déclarations qui ont été faites. Il est clair que les autorités de Belgrade ne négocieront pas de leur plein gré. Ce n'est que contraintes et forcées par les pressions de la communauté internationale qu'elles s'assièront à la table pour trouver une solution. L'OTAN est un élément important de cet effort. (...) C'est clair que l'OTAN doit être prête à intervenir. C'est clair que le Canada doit être en mesure de contribuer à le préparer à intervenir (Lloyd Axworthy, Chambre des communes, Débats, 7 octobre 1998).

Pendant son allocution, le ministre Axworthy invoque un « dilemme de taille », celui de la menace d'un veto par deux membres permanents au CS de l'ONU, la Russie et la Chine.

Il serait préférable que le CS utilise le mandat que lui confère l'article VII pour que les directives soient bien claires. Or, il faut également tenir compte du fait qu'un ou deux membres du CS qui détiennent un veto ont fait savoir qu'ils refuseraient d'accorder un pareil mandat. Le dilemme est de taille. Je m'attends à ce que

demain ou après-demain d'autres tentatives soient faites pour que le CS en arrive à un consensus, mais si elles échouent et que la menace de veto est mise à exécution ou oblige le CS de ne pas intervenir, est-ce à dire que nous devons abandonner la partie, laissant cette tragédie humanitaire se perpétuer ? C'est un dilemme qu'il nous faut contempler (Lloyd Axworthy, Chambre des communes, Débats, 7 octobre 1998).

Au cours du débat, les partis d'opposition demandent au gouvernement jusqu'où il compte aller, quels dangers menaceraient les troupes canadiennes, si elles sont prêtes et bien équipées pour une autre opération militaire de ce genre. Le gouvernement canadien et la communauté internationale ont-ils établi un plan à long terme incluant des objectifs politiques et militaires ? Des députés des partis d'opposition se disent en outre préoccupés par la légitimité de toute action n'ayant pas été autorisée par l'ONU et des répercussions possibles de cette action sur l'organisation internationale.

Au lendemain du débat, le Canada est élu membre non-permanent du CS de l'ONU pour les deux prochaines années (Tessier, 1999, p. 117-118). Après dix ans d'absence à cette instance centrale des relations internationales et une campagne axée sur son rôle dans l'interdiction des mines antipersonnel, la création de la Cour pénale internationale et les OMP, le Canada entend mettre l'accent sur l'efficacité et la transparence du CS et la notion de sécurité humaine (MAECI, Communiqué no. 237, 8 octobre 1998; Cabinet du Premier ministre, Communiqué, 8 octobre 1998).

5.1.3 L'OTAN autorise des frappes aériennes

Quelques jours plus tard, en raison de la détérioration de la situation au Kosovo, l'OTAN autorise des frappes aériennes pour supporter les efforts diplomatiques et forcer le régime du président Milosevic à se retirer du Kosovo, mettre fin aux violences et faciliter le retour des réfugiés (Tessier, 1999, p. 122). Le Canada annonce qu'il se joindra, si nécessaire, à une opération aérienne militaire de l'OTAN au-dessus de la Yougoslavie, privilégiant cependant une solution diplomatique et la résolution pacifique du conflit

(MAECI, Communiqué no. 242, 12 octobre 1998; MDN, Discours, 7 octobre 1998). Quelque 180 militaires, six chasseurs et un avion-citerne sont engagés dans la préparation de ce scénario, qui cédera sa place quelques semaines plus tard à l'envoi d'une mission de l'OSCE, la Mission de Vérification au Kosovo (KVM).

À la suite de nouvelles initiatives diplomatiques de hauts représentants de l'OTAN, dont le Secrétaire général de l'Alliance, Javier Solana, le président Milosevic accepte de coopérer. La mission de l'OSCE est chargée de vérifier la coopération sur le terrain. Le Canada décide alors d'affecter entre 50 et 100 Canadiens (civils, policiers et militaires) à cette mission de vérification composée de 2 000 personnes non armées (MAECI, Communiqué no. 266, 20 novembre 1998). Une mission de l'OTAN est aussi chargée d'établir une surveillance aérienne. L'établissement des deux missions est endossé le 24 octobre par la résolution 1203 du CS de l'ONU.

En janvier 1999, la crise du Kosovo connaît une escalade. La Yougoslavie bombarde des bastions séparatistes albanais après la capture de huit soldats yougoslaves par l'Armée de libération du Kosovo. Le directeur de l'information albanophone est abattu par des inconnus à Pristina, tandis que les corps de 45 Albanais sont découverts dans le village de Racak, dans le sud du Kosovo. Le CS de l'ONU condamne avec force le massacre et exige une enquête immédiate, mais Belgrade réagit en ordonnant au chef des observateurs internationaux, l'Américain William Walker, de quitter le pays. La Procureure générale du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, la Canadienne Louise Arbour, est refoulée alors qu'elle vient enquêter sur les crimes commis au Kosovo.

C'est d'ailleurs dans ce contexte que le commandant de l'OTAN, le général Wesley Clark, annonce que les forces de l'Alliance sont prêtes à intervenir militairement. Réunis à Londres, les six pays membres du Groupe de contact sur le Kosovo somment les belligérants de participer à des pourparlers de paix à Rambouillet, en France. Les 28-29

janvier, le Groupe de contact convient ainsi de l'urgence d'une médiation internationale entre les parties. L'OTAN soutient et renforce les efforts du Groupe de contact en permettant l'usage de frappes aériennes, si nécessaire, tout en mettant en garde les parties en conflit. Le CS appuie le projet d'autonomie négociée pour la province du Kosovo.

C'est aussi dans ce contexte que la crise du Kosovo refait surface à la Chambre des communes à Ottawa et que les questions des partis d'opposition se font plus précises sur une éventuelle participation de troupes terrestres canadiennes au Kosovo. Le 8 février, le ministre de la Défense déclare à la Chambre que « le Canada n'a pas encore été invité officiellement à fournir des troupes », évoquant la possibilité d'une éventuelle mission de paix et d'une contribution canadienne.

Des travaux préliminaires se poursuivent à l'OTAN, en parallèle avec les pourparlers de paix qui se tiennent actuellement à Rambouillet, en France. Les discussions doivent porter notamment sur la possibilité d'un accord de toutes les parties visant une mission de paix. Dans l'affirmative, il serait fort probable que l'on demande la participation du Canada. À mon avis, le gouvernement devrait alors prendre une décision après avoir consulté les parlementaires (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 8 février 1999).

Le ministre fait aussi état d'un processus de 21 jours jugé nécessaire par le Groupe de contact pour faire avancer le processus de paix, tout en rappelant que le Canada dispose de six CF-18 à Aviano en Italie, que « l'OTAN pourrait décider d'utiliser pour effectuer des frappes aériennes en cas de rupture des pourparlers » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 8 février 1999). Le premier ministre évoque aussi la possibilité d'une participation canadienne à une éventuelle mission de paix au Kosovo, en réponse à une question portant sur l'équipement des FC dans une situation comme celle qui existe au Kosovo.

Nos casques bleus nous ont rendus très fiers partout où ils ont été déployés dans le monde. Au Kosovo, nous sommes témoins d'une tragédie humaine qui atteint des proportions énormes. Si une mission de maintien de la paix est convenue et que des soldats sont déployés là-bas, je crois que les Canadiens voudront que nous y participions. Nous ferons les démarches pour déterminer si c'est le cas. Si la

priorité est assez élevée, nous trouverons certainement les ressources pour participer à cette mission (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 8 février 1999).

Le lendemain, le premier ministre rappelle n'avoir pris aucun engagement concernant une mission de paix, mais se dit prêt « à considérer une participation au Kosovo » tout en précisant que des négociations ont lieu à Rambouillet et que « nous attendons les résultats avant de prendre une décision » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 9 février 1999).

Quelques jours plus tard, le gouvernement autorise un deuxième débat spécial sur « la possibilité d'une intervention canadienne de maintien de la paix au Kosovo ». Selon le ministre des Affaires étrangères, « le débat illustre toute l'importance que le Canada accorde à la situation mondiale et l'ampleur des responsabilités que la communauté internationale s'attend à nous voir exercer pour assurer la paix et la sécurité dans le monde » (Lloyd Axworthy, Chambre des communes, Débats, 17 février 1999). Pour sa part, le ministre de la Défense indique que tous les alliés clés du Canada, notamment le Royaume-Uni, la France, les États-Unis, l'Allemagne et l'Italie, ont annoncé qu'ils participeraient à une éventuelle mission de paix au Kosovo menée par l'OTAN. Il ouvre d'ailleurs clairement la porte à un engagement militaire canadien dans le cadre de l'OTAN.

Ces engagements illustrent à merveille la ferme résolution de la communauté internationale et marquent un moment important dans l'histoire de l'OTAN. À l'aube du 50^e anniversaire de l'alliance, l'OTAN a eu l'occasion de prouver qu'elle est toujours aussi pertinente et apte à intervenir pour maintenir la paix et la stabilité. Le Canada a toujours prôné l'intervention collective. Cette mission contribuera grandement à préserver la stabilité mondiale. Dans de telles circonstances, il est inconcevable, à mon avis, que le Canada refuse de faire front commun avec ses alliés (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 17 février 1999).

Questionné sur une éventuelle contribution canadienne en termes d'effectifs, le ministre de la Défense rappelle que sur la scène internationale, les FC sont déployées dans 18 missions et que « compte tenu de l'ampleur de ces engagements, notre contribution aura des limites. (...) même si les chiffres dépendent de la nature de l'accord qui sera conclu à Rambouillet, en France, nous pourrions faire une contribution durable au Kosovo de l'ordre de 500 à 800 personnes », ajoutant « qu'il est tout à fait exact de dire qu'une force de 1 000 soldats hypothèquerait lourdement nos ressources, surtout si la mission devait se prolonger, mais c'est pourquoi nous recommandons de déployer un contingent de 500 à 800 militaires » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 17 février 1999). Lors du débat, le gouvernement se montre aussi catégorique sur la question de l'envoi de forces terrestres : l'envoi de forces terrestres au Kosovo ne se fera que pour participer à une mission de maintien de la paix, non pas pour faire la guerre, si les parties parviennent à un accord à Rambouillet.

Dans les semaines qui suivent, le gouvernement canadien poursuit ses consultations auprès de ses alliés de l'OTAN, en parallèle avec les pourparlers de paix qui se tiennent à Rambouillet, où les discussions doivent porter notamment sur la possibilité d'un accord de toutes les parties visant une mission de paix. À la conférence de Rambouillet, Serbes et Kosovars acceptent les grandes lignes d'un plan de paix, mais Belgrade exclut toute force internationale sur son territoire pour faire respecter l'accord de paix, tandis que les Albanais refusent de renoncer à leur exigence d'un référendum sur l'indépendance. Sur le terrain, les affrontements se poursuivent au Kosovo, alors que Belgrade renforce son dispositif militaire à la frontière avec la Macédoine. Les 15-18 mars, les Kosovars signent le projet d'accord de paix. Les Serbes le rejettent. Les forces militaires et de police serbes intensifient leurs opérations contre les kosovars albanais du Kosovo en déployant des troupes additionnelles et des chars d'assaut dans la région, en violation des accords conclus. Des dizaines de milliers de personnes cherchent à s'enfuir de l'offensive serbe.

Face à la dégradation de la situation, la KVM se retire de la région parce qu'elle ne peut plus remplir adéquatement son mandat en raison de l'obstruction systématique des forces

serbes. L'ambassadeur américain Richard Holbrooke se rend à Belgrade dans une dernière tentative de convaincre le président Milosevic de cesser les attaques à l'encontre des Kosovars albanais, sans quoi des frappes aériennes de l'OTAN seront lancées. Le président Milosevic refuse cependant d'obtempérer. Le Secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, donne l'ordre d'entreprendre des bombardements aériens contre la Yougoslavie.

5.1.4 Le début de l'opération « Force alliée »

Le 23 mars, les frappes aériennes de l'OTAN en Yougoslavie commencent. C'est le début de l'opération « Force alliée », engagée sans l'autorisation du CS de l'ONU, au nom de l'ingérence humanitaire. C'est la première fois dans son histoire que l'OTAN attaque, sans autorisation explicite de l'ONU, un pays souverain. Plusieurs pays ferment leur ambassade à Belgrade, dont le Canada (Marissal, 1999). Au moment où l'OTAN commence son opération militaire, le président américain Bill Clinton déclare que seule la fermeté pourra désormais prévenir de plus grandes catastrophes au Kosovo. Selon lui, les frappes contre la Yougoslavie visent trois objectifs : démontrer le sérieux de l'OTAN dans son refus de l'agression serbe et son soutien à la paix dans les Balkans; faire payer à Slobodan Milosevic le prix des violences à l'égard des Albanais du Kosovo; enfin, si nécessaire, empêcher la Serbie de faire la guerre aux Kosovars à l'avenir, en diminuant sérieusement ses capacités militaires.

À Ottawa, le premier ministre Chrétien fait une déclaration importante à la Chambre des communes sur la situation au Kosovo, qui devient un thème central de la période des questions orales.

Je crois que les partenaires de l'OTAN sont d'accord sur ce point – que le temps est venu de dire au leader de la République de Yougoslavie que nous ne tolérerons pas le traitement qu'il fait subir aux habitants du Kosovo. (...) Nous espérons que les activités de l'OTAN amèneront M. Milosevic à entendre raison et à retourner à la table de négociation pour trouver une solution politique. Si nous pouvons jouer un rôle dans ce processus, nous sommes certainement disponibles. Un mécanisme a

déjà été établi à cet égard. Si les Canadiens sont appelés à participer davantage, nous serons heureux de le faire, mais nous espérons que les frappes qui ont commencé il y a quelques minutes vont faire comprendre à M. Milosevic que, s'il a le moindre respect pour la vie humaine et pour les libertés civiles, il trouvera une solution politique à cette situation difficile (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 24 mars 1999).

Le ministre de la Défense précise par ailleurs à la Chambre que la campagne aérienne qui se déroule actuellement comprend la participation d'escadrons de la force aérienne du Canada et que quatre des six CF-18 participent à l'attaque aérienne. Selon le ministre, « tout cela concerne des besoins humanitaires. L'objectif est d'éviter une catastrophe humanitaire » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 24 mars 1999). Alors que les CF-18 canadiens participent aux frappes aériennes menées par l'OTAN en Yougoslavie, le ministre de la Défense dit espérer que la campagne aérienne en cours incitera le président Milosevic à se présenter à la table des négociations pour y conclure un accord de paix, tout en précisant l'effort militaire canadien.

Nous avons six CF-18 et environ 130 membres de notre personnel sur place. Nous avons également environ 100 personnes en Allemagne qui sont affectées au système de détection avancé, connu sous le nom d'AWACS. Ces gens font partie de la mission. Nous avons également déclaré que nous enverrions des troupes terrestres lorsqu'un accord de paix serait signé, si jamais il l'était. Il serait prématuré de se prononcer sur ce point précis. Notre participation se compare à celle des autres pays de l'OTAN, à l'exception des États-Unis, qui consacrent des ressources assez importantes à cette opération (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 25 mars 1999).

Sur la question d'une éventuelle demande officielle de l'OTAN visant à accroître la participation canadienne, le ministre de la Défense précise qu'il n'est pas question, dans la situation actuelle, d'envoyer des troupes au sol au Kosovo sans qu'un accord de paix soit intervenu. « Il faudrait qu'un accord de paix soit conclu pour que nous envoyions des troupes participer à une mission de maintien de la paix » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 25 mars 1999). En plus de ses efforts militaires, l'un des principaux objectifs du Canada en tant que membre non-permanent du CS est de retourner à la table

de négociation le plus rapidement possible pour tenter de mettre un terme à la crise du Kosovo.

5.1.5 Mettre fin à l'épuration ethnique au Kosovo

Le 12 avril, lors d'un troisième débat spécial sur la crise au Kosovo, le premier ministre tient d'abord à « remercier tous les partis pour leur appui à l'égard des activités des Forces canadiennes dans le cadre de la campagne de l'OTAN », affirmant vouloir que « les Kosovars puissent rentrer chez eux en toute sécurité, qu'on mette fin le plus vite possible à l'épuration ethnique entreprise par M. Milosevic il y a plus d'un an et que le plan accepté par tous les pays de l'OTAN il y a quelques semaines soit maintenu » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 12 avril 1999). Tel est le message transmis par le ministre canadien des Affaires étrangères à ses homologues à Bruxelles. Le premier ministre rappelle en outre la position du gouvernement voulant que « tous les criminels qui ont causé le génocide en Serbie et dans les pays voisins soient traduits en justice ».

Le débat spécial permet en outre au premier ministre de rappeler la position du gouvernement sur l'envoi éventuel de forces terrestres au Kosovo; « À l'heure actuelle, il n'est absolument pas été question, au niveau ministériel, de l'envoi de forces terrestres » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 12 avril 1999). Selon le ministre de la Défense, les planificateurs militaires examinent différentes possibilités, précisant à nouveau que l'envoi de troupes terrestres interviendrait seulement dans le cadre d'un accord de paix. « C'est en fonction de cela que j'ai alors fait savoir que 600 à 800 militaires canadiens seraient libérés à cette fin. Ces soldats sont à l'entraînement à l'heure actuelle afin de participer à une mission de maintien de la paix au Kosovo une fois que les conditions établies par l'OTAN seront satisfaites par le gouvernement yougoslave » (Art Eggleton, Chambre des communes, 12 avril 1999).

Concernant le rôle de l'ONU, le premier ministre souligne le rôle « très actif » de l'ambassadeur canadien, mais précise que « la Russie et la Chine ont un droit de veto au CS et nous ne pouvons pas bouger. (...) Nous savons très bien que les Russes et les Chinois ne veulent pas débattre de la question au CS, donc, il n'est pas très utile à ce moment-ci de proposer quelque chose qui n'aboutira à rien » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 12 avril 1999). Le débat permet aussi au ministre de la Défense d'énoncer les conditions de l'OTAN pour la cessation des hostilités et des bombardements : l'arrêt vérifiable de toutes actions militaires; l'arrêt immédiat de la violence et de la répression; le retrait de la police militaire et des forces paramilitaires yougoslaves; l'acceptation du retour inconditionnel et en toute sécurité des réfugiés et des personnes déplacées; l'établissement d'un cadre politique pour un futur gouvernement. « Telles sont les conditions qui doivent être remplies avant l'arrêt des bombardements » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 12 avril 1999).

Au lendemain du débat spécial, la période des questions orales permet d'en savoir un peu plus sur la composition d'une éventuelle force de maintien de la paix au Kosovo. Le premier ministre dit espérer qu'il n'y aura pas seulement l'OTAN qui fera partie de la force, mais que « la position du Canada est très claire (...) si nous ne pouvons pas nous entendre sur une force qui ne se limiterait pas à des membres de l'OTAN, nous devons nous contenter d'une force composée de membres de l'OTAN » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 13 avril 1999). À la Chambre, l'opposition officielle fait état de séances d'informations tenues à Kingston où ont été présentées trois solutions possibles relativement à l'envoi de forces terrestres au Kosovo : la première prévoit une petite force d'observation; la deuxième, un groupe de 500 à 800 personnes centrées autour d'un escadron blindé; et la troisième, une force beaucoup plus nombreuse de 2 000 soldats. Selon le ministre de la Défense, « le seul plan existant qui soit approuvé est celui qui comprend quelque 600 soldats qui feraient partie d'une force de maintien de la paix dont le déploiement suivrait la conclusion d'un accord de paix » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 13 avril 1999). L'instauration d'un protectorat international au Kosovo est aussi évoquée et constitue « l'une des nombreuses options que nous pourrions

discuter lorsque la paix sera établie et que les Kosovars seront retournés chez eux » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 13 avril 1999).

Un plan de paix dévoilé par l'Allemagne pour mettre fin à la crise du Kosovo est aussi appuyé par le gouvernement canadien. Celui-ci prévoit une suspension de 24 heures des frappes aériennes de l'OTAN si le président Milosevic commence à retirer ses forces du Kosovo; le déploiement d'une force de l'ONU après le retrait des forces yougoslaves; un cessez-le-feu et un plan de désarmement pour les Kosovars d'origine albanaise et le retour des réfugiés sous une administration temporaire de l'ONU. Pour ce qui est des plans canadiens pour l'envoi de troupes terrestres, le ministre de la Défense réitère qu'ils ne visent que des opérations de maintien de la paix, confirmant par la même occasion que 600 soldats canadiens seraient dépêchés en Macédoine dans le cadre d'une mission de maintien de la paix, sans toutefois préciser le moment de leur déploiement. Le principal objectif sera d'obtenir l'accord du président Milosevic à une présence internationale chargée de protéger les réfugiés et d'assurer l'intégrité de tout accord de paix.

À cet égard, il est proposé que les ministres des Affaires étrangères des pays du G8 se rencontrent, une fois les éléments fondamentaux de l'accord en place, en vue de fixer les responsabilités que tout cela implique, de préciser qui assurera le commandement de l'opération et d'établir les contributions de chacun. Le rôle important de la Russie et de la Chine est aussi évoqué, tout comme le rôle central de l'ONU pour résoudre cette crise importante. Pour le gouvernement canadien, il y a plusieurs éléments à considérer en faveur de la paix, notamment en ce qui a trait aux besoins en termes de reconstruction, de gouvernance et d'aide pour la démocratie.

La pression militaire de l'OTAN s'accroît, notamment par un durcissement de la position du Secrétaire général de l'OTAN concernant la possibilité de recourir à des forces terrestres dans une offensive de l'Alliance au Kosovo, de même que par les

déclarations de la Secrétaire d'État américaine et du président des États-Unis concernant la mobilisation de 33 000 réservistes par le Pentagone (Chambre des communes, Débats, 19 avril 1999). Pour sa part, le gouvernement du Canada décide d'ajouter six CF-18 de plus aux effectifs de l'OTAN, ce qui porte la contribution canadienne à 18 chasseurs bombardiers. Le ministre des Affaires étrangères répète « qu'aucune décision n'a été prise par l'OTAN », tout en soulignant les initiatives du Secrétaire général de l'ONU qui a mandaté un représentant spécial pour entreprendre une série de négociations en vue d'obtenir l'accord du Conseil de sécurité sur un plan de paix « qui inclurait le mandat prévu à l'article 7, d'où découle une série d'obligations que tous les pays du monde doivent respecter » (Loyd Axworthy, Chambre des communes, Débats, 19 avril 1999).

Près d'un mois après le début des bombardements de l'OTAN, le gouvernement est questionné à la Chambre des communes sur les coûts de la mission canadienne au Kosovo. Selon le ministre de la Défense, le coût de la participation des FC depuis le déploiement des premiers CF-18 est d'environ 32 millions de dollars, prévoyant cependant des coûts additionnels. Les partis d'opposition réclament avec insistance la tenue d'un vote sur la question d'une participation accrue du Canada dans la crise du Kosovo. Selon l'opposition officielle, « il importe que notre pays ait une position claire sur la question des troupes terrestres. Nous ne pouvons tout simplement pas attendre que nos alliés prennent les décisions à notre place. Le premier ministre appuie-il le déploiement de troupes terrestres ? (...) les Canadiens ne connaissent pas sa position » (Chambre des communes, Débats, 21 avril 1999). Le premier ministre rejette les critiques de l'opposition, estimant que « la position du Canada est très claire ».

Nous appuyons l'OTAN et participons à la mission de l'OTAN parce qu'il est très important de mettre fin aux meurtres, aux viols et à la campagne d'épuration ethnique au Kosovo. Nous faisons partie d'une équipe de 19 pays qui ont décidé que la meilleure façon d'intervenir pour essayer de régler le problème dans le moment était de lancer une offensive aérienne. C'est exactement ce qui se passe en ce moment. Les frappes aériennes se poursuivront encore pendant un certain temps. Si nous nous retrouvons un jour devant la nécessité d'envoyer des troupes terrestres, nous le ferons avec les autres. (...) Ce ne sera pas nous qui refuserons de faire partie de l'équipe (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 21 avril 1999).

Le 26 avril, le ministre de la Défense déclare à la Chambre des communes que l'embargo naval partiel décrété par l'OTAN sur les ports yougoslaves, malgré les objections de la Russie, vise à empêcher la machine militaire du président Milosevic de poursuivre la campagne d'épuration ethnique et que « tout effort en vue de trouver une solution diplomatique dépend aussi de notre capacité d'exercer des pressions constantes sur le gouvernement yougoslave. (...) Il importe de maintenir la pression tout en poursuivant le dialogue » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 26 avril 1999). Cette pression s'établit par le biais de la campagne aérienne et en privant le régime Milosevic des approvisionnements dont il a besoin pour mener ses activités militaires.

5.1.6 Le Canada se prépare à exercer « des fonctions de maintien de la paix »

Le 27 avril, le ministre canadien des Affaires étrangères fait état d'informations venant de Belgrade semblant indiquer qu'un processus diplomatique est en cours pour essayer d'obtenir un accord sur les cinq points qui ont été soulevés « pour régler la question fondamentale de la présence d'une force internationale au Kosovo pour protéger les réfugiés » (Lloyd Axworthy, Chambre des communes, Débats, 27 avril 1999). Le ministre de la Défense déclare que 800 soldats canadiens seront envoyés en Macédoine pour exercer des fonctions de maintien de la paix, en collaboration avec une brigade britannique. Selon M. Eggleton, « il y a déjà quelque 12 000 soldats en Macédoine qui attendent d'entrer au Kosovo lorsqu'un accord de paix sera conclu. Ils auront pour mission de voir à ce que les Kosovars puissent vivre dans la paix et la sécurité » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 27 avril 1999). Le ministre des Affaires étrangères insiste aussi sur « la nécessité de constituer une force internationale plus vaste, et non uniquement une force de l'OTAN (...) une ouverture fondamentale à l'endroit des Russes (...) appuyée par tous les pays » lors du dernier sommet de l'OTAN (Lloyd Axworthy, Chambre des communes, Débats, 27 avril 1999). M. Axworthy estime d'ailleurs partager étroitement avec le gouvernement russe la volonté de voir le CS des Nations Unies jouer un rôle prépondérant dans le cadre des initiatives visant à aboutir à un règlement pacifique du conflit. C'est d'ailleurs ce qui ressort des rencontres lors du

dernier sommet de l'OTAN, en plus de l'importance de mener des négociations, de faire en sorte que les Russes fassent partie d'une solution.

À la Chambre des communes, le premier ministre doit répondre à plusieurs questions des partis d'opposition sur le rôle diplomatique et militaire du Canada à l'égard de la crise au Kosovo, notamment sur le fait que le Canada ne soit pas membre du Groupe de contact. « Mais il sera le premier à envoyer des troupes si un accord de paix est négocié. Le premier ministre trouve-t-il normal que nous ayons si peu à dire dans l'établissement de politiques qui affectent directement les Canadiens » ? M. Chrétien n'est pas de cet avis et estime que le Canada participe pleinement. « La décision a été prise collectivement par les 19 membres de l'OTAN. Nous avons été consultés au sujet de tous les éléments de cette décision. (...) Le Canada joue le rôle qu'il est en mesure de jouer. (...) Le Canada est toujours là pour assurer la paix » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 3 mai 1999).

Le 6 mai, les pays membres du G8, incluant la Russie, sont réunis à Bonn et acceptent un plan pour rétablir la paix en Yougoslavie. Tout en soulignant « le rôle très important joué » par le ministre canadien des Affaires étrangères dans la rédaction de la résolution, le premier ministre dit espérer que le CS de l'ONU l'adoptera « afin que la force puisse être déployée sous la bannière des Nations Unies » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 6 mai 1999). Selon le ministre canadien de la Défense, « il n'y a rien dans le plan établi aujourd'hui par le G8 qui nous porte à croire que le G8 veut plus que les 800 casques bleus que nous avons envoyés là-bas » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 6 mai 1999). Sur cette question, le ministre rappelle qu'il n'y a aucune intention pour le gouvernement canadien d'envoyer des troupes terrestres au Kosovo avant qu'un accord de paix ne soit intervenu et que les stratèges militaires canadiens examinent différentes options « pour être sûrs d'être prêts en toute circonstance » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 25 mai 1999).

5.1.7 Le déploiement de la KFOR

Le 28 mai, le président Milosevic finit par accepter les conditions fixées par l'OTAN : l'évacuation des forces serbes du Kosovo; le déploiement d'une force internationale de sécurité du Kosovo (KFOR) d'environ 50 000 hommes provenant d'une trentaine de pays, synchronisé avec le retrait des forces serbes; le retour des réfugiés; un statut d'autonomie pour le Kosovo administré par la MINUK. Devant l'ampleur et la violence du nettoyage ethnique engagé contre les populations albanaises, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie met en accusation cinq dirigeants yougoslaves, dont le président Milosevic, pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Le 3 juin, le Parlement serbe vote en faveur de la proposition du G8 pour le Kosovo.

À Ottawa, le premier ministre déclare qu'il s'agit certes d'une « percée », puisque « nous devons faire approuver une résolution aux Nations Unies parce que les troupes qui seront envoyées là-bas relèveront des Nations Unies » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 3 juin 1999). Concernant la contribution militaire canadienne pour appuyer la mise en œuvre de la proposition du G8, le premier ministre rappelle que le Canada s'est déjà engagé à envoyer 800 soldats.

On nous a demandé d'envoyer plus de soldats, mais nous devons d'abord examiner le but de cette demande et quel genre de forces et d'équipement sont nécessaires. (...) Nous voulons apporter la même contribution proportionnelle que dans le passé. Comme il s'agira d'une mission de maintien de la paix, (...) nos soldats ne s'en vont pas là-bas pour se battre. Je suis très heureux de voir que, encore une fois, les Canadiens participeront à une mission de maintien de la paix (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 3 juin 1999).

Quelques jours plus tard, le 8 juin, les pays du G8 s'entendent sur un projet de résolution qui doit être débattu au CS en vue de son adoption. Le 10 juin, le CS adopte la résolution 1244 autorisant la création d'une présence internationale civile et de sécurité au Kosovo, soit le déploiement de la MINUK et de la KFOR. Belgrade conserve la souveraineté de son territoire, mais l'administration du Kosovo et l'application du plan de paix demeurent

sous le contrôle de l'ONU. Tandis que s'amorce le retrait des forces serbes du Kosovo, les pays membres de l'OTAN s'appêtent à y déployer une force multinationale de 50 000 soldats, dont 1 300 Canadiens, sous le commandement du général britannique Michaël Jackson. Le rôle de cette force de paix est de neutraliser les éléments armés serbes réfractaires à l'accord de paix, de déminer le territoire, d'assurer la sécurité des 850 000 réfugiés lors de leur retour chez eux et, finalement, d'amorcer la réfection des infrastructures routières et ferroviaires au Kosovo.

Résumé de la première partie

Ceci complète la première partie de notre étude de cas sur le Kosovo. Comme pour notre première étude de cas, cette partie de notre recherche nous a permis de faire ressortir les faits marquants et les enjeux liés à la décision du gouvernement Chrétien de participer à la campagne de bombardements de l'OTAN sans l'aval du CS de l'ONU et de déployer un contingent des FC au sein de l'opération de paix KFOR de l'OTAN. Nous tenterons maintenant d'expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix par une analyse des enjeux décisionnels canadiens. Dans cette deuxième partie du chapitre, nous chercherons à démontrer dans quelle mesure cette transformation se traduit plus précisément par des décisions politiques (relevant du contexte interne) dans le cadre des relations politico-administratives, la dimension que cette thèse cherche justement à éclairer.

5.2 L'analyse des enjeux décisionnels canadiens

Dans un premier temps, nos entretiens ont certes permis de réaliser plusieurs constats sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix dans le cadre de cette étude de cas. Ils ont aussi révélé de nombreux enjeux dans les processus décisionnels à l'interne, nous permettant de répondre à notre de recherche puis de valider ou infirmer nos hypothèses de recherche. À l'aide du « paradigme bureaucratique »

(Allison et Zelikow, 1999), notre analyse fait ainsi la lumière sur la multiplicité d'acteurs ayant des buts opérationnels particuliers et qui fractionnent le pouvoir en fonction de routines organisationnelles et de procédures standardisées. Notre analyse se penche en outre sur le développement des options et sur la prise de décision. Cette analyse des enjeux décisionnels canadiens nous permet finalement de tracer un deuxième bilan sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix durant cette période en mettant en évidence les grandes conclusions de notre étude de cas.

5.2.1 La transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix

Comme pour le cas de la Bosnie, toutes les personnes rencontrées lors de nos entretiens ont insisté sur l'importance des événements pour expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix à travers le cas du Kosovo à la fin des années 1990. En effet, selon une des personnes rencontrées, la situation humanitaire et l'épuration ethnique sont des facteurs importants à considérer pour expliquer les décisions du gouvernement Chrétien pour le cas du Kosovo. « Il y avait une reconnaissance que la situation était inacceptable, que quelque chose devait être fait » (Entrevue, 20 octobre 2015). Cette façon de concevoir la crise du Kosovo rejoint les perceptions d'une autre personne interrogée. « On a connu la Bosnie et on a vu les dangers que cela représente pour l'Europe. C'est une nouvelle crise qui frappe l'ex-Yougoslavie. On voit le nationalisme serbe qui est très fort au Kosovo et qui est exploité par Milosevic, qui cherche à reprendre possession d'un territoire. On voit aussi que du côté humanitaire, il y a des abus importants » (Entrevue, 7 décembre 2015b).

En guise de réponse à la crise du Kosovo, l'un de nos interlocuteurs rappelle qu'avant l'intervention aérienne de l'OTAN, il y avait déjà une opération au Kosovo que l'on oublie souvent, la KVM chapeautée par l'OSCE. Des militaires canadiens en faisaient partie. Il s'agissait d'une mission civile dotée d'un mandat extrêmement complexe et ambitieux (démocratisation, préparation d'élections, droits de l'homme, vérification de l'accord). En plus des autres éléments civils et policiers de la mission, il y avait 300

militaires non-armés et en civil pour essayer de vérifier l'application d'un accord qui avait été signé et qui était destiné à faire baisser la tension. « On a réussi à amener une certaine stabilité, mais on a senti assez vite que Milosevic allait poursuivre ses intentions. Il n'a pas retiré complètement ses troupes. L'Armée de libération du Kosovo n'était pas signataire de l'accord, ce qui posait un grave problème » (Entrevue, 7 décembre 2015b).

Pour cette personne rencontrée, « l'élément déclencheur a été le massacre de Racak en janvier 1999, qui a remobilisé la communauté internationale » (Entrevue, 7 décembre 2015b). Pour ce militaire, avant de penser à déployer une mission de maintien de la paix de l'ONU, qui deviendra la MINUK, il fallait absolument que l'OTAN « nettoie » le Kosovo pour rétablir la situation. « Pour régler la situation, il fallait la structure de commandement et de contrôle. Il fallait des moyens. Il n'y avait personne d'autre qui aurait pu faire cela. Les Nations Unies, ça aurait pris beaucoup trop de temps. C'était l'OTAN, sans aucun doute pour imposer la paix. Il fallait en arriver à une situation où les belligérants seraient véritablement prêts à discuter pour un accord de paix » (Entrevue, 7 décembre 2015b).

Avec le Kosovo, on constate donc qu'une intervention militaire aérienne de l'OTAN constitue un préalable à un accord de paix, puis au déploiement sur le terrain d'opérations de paix des Nations Unies et de l'OTAN. Pour cette autre personne rencontrée, « au Kosovo, c'était l'urgence de prévenir un autre Rwanda. La pression politique sur le gouvernement d'agir était très grande et cela rejoignait la volonté des FC pour une action militaire coordonnée avec l'OTAN. Et comme le Canada n'avait pas les moyens, ni les capacités d'agir sur les deux niveaux, le maintien de la paix a été poussé sur le côté » (Entrevue, 23 novembre 2015a). Il s'agit d'une affirmation importante, car les politiciens ne parlaient que de mission de maintien de la paix, une divergence que nous devons souligner parce qu'en lien direct avec notre question de recherche.

5.2.2 Une zone de turbulence pour le maintien de la paix onusien

Tel que nous l'avons déjà mentionné au chapitre 2 de cette thèse, la décennie des années 1990 marque une zone de turbulence profonde pour le maintien de la paix onusien avec les échecs de la trilogie funeste en Somalie, en Bosnie et au Rwanda. L'une des personnes rencontrées dresse ainsi un parallèle entre « la débâcle de la Bosnie et du massacre de Srebrenica, ainsi que l'horreur du génocide au Rwanda pour expliquer le cas du Kosovo » (Entrevue, 7 décembre 2015a).

Selon une autre personne rencontrée, la trilogie funeste a déclenché aux Nations Unies un processus de rénovation, de réaction face à ces difficultés. À cet égard, il cite le Rapport Brahimi qui prendra forme et qui sera rendu public à la fin de la décennie des années 1990, visant à doter les Nations Unies de capacités autonomes et d'une structure d'appui logistique. « Le Canada a été un propagandiste d'une bonne partie de ce que l'on retrouve dans le Rapport Brahimi, qui est compatible sinon issu d'études canadiennes réalisées par des diplomates et des militaires canadiens » (Entrevue, 23 novembre 2015a). La responsabilité de protéger constitue, selon notre interlocuteur, l'autre réponse, celle qui ouvre la porte à l'intervention militaire musclée pour rétablir la paix. « Pour moi, je trouve que la cohabitation entre ces deux concepts, maintien de la paix et interventions militaires, est très dangereuse, surtout dans des conflits asymétriques ou même dans des conflits où l'on retrouve du banditisme, du brigandage et du pillage, comme on l'a vu au Kosovo » (Entrevue, 23 novembre 2015a). En ce sens, le Kosovo est un bon exemple d'une mission de quasi-tutelle et d'accompagnement d'un gouvernement. Cela dit, une autre personne rencontrée remarque « qu'il a vraiment fallu contraindre les Serbes par la force d'accepter les conditions. Il n'y a aucun doute qu'au Kosovo on imposait nos volontés aux Serbes » (Entrevue, 30 novembre 2015).

Nos entretiens ont aussi permis de mettre en évidence l'épineuse question du droit de veto des membres permanents du CS de l'ONU. Selon une personne rencontrée, la délégation canadienne aux Nations Unies « s'est bien gardé de parler du Kosovo au

Conseil de sécurité, en raison du veto qui serait tombé. C'était notre stratégie lors des réunions informelles » (Entrevue, 23 novembre 2015a). Une autre personne interrogée rappelle qu'il n'y a pas eu de vote formel au CS de l'ONU sur le Kosovo. « Il était impensable de déployer une OMP au Kosovo dans le contexte des vetos russe et chinois, et nous le savions très bien » (Entrevue, 7 décembre 2015a). Notre interlocuteur ajoute même que « le Canada n'a pas eu de véritable influence lors de la crise du Kosovo, malgré son siège de membre non-permanent. Le Canada a été un suiveur. Les options étaient limitées pour le gouvernement. En fait il n'en n'avait aucune. Nous avons joint la parade » (Entrevue, 7 décembre 2015a).

5.2.3 Les relations politico-administratives et les processus décisionnels

Jusqu'ici, notre analyse documentaire et nos entretiens ont permis de réaliser plusieurs constats importants sur la transformation du maintien de la paix et de la contribution canadienne. Nous allons maintenant aborder plus spécifiquement les enjeux décisionnels canadiens à l'interne, notamment en ce qui a trait aux acteurs institutionnels impliqués dans les décisions, à leurs buts opérationnels particuliers, au développement des options militaires et à la prise de décision gouvernementale. Nos entrevues effectuées avec des acteurs des processus de prise de décision pour le cas du Kosovo nous ont permis de mettre en évidence d'autres constats importants visant à cerner les relations politico-administratives et les processus décisionnels entourant les choix d'intervention militaire canadienne.

5.2.4 Un conglomérat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliés

Pour cette étude de cas, comme pour la précédente, il y a plusieurs organismes et acteurs qui ont de l'influence sur la prise de décision, confirmant ainsi la pertinence du « paradigme bureaucratique » pour expliquer la prise de décision gouvernementale. Selon une personne rencontrée, lorsqu'il est question du maintien de la paix pour les diplomates des Affaires étrangères, « toutes les décisions viennent du BCP, c'est-à-dire du premier

ministre. On est dans un débat en quelque sorte, on est appelé à faire des représentations et des propositions » (Entrevue, 23 novembre 2015a).

Ceci étant dit, notre interlocuteur précise qu'en ce qui a trait au maintien de la paix ou aux opérations militaires, toutes les demandes concernant l'opérationnel, les effectifs et les équipements sont de la responsabilité du MDN et des FC. Toutes les propositions politiques proviennent du Ministère des Affaires étrangères. Il faut aussi ajouter l'appui de l'ACDI pour les questions liées au développement. Il y a donc une multiplicité d'acteurs administratifs qui interviennent pour donner les paramètres généraux, une dynamique expliquée par le modèle 2 d'Allison et Zelikow (1999) sur les processus organisationnels.

La dynamique du modèle bureaucratique incarnée par le modèle 3 du « paradigme bureaucratique » n'est certes pas à négliger pour expliquer la prise de décision. Les sous-ministres sont plus près des considérations politiques, étant en contact direct avec les ministres. Parfois, des membres des Affaires étrangères ou des FC sont des conseillers sur certains dossiers, en accompagnant les ministres sur des sujets particuliers. Notre interlocuteur est catégorique : « c'est au plus haut niveau politique que les choses se décident » (Entrevue, 23 novembre 2015a).

À cet égard, selon une autre personne rencontrée, il est important de comprendre la nature des relations politico-administratives dans le contexte canadien; les politiciens sont servis par leurs conseillers. Ils sont servis par les Affaires étrangères, la Défense, les FC et le BCP. Cet interlocuteur souligne d'ailleurs l'important rôle du conseiller diplomatique, qui consiste à synthétiser auprès du premier ministre les différentes vues des ministères dans une dynamique propre au modèle de la politique bureaucratique caractérisant les jeux de pouvoir. « Il peut arriver que le conseiller diplomatique du premier ministre ne partage pas le même point de vue que le ministre de la Défense ou celui du ministre des Affaires étrangères. Il y a parfois des batailles » (Entrevue, 7 décembre 2015a). Cette

façon de concevoir les processus décisionnels traduit bien l'esprit du *pulling and hauling games* incarné par le modèle de la politique bureaucratique.

5.2.5 Des buts opérationnels particuliers

Nos entretiens ont par ailleurs révélé l'importance des buts opérationnels particuliers du Ministère des Affaires étrangères, du MDN et des FC lors de la crise du Kosovo, dans ce que l'on pourrait considérer être des disputes territoriales caractérisant le modèle 3 et l'aphorisme *where you stand depends on where you sit* incarné par le modèle 3 d'Allison et Zelikow (1999). Selon une personne rencontrée, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense ont personnifié les débats sur la sécurité humaine et sur la responsabilité de protéger à la fin des années 1990.

La crise du Kosovo est la première crise qui survient après que le Canada ait endossé le concept de sécurité humaine. Les ministres Axworthy et Eggleton avaient de la difficulté à s'harmoniser. Surtout Axworthy, qui devait faire la pirouette qu'il n'avait pas faite jusque-là de donner un rôle aux FC dans l'application de la sécurité humaine. Jusqu'à ce moment-là, de l'émergence du concept autour de 1995-1996 jusqu'à la guerre du Kosovo en 1999, tu as une césure très nette entre les FC et le Ministère des Affaires étrangères. La guerre du Kosovo oblige à remettre cela en question parce que jusque-là, c'était un concept des Affaires étrangères qui n'appartenait pas aux FC, qui n'avaient aucune idée de quoi il s'agissait (Entrevue, 4 décembre 2015).

Un autre de nos interlocuteurs fait un constat similaire, faisant remarquer que dans le cas du Kosovo, le Canada justifie sa position sur la base de l'intervention humanitaire, la prévention du génocide et la théorie de la responsabilité de protéger. « Manifestement, le ministre Axworthy semblait mal-à-l'aise avec l'intervention du Kosovo. Parce que l'on était hors de la légalité, même si cela reposait sur des bases morales » (Entrevue, 23 novembre 2015a). Les deux ministères, représentés par leurs ministres respectifs, ne sont donc pas nécessairement sur la même longueur d'onde. D'une part, il y a un changement majeur aux Affaires étrangères avec l'agenda du ministre Axworthy porteur du concept de sécurité humaine et il faut composer avec la question de la légitimité des Nations

Unies. D'autre part, il y a les FC veulent aller au Kosovo sans une résolution du CS de l'ONU.

Selon cette personne rencontrée, il y a une autre influence importante au processus décisionnel liée aux buts opérationnels particuliers des FC en matière de maintien de la paix. Pour notre interlocuteur, « il y a une tendance à considérer le maintien de la paix comme une perte de temps et un affaiblissement de nos capacités militaires. Il y a aussi un lien à établir avec la défense continentale, qui nous lie avec nos alliés américains. Plusieurs décisions canadiennes doivent être prises dans ce contexte » (Entrevue, 23 novembre 2015a). Toujours selon cet interlocuteur, avec l'ex-Yougoslavie et les déboires de la Somalie et du Rwanda, « il y a l'idée qui fait son chemin à l'effet que le Canada ne doit pas jouer un rôle inutile et qu'il doit se déployer avec des forces conséquentes. Il y a aussi l'idée que ce n'était pas des OMP qu'il fallait à ce moment-là, mais des opérations militaires » (Entrevue, 23 novembre 2015a).

Le cas du Kosovo correspond à cette vision-là. Dans les autres cas, cette personne rencontrée rappelle qu'il y avait eu des troupes mal préparées, qui se sont très mal conduites et que l'on a dû limoger. « L'argument des militaires c'était que l'on devait prendre nos responsabilités au sein de l'OTAN et qu'avec nos capacités limitées, on ne pouvait plus faire ce genre de missions » (Entrevue, 23 novembre 2015a). Ainsi, « dans le cas du Kosovo, on était vraiment coincé. Parce qu'à l'époque, on était en train de planifier l'intervention humanitaire. Il n'y avait pas de choix autre que de participer à une opération militaire et naturellement, il fallait le faire avec l'OTAN » (Entrevue, 23 novembre 2015a).

Ce constat renforce donc de nouveau, comme pour notre étude de cas sur la Bosnie, l'importance de considérer dans une perspective d'administration publique les relations politico-administratives dans le développement des options militaires pour expliquer les processus décisionnel du gouvernement canadien dans cette étude de cas. En Bosnie, le

pulling and hauling games semblait se faire au niveau de « l'effort » militaire à consentir. Avec le Kosovo, il y a aussi une dynamique de *pulling and hauling games*, mais la dimension « orientation » de l'intervention semble être aussi présente, peut-être plus que la dimension au niveau de « l'effort » à consentir. Il s'agit, dans une perspective comparative, d'une distinction importante à faire ressortir.

5.2.6 Le développement des options militaires

Tel qu'invoqué précédemment par certaines personnes rencontrées lors de nos entretiens, pour tout ce qui concerne les OMP ou les opérations militaires, toutes les demandes liées à l'opérationnel, aux effectifs et aux équipements sont de la responsabilité du MDN et des FC. Selon une personne rencontrée, dans le cas du Kosovo, « il y a eu une demande de l'OTAN à travers le représentant permanent qui répond au Ministère des Affaires étrangères pour une participation canadienne. À partir de ce moment, on a des centaines de *staff* au sein de la Défense et des FC qui sont prêts » (Entrevue, 30 novembre 2015). L'OTAN fait donc des demandes et les pays-membres répondent. À partir de ce moment, « pour le Canada, les questions qui se posent sont les suivantes : qu'est-ce qu'on peut faire avec nos ressources et avec les budgets disponibles ? Est-ce qu'on peut faire une différence ? » (Entrevue, 30 novembre 2015). Selon cette personne rencontrée, il y a plusieurs acteurs organisationnels impliqués dans le développement des options, mais certains ont plus d'influence que d'autres.

Pour le Kosovo, les militaires des FC sont très influents quant à la structure et à la contribution que l'on doit faire. C'est à nous de convaincre le gouvernement; de convaincre le ministre de la Défense puis le gouvernement à travers le ministre que c'est la meilleure solution pour le Canada. En présentant les options, les *packages* dans le jargon, on leur dit : nous on vous recommande fortement telle option. C'est comme cela que ça s'est passé pour le Kosovo et ça se passe tout le temps comme cela, plus ou moins vite (Entrevue, 30 novembre 2015).

Ces propos nous permettent d'ailleurs de mettre en perspective les propos émis par l'un de nos interlocuteurs dans notre étude de cas sur la Bosnie, selon lesquels « à partir du

milieu des années 1990, on a développé une meilleure procédure pour développer de meilleures options et avaliser le rôle du chef d'état-major des FC comme étant le seul interlocuteur auprès du gouvernement pouvant donner une opinion militaire. Pour le cas du Kosovo, en ce qui a trait aux relations politico-administratives dans le contexte canadien, le chef d'état-major est clairement un acteur clé. « Le rôle du chef d'état-major est encadré » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Ainsi, pour le chef d'état-major, la préparation des options militaires se résume par l'énoncé suivant : « Dites-nous ce qu'il faut faire, nous vous dirons ce qu'il faut en personnels. Autrement dit, dites-nous la tâche, nous vous dirons quels effectifs déployer. C'est la règle qui s'applique dans le développement des options » (Entrevues, 23 novembre 2015a; 30 novembre 2015).

Pour les personnes rencontrées et qui ont déjà participé au développement d'options militaires au sein des FC, le processus correspond à un calcul rationnel selon un critère de maximisation, dans une analyse coûts-bénéfices; une référence très nette au modèle 1 d'Allison et Zelikow (1999), que nous avons d'ailleurs relevée dans notre étude de cas précédente sur la Bosnie. Pour l'un de nos interlocuteur, « on commence toujours avec différentes échelles en prenant en considération les ressources humaines, les coûts, les impacts et les conséquences » (Entrevue, 30 novembre 2015). Cette façon de concevoir le développement des options militaires au sein des FC est aussi avalisée par une autre personne rencontrée, pour qui le développement des options militaires constitue « une procédure formalisée en fonction d'une analyse des coûts, des moyens, des capacités, des dangers et des risques » (Entrevue, 23 novembre 2015b).

Dans notre étude de cas précédente sur la Bosnie, l'une des personnes rencontrées avait indiqué qu'avec une force polyvalente apte au combat comme les FC, il y a un long spectre de missions possibles, mais elles sont possibles avec plus ou moins de profondeur. Dans cette optique, on est très conscient des limites dans le développement d'options militaires, que les moyens sont limités. « Autrement dit, tu peux tout faire, mais en petites quantités » (Entrevue, 4 décembre 2015). Cette observation se confirme encore pour le cas du Kosovo, mais de façon nuancée. En ce qui a trait aux options possibles,

une personne rencontrée fait référence à des *packages* de tailles différentes et à une « boîte noire » pour décrire le processus politico-administratif. « C'est comme s'il y a une grosse boîte noire. Le travail consiste à entrer les différents *packages* (les options) dans la boîte noire. Ce qui entrera dans celle-ci décidera du résultat. C'est tout le temps fait comme cela » (Entrevue, 30 novembre 2015). Notre interlocuteur expose ainsi le processus de développement des options militaires et la coordination avec les autres ministères et le gouvernement Chrétien pendant la crise du Kosovo; donc par la mécanique routinière de l'administration publique incarnée par le modèle 2 d'Allison et Zelikow (1999) et caractérisant les processus organisationnels.

Tu proposes au gouvernement des options. C'est cela qui va entrer dans la boîte noire avec les options des autres départements. C'est ce qui sera présenté au centre. Quand on dit le centre, il faut comprendre le BPM et le BCP. La décision va éventuellement sortir telle que proposée ou modifiée. La décision tiendra compte de l'impact en termes de coûts et en prenant en considération les impacts aux plans national et international. M. Chrétien avait une expression : est-ce que l'on va faire une différence ? C'était la question qu'il posait toujours. Il disait : ça va nous coûter tant, on vas-tu faire une différence ? M. Chrétien, dans sa grande complexité, était relativement simple dans ses prises de décisions. Il avait une logique très simple (Entrevue, 30 novembre 2015).

Pour les personnes rencontrées ayant participé au développement des options militaires, cela démontre bien en quoi la prise de décision gouvernementale peut être affectée de façon importante par des contraintes, en particulier par les processus de routines des organismes lorsqu'ils fournissent de l'information et des options; une dynamique qui s'explique par un amalgame des trois modèles du « paradigme bureaucratique » d'Allison et Zelikow (1999). En effet, selon une personne interrogée, en définissant quels sont les objectifs, quels sont les moyens et de quelle façon on va intervenir, ça prend un équilibre et c'est une véritable contrainte. « Les options militaires sont contraintes par la dimension temporelle, par les moyens, par le type d'opération. À partir de là, il y a des *packages* qui peuvent s'établir et ça devient une contrainte évidente pour les décideurs. On développe différentes options et le gouvernement en choisi une » (Entrevue, 7 décembre 2015b).

En ce qui a trait aux options militaires du gouvernement canadien pour la crise du Kosovo, nos entretiens ont révélé qu'elles étaient somme toute limitées en raison des ressources disponibles qui l'étaient autant. D'une part, notre analyse des débats parlementaires a démontré que, dès le début du mois de mars 1998, le gouvernement Chrétien suivait de près la situation au Kosovo sur les plans diplomatique, militaire et humanitaire. Parmi les options potentielles, il y avait l'option de ne rien faire et qui est toujours possible en matière de politique étrangère et de défense, mais qui semblait plutôt improbable à la lecture des événements. Il y avait aussi l'option de trouver une solution diplomatique à la crise. Sur le plan militaire et humanitaire, il y avait l'option d'envoyer des Casques bleus canadiens au sein d'une OMP des Nations Unies ou d'une force militaire internationale. Il y avait aussi l'option d'un déploiement de troupes terrestres au sein d'une force l'OTAN, tout comme le recours à des frappes aériennes menées par les pays membres de l'OTAN.

Or, pour le Canada, « à partir du moment où l'on sait que ça prend l'aviation, on commence à développer des *packages*. Dans ce cas-ci, le recours à la force aérienne limite les *packages* à 6, 12 ou 18. Très rapidement, on est capable de voir venir qu'est-ce que l'on a besoin dans la coalition, qu'est-ce que l'on peut fournir sans se ruiner, selon nos limites » (Entrevue, 30 novembre 2015). Selon une personne rencontrée, l'envoi de six avions de chasse CF-18 au Kosovo, « le *six pack* dans le jargon, c'est la réponse automatique. C'est ce que l'on peut supporter à long terme. En plus de l'équipement, du personnel, on donne toujours une appréciation du temps » (Entrevue, 23 novembre 2015b).

Cet autre interlocuteur fait le même constat, en insistant cependant sur l'aspect rationnel que l'on retrouve dans le modèle 1 d'Allison et Zelikow (1999). « Le déploiement de six avions de chasse représente en quelque sorte une réponse automatique dans la mesure où elle assure un déploiement très rapide et une contribution limitée; c'est-à-dire le moins en contributions et le plus en bénéfices. C'est ça la maximisation » (Entrevue, 23 novembre 2015c). Une autre personne rencontrée partage cet avis et apporte un éclairage nuancé sur

la décision du gouvernement Chrétien de déployer jusqu'à 18 CF-18 pendant la campagne de bombardements de l'OTAN au Kosovo.

Six avions CF-18, c'est la réponse automatique parce que l'on ne peut pas avoir plus petit que cela. Plus on s'approchait de l'objectif de la mission, on voulait avoir plus d'avions parce que l'on voulait frapper plus fort, pour mettre davantage de pression. Pour le Canada, on augmentait de six à la fois. La prise de décision était relativement facile. Le chef d'état-major donne un coup de téléphone au chef de l'aviation en lui demandant d'en préparer six. On mettait cela à travers de la boîte noire et on tenait compte des impacts financiers et des risques (Entrevue, 30 novembre 2015).

Nos entretiens ont aussi révélé que les FC étaient prêtes pour un déploiement au sol avec tous les risques que cette option militaire comportait. L'une des personnes rencontrées nous a d'ailleurs fait remarquer que le chef d'état-major, le général Maurice Baril, avait vécu la Bosnie et le Rwanda. « Il savait très bien qu'avec les Nations Unies, on avait une épée rouillée et pas coupante » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Selon cette autre personne rencontrée, « au Kosovo, on savait que l'on ne pourrait pas rentrer librement. Pendant les négociations, nous avons compris qu'il fallait y aller avec des ultimatums » (Entrevue, 30 novembre 2015). Selon nos interlocuteurs, les FC étaient donc prêtes depuis longtemps pour une campagne aérienne et pour un déploiement au sol. Il s'agit ici d'un facteur important à prendre en considération pour cerner l'influence des militaires des FC, et plus particulièrement du chef d'état-major, dans les relations politico-administratives et le processus de prise de décision à l'interne.

Nos avions étaient déjà déployées en Italie, l'unité de combat était prête pour l'après-campagne aérienne. On s'est rendu compte qu'il y aurait une campagne aérienne, même si on espérait qu'il n'y en ait pas. Plus ça allait, plus on trouvait que c'était dangereux de rentrer sans une campagne aérienne parce que l'on avait rien détruit et on les connaissait les Serbes, on avait travaillé contre eux autres de l'autre côté de la frontière. On savait comment ça marchait avec eux. On savait que Milosevic était prêt à tout faire. Il fallait donc les brasser pas mal fort, mais on ne pensait pas qu'il faudrait aller si loin que cela. Il a fallu pratiquement détruire toutes leurs infrastructures (Entrevue, 30 novembre 2015).

Pour cette personne rencontrée, en ayant recours à la force aérienne, « on veut à tout prix éviter des pertes militaires et on présume alors qu'une supériorité aérienne peut forcer l'adversaire à s'asseoir à la table des négociations pour en venir à une entente » (Entrevue, 3 décembre 2015). Pour cet autre interlocuteur, le recours aux CF-18 au Kosovo n'est pas forcément une surprise, précisant que « la guerre du Golfe de 1990-1991 a créé une certaine habitude avec l'utilisation des CF-18. Ça rompt avec une période de 40 ans de non-participation à des conflits militaires et ça s'est avéré être un succès militaire sur toute la ligne. Il y a là un élément de normalité qui s'est installé » (Entrevue, 3 décembre 2015). Ceci étant dit, pour ce militaire de carrière, « il y a des limites à utiliser les forces aériennes. Tant que tu n'occupes pas le terrain, tu n'atteins pas complètement les objectifs. Il y a également de grands risques à faire des dommages collatéraux parmi les civils qui ne peuvent pas s'en sortir » (Entrevue, 15 décembre 2015).

Selon une autre personne rencontrée, l'option aérienne était donc optimale dans la mesure où « on espérait de ne pas être obligés de rentrer au Kosovo en combattant, au sol, pour arrêter les massacres. Si l'aviation n'avait pas réussi à faire plier Milosevic, on aurait été obligé de se déployer au sol. Dans ce cas, cela aurait été pire parce que les Serbes se seraient certainement opposés à nous, dans une optique de guerre de guérilla. C'était une mission qui nous faisait peur et on était préparé solide pour cela » (Entrevue, 30 novembre 2015). À cet égard, au niveau du chef d'état-major, selon ce qui nous a été permis d'apprendre lors de nos entretiens, la préparation des options militaires est essentiellement déterminée par les questionnements suivants : est-ce qu'on y va, oui ou non ? Dans l'affirmative, avec quelles capacités on va y aller ? Selon cette personne rencontrée, pour le Kosovo, le chef d'état-major « ne voulait pas envoyer moins d'un gros bataillon avec tout le complément de blindés et d'artillerie. C'était un *battle-group*, un bataillon avec toutes les composantes nécessaires pour composer avec la situation. C'était le plus petit où on voulait aller au point de vue national » (Entrevue, 30 novembre 2015).

Avec cela, on a l'option militaire porc-épic qui signifie que tu as tout ton système de défense pour rentrer et sortir. Tu ne dépends pas de personne [sic], ni d'un autre pays pour obtenir du support. Tu es auto-suffisant au point de vue combat. Tu rentres avec toute ta chaîne de combat. Cette option avait été approuvée par tout le monde avant le début de la campagne aérienne. Parce qu'à partir du moment où on commençait à bombarder, il fallait être prêts à rentrer dans une mission de combat. On ne savait pas comment ça allait finir cette campagne-là. On était à peu près sûrs de gagner, mais on ne savait pas comment et dans quelles conditions. Quand tu te déploies dans un pays que tu viens de bombarder, tu dois être prêt à tout. Si l'ennemi décide de te combattre, tu dois y faire face et tu entres dans une situation où tu dois te défendre tout le temps. On se prépare à cela et non pas pour une opération de maintien de la paix. On se prépare à se battre dans une opération d'imposition de la paix (Entrevue, 30 novembre 2015).

En somme, il est important de distinguer les différentes phases de l'intervention des FC au Kosovo. D'abord, le développement des options. Ensuite la campagne aérienne de bombardements et la question des réfugiés. Finalement, le déploiement de la composante armée de terre qui se déploie pour la KFOR suivant l'accord de paix. En fonction de la situation tactique et stratégique, il a donc fallu réajuster les moyens que l'on mettait en place, à la demande du premier ministre et du Cabinet.

5.2.7 La prise de décision gouvernementale

Plusieurs personnes rencontrées lors de nos entretiens ont souligné l'importance des événements, mais aussi des considérations politiques pour expliquer la prise de décision gouvernementale. Il s'agit ici d'un constat caractérisant le modèle 3 d'Allison et Zelikow (1999). Pour cette personne rencontrée qui a été au cœur du processus décisionnel lors de la crise du Kosovo, il y avait « clairement l'urgence de la décision politique sur la question des réfugiés », précisant que « le premier ministre abordait la prise de décision de façon relativement simple, mais émotionnelle également » (Entrevue, 30 novembre 2015). Cet interlocuteur assure par ailleurs que « les résultats peuvent dépendre des relations personnelles et humaines. Ce n'est pas totalement une décision mécanique » (Entrevue, 30 novembre 2015).

Les relations personnelles, ça signifie la confiance mutuelle que tu as, que quand tu dis quelque chose, on te croit. Si jamais tu perds ta crédibilité, tu es aussi bien d'aller te trouver une job ailleurs. Quand tu parles de quelque chose, tu es aussi bien de dire les vraies choses et d'être sûr de ton coup pour ton intégrité. Tout est une question de relations personnelles, notamment avec le ministre. Si le premier ministre n'a pas confiance, qu'il change de chef d'état-major (Entrevue, 30 novembre 2015).

Selon cette personne rencontrée, dans le cas du Kosovo, c'était toujours le Cabinet au complet qui étudiait les options. Ce n'était pas un comité ministériel. Le chef d'état-major de la Défense nationale était invité au moins une fois par semaine au Cabinet lors de réunions, parfois plus.

Quand on dit que l'on assiste au Cabinet, il faut préciser que l'on assiste à l'item sur agenda. Ce qui veut dire que l'on attend notre tour dans une salle d'attente à côté de la salle du Cabinet. Ils viennent nous chercher chacun notre tour quand vient le temps d'aborder l'item en question. On devait rendre compte au Cabinet de ce qui se passait durant la campagne. Le premier ministre insistait pour que le chef d'état-major soit là. Dans le temps de la guerre du Kosovo, il était intéressant de voir l'intérêt des membres du Cabinet vis-à-vis de cette campagne-là (Entrevue, 30 novembre 2015).

En ce qui a trait aux intérêts des membres du Cabinet sur la crise du Kosovo et à la nature de la décision prise au sujet de la campagne aérienne, cet interlocuteur est catégorique. « Si la décision n'avait pas été un consensus, je m'en rappellerais. Mais les membres du Cabinet ont souvent questionné la durée de la campagne aérienne. Il n'y a pas vraiment eu de négociation, ni de marchandage » (Entrevue, 30 novembre 2015). Cette façon de concevoir la prise de décision au Cabinet est aussi corroborée par une autre personne rencontrée, tout en apportant une nuance importante en ce qui a trait aux intérêts des membres du Cabinet. « Les ministres, par définition, ne sont pas toujours compétents. Le premier ministre doit choisir parmi ceux qui se présentent et qui ont été choisis par la population » (Entrevue, 7 décembre 2015a). Cet autre interlocuteur insiste cependant sur l'importance de la responsabilité du gouvernement à l'égard de cette crise.

La crise du Kosovo a été pas mal difficile. On pensait que la campagne aérienne durerait une semaine ou deux, et ça a duré 78 jours. À toutes les fois que le chef

d'état-major allait au Cabinet, on lui posait des questions pour savoir pourquoi ce n'est pas terminé. Une campagne qui a été dure sur les nerfs de tout le monde, particulièrement sur l'OTAN parce que l'on ne savait ce qui allait arriver. Ça a été une mission qui a été dure au Kosovo (Entrevue, 30 novembre 2015).

Dans le cas du Kosovo, « le premier ministre Chrétien avait l'habitude de faire le tour de la table pour la prise de décision parce que l'on impliquait des troupes. C'était important parce que le premier ministre doit rendre compte à la Chambre » (Entrevue, 30 novembre 2015). Pour cette personne rencontrée, le style de leadership du premier ministre Chrétien était simple. « C'était un gang leader, un politicien qui exigeait la loyauté et les gens lui donnait, c'était évident. C'est quelqu'un qui a du jugement, très précis lorsque nécessaire. L'adaptabilité politique était évidente. Il était capable de lire une situation et d'exploiter la situation. Il était très bien entouré. Il ne s'entourait pas de *yes men* » (Entrevue, 30 novembre 2015). Cela rejoint les propos d'une personne rencontrée que nous avons précédemment citée assurant que « c'est au plus haut niveau politique que les choses se décident » (Entrevue, 23 novembre 2015a).

En effet, nos entretiens sur le cas du Kosovo nous permettent d'avancer que la décision du gouvernement de déployer des militaires canadiens au Kosovo au terme de la campagne de bombardements s'explique plus précisément par le modèle 3 d'Allison et Zelikow (1999). Cette personne rencontrée lors de nos entretiens résume ainsi de façon fort éloquente comment cette décision a été prise.

Le chef d'état-major a convaincu le gouvernement d'y aller avec un *battle-group* de 1 600 personnes parce qu'il fallait être capable de rentrer et de s'extraire avec les chars de combats et l'artillerie légère au complet. On était prêts à aller se battre. Mais lorsque Milosevic a accepté l'accord de paix, on a réduit à 1 000 hommes à la demande du premier ministre, sans passer par la boîte noire. Il y a un paquet de bureaucrates qui n'ont pas été consultés et qui ont été insultés. On est allé à 1 000 parce que la situation avait changé, à la demande du premier ministre. On n'avait plus besoin de 1 600 parce qu'il ne s'agissait plus d'une mission de combat et que ça coûtait très cher. Il y avait un accord de paix et il y avait un paquet d'avions qui étaient capables de nous défendre, incluant un bataillon d'hélicoptères d'attaque apache américain qui était-là, à la frontière avec la Macédoine. En diminuant à 1 000, on a enlevé du matériel lourd (Entrevue, 30 novembre 2015).

À la lecture des propos de cette personne rencontrée, la dynamique incarnée par le modèle 3 d'Allison et Zelikow (1999) est indéniable dans le processus de prise de décision du gouvernement de déployer 1 000 soldats au Kosovo. Cette décision s'est prise au plus haut niveau politique, au terme d'un compromis entre le premier ministre et le chef d'état-major. Contrairement à la décision de déployer les CF-18 pour la campagne de bombardements aériens, cette décision a été prise sans passer par la boîte noire caractérisant les routines administratives. La décision finale a été prise par le premier ministre en fonction de l'évolution de la situation, de considérations politiques et financières, et en tenant compte de l'avis professionnel du chef d'état-major.

5.3 Un deuxième bilan

Cette deuxième étude de cas sur le conflit Kosovo nous a permis de dresser un deuxième bilan sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix à la fin de la décennie des années 1990. Nous avons constaté à travers notre analyse des débats parlementaires et des enjeux décisionnels canadiens que le gouvernement libéral dirigé par le premier ministre Jean Chrétien a dû réagir aux événements particuliers du Kosovo. Tel que le remarque l'une des personnes rencontrées lors de nos entretiens, « l'intervention du Canada s'explique par des motifs humanitaires, mais aussi par des motifs géostratégiques. Ce n'était pas l'un ou l'autre. C'est clair que c'étaient les deux » (Entrevue, 7 décembre 2015a).

En effet, la crise du Kosovo a confronté le gouvernement du Canada à un « dilemme de taille ». D'une part, le Canada comme ses alliés sont confrontés au dilemme de la menace d'un veto par deux membres permanents du CS de l'ONU empêchant une intervention humanitaire visant à mettre fin à un nettoyage ethnique dans la sphère d'influence de l'OTAN. D'autre part, le gouvernement canadien est confronté au dilemme d'une intervention militaire aérienne illégale selon le droit international, mais légitimée en fonction de principes moraux. Ainsi, nous avons ainsi fait ressortir dans cette étude de cas

que les ministres canadiens des Affaires étrangères et de la Défense ont personnifié les débats à l'interne sur la sécurité humaine et la responsabilité de protéger à la fin des années 1990 et que les deux ministères, représentés par leurs ministres respectifs, n'étaient pas nécessairement sur la même longueur d'onde.

Par ailleurs, nous retiendrons d'autres constats liés à la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix à la fin de la décennie des années 1990. À cet égard, notre étude de cas a révélé que sur le plan diplomatique, le Canada n'a pas eu de véritable influence lors de la crise du Kosovo, malgré son siège de membre non-permanent du CS de l'ONU, et que les options militaires étaient somme toute limitées pour le gouvernement. Sur le plan militaire et en ce qui a trait à sa contribution au « maintien de la paix », le cas du Kosovo est aussi révélateur du fait que ce soit « d'abord une guerre aérienne, ça fait en sorte que l'on va enlever la pression ressentie chez les FC. Il n'y a pas de troupes au sol lors de l'intervention militaire aérienne. L'aviation avait été épargnée par les missions de maintien de la paix » (Entrevue, 4 décembre 2015). Selon cette personne rencontrée, « le message que l'on retient de cette intervention au Kosovo c'est que c'est un succès. Cela démontre que les Canadiens sont interopérionnels avec les Américains. C'est un discours très positif » (Entrevue, 4 décembre 2015).

Cette étude de cas démontre en outre que les FC s'adaptent aux événements, aux nouvelles réalités et que « les opérations de combats (OIP) sont fondamentales pour expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix » (Entrevue, 20 octobre 2015).

Un amalgame des trois hypothèses

Cette deuxième étude de cas a aussi démontré l'importance de saisir les relations politico-administratives pour répondre précisément à notre question de recherche. À l'aide du « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999), nous avons vu que le cas du

Kosovo fait de nouveau ressortir une explication exposant une réponse caractérisée par un amalgame des trois hypothèses soulevées dans cette recherche. En effet, les trois modèles du « paradigme bureaucratique » sont de nouveau à l'œuvre dans cette étude de cas, mais doivent être encore nuancés.

D'une part, nous devons à nouveau tenir compte de la rationalité entourant la situation particulière de la crise du Kosovo et des ressources canadiennes limitées pour intervenir militairement (modèle 1). À cet égard, nous avons vu que le développement des options militaires par les FC correspond à un calcul rationnel selon un critère de maximisation, dans une analyse coûts-bénéfices. « On commence toujours avec différentes échelles en prenant en considération les ressources humaines, les coûts, les impacts et les conséquences » (Entrevue, 30 novembre 2015). Que ce soit pour la campagne aérienne ou pour le déploiement de troupes au sol, nous avons vu que la rationalité entourant le développement des options militaires est indéniable. Ainsi, notre première hypothèse se vérifie, mais n'explique pas tout : le gouvernement a certes établi son choix à partir d'une analyse rationnelle, mais limitée par une dynamique incarnée par les deux autres modèles du « paradigme bureaucratique ».

D'autre part, il a aussi été question dans cette étude de cas du conglomerat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliées qui ont des buts opérationnels particuliers en fonction de routines et de procédures, confirmant ainsi la pertinence du modèle 2 pour répondre plus précisément à notre question de recherche. En effet, nous avons vu que toutes les demandes liées à l'opérationnel, aux effectifs et aux équipements sont de la responsabilité du MDN et des FC. Nous avons aussi fait ressortir, au niveau de la procédure, l'encadrement du rôle du chef d'état-major dans le développement des options militaires et l'importance de la « boîte noire » caractérisant les routines administratives. Les options militaires étaient peu nombreuses pour faire face à la situation au Kosovo et devaient tenir compte des ressources militaires canadiennes somme toute limitées. En fait, la mécanique routinière de l'administration publique entourant le développement des options militaires fait clairement ressortir une explication mettant de nouveau en

évidence l'importance de l'*input* militaire et d'une intervention programmée en deux temps : d'abord, une intervention aérienne avec le déploiement par étape des CF-18; ensuite, une intervention terrestre avec le déploiement d'un *battle group*. Ainsi, notre deuxième hypothèse se vérifie, mais se doit d'être de nouveau nuancée : le gouvernement a certes établi son choix à partir d'un processus décisionnel normé, mais qui n'explique pas le processus décisionnel en entier.

En effet, nous avons vu dans cette deuxième étude de cas un processus décisionnel au plus haut niveau politique, au bout d'un processus faisant ressortir une dynamique incarnée par le modèle 3 d'Allison et Zelikow (1999) et un *pulling and hauling games* bien différent de celui de notre étude de cas sur la Bosnie. En effet, contrairement à la décision de déployer les CF-18 pour la campagne de bombardements aériens, la décision du gouvernement de déployer un *battle group* de 1 000 soldats au Kosovo a été prise sans passer par la boîte noire caractérisant les routines administratives. La décision finale, sous forme de compromis, a été prise par le premier ministre en fonction de considérations externes, politiques et financières, et en tenant compte de l'avis professionnel du chef d'état-major des FC. Cette décision s'est donc prise, au final, au plus haut niveau politique. Ainsi, notre troisième hypothèse se vérifie et confirme notre raisonnement soutenant une explication caractérisée par un amalgame des trois hypothèses : le gouvernement a établi son choix à partir d'une lutte bureaucratique entre ceux qui formulent les options et leurs maîtres politiques.

Nous pouvons ainsi conclure notre deuxième étude de cas en établissant de nouveau, avec des éléments bien différents du premier cas à l'étude, un lien de causalité entre la transformation de la contribution canadienne au maintien de la paix (les choix d'intervention militaire), les ressources limitées du Canada pour intervenir militairement et le développement des options militaires pour la prise de décision gouvernementale.

CHAPITRE 6

Le cas de l'Afghanistan

Introduction

Avec les attentats du 11 septembre 2001, la chute du régime taliban et la signature des Accords de Bonn en décembre 2001, l'Afghanistan est le théâtre d'une intervention militaire et humanitaire internationale sans précédent. Le Canada participe à la guerre contre le terrorisme sous commandement américain, tout en jouant son rôle au sein de l'opération de paix chapeautée par l'OTAN à partir de l'été 2003. Le déploiement militaire canadien de l'été 2003 à Kaboul ne constitue pas une OMP de l'ONU, mais bien une mission de « protection », de « stabilisation » ou « d'imposition » de la paix de l'OTAN, sous mandat de l'ONU. À nouveau, les FC s'adaptent aux événements, aux nouvelles réalités. Elles se transforment malgré leurs vieux réflexes de « casques bleus ».

Dans ce chapitre, nous chercherons à répondre à notre question de recherche, ainsi qu'à valider ou infirmer nos hypothèses de recherche en analysant les bouleversements qui affectent la nature des opérations de paix, cette fois au début des années 2000. En empruntant la même démarche méthodologique que dans les deux chapitres précédant, nous commencerons par observer les événements ayant mené au déploiement des FC au sein de la FIAS. Comme nous l'avons fait pour nos deux études de cas précédentes, cela nous permettra de mettre en évidence les facteurs externes et internes ayant pesé dans les choix d'interventions militaires canadiennes au sein de l'OTAN, mais aussi le rôle de surveillance du Parlement dans cette étude de cas à travers une analyse des débats parlementaires. Ensuite, nous chercherons à cerner les relations politico-administratives et les processus de prise de décision gouvernementale entourant les choix d'intervention militaire canadienne, dans une perspective d'administration publique.

6.1 La guerre contre le terrorisme

Le 11 septembre 2001, des attentats terroristes sont perpétrés contre le World Trade Center à New York et contre le Pentagone à Washington, faisant environ 3 000 morts. Le président des États-Unis, George W. Bush, déclare immédiatement la guerre contre le terrorisme avec une approbation quasi unanime, en particulier avec l'aval du CS de l'ONU et la solidarité des membres de l'Alliance atlantique. À New York, le CS adopte la résolution 1368 qui condamne les attaques terroristes et appelle tous les États-membres à œuvrer ensemble pour traduire en justice « les auteurs, les organisateurs et les commanditaires ». À Bruxelles, les pays membres de l'OTAN décident, pour la première fois depuis la création de l'Alliance atlantique en 1949, de mettre en œuvre le mécanisme de solidarité militaire prévu à l'article 5 prévoyant qu'une attaque perpétrée contre un État-membre est considérée comme une attaque dirigée contre tous les pays membres de l'Alliance. Quelques jours plus tard, les États-Unis désignent Oussama Ben Laden comme l'auteur des attentats.

Le gouvernement canadien suit la situation de près. À la reprise des travaux parlementaires à Ottawa, le 17 septembre, la période des questions orales est dominée par les attentats du 11 septembre. À l'ouverture de la séance, la Chambre des communes adopte une motion unanime et le premier ministre fait une déclaration importante.

Nous avons vécu des journées tristes et éprouvantes depuis que la nouvelle des événements tragiques de New York et Washington nous est parvenue. Des journées qui nous ont donné la certitude que les sociétés civilisées de ce monde ont le devoir solennel de condamner d'une seule voix le fléau qu'est le terrorisme. Étant donné l'urgence de la situation, les Canadiens seront heureux de constater que leurs représentants élus ont décidé, en toute solidarité, de placer ce débat en tête de notre ordre du jour parlementaire. J'accueillerai avec plaisir les points de vue des députés au sujet du rôle que le Canada devrait jouer dans la préparation d'une riposte internationale à la fois ferme et juste contre cette menace mondiale sans précédent. Il existe de ces rares occasions où le temps semble s'arrêter. Où le monde entier est paralysé par un événement particulier. Il existe aussi des occasions terribles où la noirceur de l'âme humaine échappe aux contraintes de la civilisation et se révèle dans toute son horreur à un monde stupéfait. Le mardi 11 septembre 2001, le temps s'est arrêté. Et ce jour restera à jamais gravé dans nos mémoires (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 17 septembre 2001).

Le Canada est officiellement en guerre contre le terrorisme. Le premier ministre indique à la Chambre qu'à l'OTAN, la semaine précédente, le Canada a voté avec ses alliés « pour dire que toute attaque contre un pays membre était une attaque contre nous tous. (...) Nous nous joindrons aux États-Unis et à nos alliés dans cette lutte à finir contre le terrorisme » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 17 septembre 2001). Le gouvernement entend mettre à contribution la diplomatie canadienne afin d'élargir au maximum la coalition autour des États-Unis et saisir les instances internationales concernées par cette question, notamment le CS de l'ONU. Le ministre des Affaires étrangères, John Manley, précise que dans la résolution de l'OTAN, selon l'article 5, il est aussi nécessaire de donner des informations au CS et que c'est un aspect du multilatéralisme qui existe déjà dans les procédures qui sont suivies en rapport avec cette catastrophe.

Ceci étant dit, les parlementaires s'interrogent sur les capacités du Canada à tenir ses engagements au sein de l'OTAN et de mener la guerre contre le terrorisme. À cet égard, l'AC rappelle qu'il y a neuf ans, les FC comptaient 90 000 personnes et n'en comptent plus aujourd'hui que 55 000, leurs effectifs continuant de diminuer. « Notre plus importante force de sécurité nationale a perdu près de la moitié de ses effectifs en dix ans, alors que nous nous engageons dans une guerre contre le terrorisme. Nos forces armées comptent des personnes très compétentes, mais qui sont déjà surchargées de travail » (Chambre des communes, Débats, 17 septembre 2001). Le ministre de la Défense, Art Eggleton, estime que le gouvernement est déterminé à intensifier la lutte contre le terrorisme, « mais il faudra y mettre le temps. Il ne s'agit pas d'une guerre conventionnelle. Les ressources et le personnel nécessaires font actuellement l'objet d'un examen. (...) Nous avons les ressources nécessaires et nous sommes prêts à les utiliser dans une campagne contre le terrorisme » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 17 septembre 2001).

6.1.1 L'opération « Justice infinie »

Le 19 septembre, les États-Unis déclenchent l'opération militaire « Justice infinie », qui sera rebaptisée « Liberté immuable » (*Enduring Freedom*). Lors d'une adresse à la nation, le président américain George W. Bush demande à chaque pays de se joindre aux États-Unis pour défendre la liberté : « soit vous êtes avec nous ou avec les terroristes ». À la Chambre des communes, le ministre de la Défense est questionné sur une éventuelle contribution canadienne à cette opération militaire et déclare que les États-Unis n'ont présenté jusqu'ici aucune demande précise au Canada ou à n'importe lequel de leurs alliés. « Ils sont encore à déterminer la forme que prendra la campagne contre le terrorisme », précisant qu'il n'est pas seulement question de l'utilisation de moyens militaires (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 21 septembre 2001).

Pour cette campagne contre le terrorisme, le Canada entend recourir à la voie diplomatique, ainsi qu'à des moyens économiques et autres, dans l'espoir de limiter l'usage de la force militaire par les États-Unis ou d'autres. Sur cette question, le ministre de la Défense déclare que le CS de l'ONU est déjà engagé dans ce processus, tout en reconnaissant que le droit d'un pays d'assurer sa propre défense est énoncé clairement dans l'article 51 de la Charte onusienne. « Nous comptons collaborer avec nos partenaires américains et avec les Nations Unies et le CS des Nations Unies, et avec l'OTAN, qui sera aussi un joueur clé dans tout cela » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 21 septembre 2001). Le gouvernement se dit en outre résolu à collaborer avec les États-Unis dans le cadre de la campagne de lutte contre le terrorisme. « Nous sommes prêts à mettre notre matériel à disposition et à fournir de l'aide sous toutes les formes qui sont dans les limites de nos possibilités » (Chambre des communes, Débats, 21 septembre 2001). Sur la question d'un engagement militaire réel du Canada dans le cadre la lutte contre le terrorisme, le ministre de la Défense nationale rappelle que la campagne contre le terrorisme ne se limitera pas à une intervention militaire et que celle-ci sera multidimensionnelle. Selon le ministre, « le secteur militaire examine diverses options. À l'heure actuelle, le gouvernement n'a pas encore établi de scénarios précis. Il envisage

différentes possibilités et oui, les coûts seront pris en compte » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 21 septembre 2001).

Le 24 septembre, le premier ministre rencontre le président américain à Washington. À la Chambre des communes, les partis d'opposition questionnent le gouvernement sur les débuts de l'intervention militaire par les États-Unis et la Grande-Bretagne en Afghanistan, ainsi que sur la question du respect du droit international. Le ministre des Affaires étrangères rappelle « qu'il y a déjà une déclaration du CS des Nations Unies citant l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Il y a déjà une base en droit international pour les actions que les États-Unis vont prendre » (John Manley, Chambre des communes, Débats, 24 septembre 2001). Le NPD fait référence à une lettre de Geoffrey Pearson, un éminent diplomate, président de l'Association canadienne pour les Nations Unies et fils de Lester B. Pearson. La lettre rappelle au premier ministre qu'en vertu du droit international, nul pays ni groupe de pays n'a le droit d'user de représailles ou de se venger. Dans sa lettre, M. Pearson rappelle que le chapitre VII de la Charte des Nations Unies exige que toute action touchant la paix et la sécurité mondiale soit entreprise sous l'égide des Nations Unies. Pourquoi le gouvernement ne respecte-t-il pas le droit international et n'est-il pas fidèle à sa réputation de véritable internationaliste ? Le ministre des Affaires étrangères n'est pas de cet avis.

Nous avons seulement préconisé mais aussi observé une réaction multilatérale massive aux attentats du 11 septembre. Nous avons assisté à l'édification d'une coalition regroupant non seulement des pays membres de l'OTAN, mais aussi des pays musulmans et des pays asiatiques, qui reconnaissent unanimement que le monde doit mener une campagne contre le terrorisme. Nous ne pouvons pas permettre que des événements comme ceux que nous avons vus le 11 septembre se produisent de nouveau. Nous devons faire tout en notre pouvoir pour empêcher cela (John Manley, Chambre des communes, Débats, 24 septembre 2001).

Les parlementaires s'interrogent à nouveau sur les opérations militaires dans lesquelles le Canada pourrait s'engager en Afghanistan, alors que « la marge de manœuvre de l'armée canadienne est minimale quant aux effectifs disponibles ». Est-il possible, dans les différents scénarios envisagés, que des militaires canadiens déjà affectés à des missions

de paix puissent être rappelés pour une intervention en Afghanistan ? Selon le ministre de la Défense, « c'est toujours une possibilité. Diverses options sont possibles. Le Canada n'a pas une armée de la taille de celle des États-Unis. Aucun autre pays en fait. Nous pourrions cependant faire une contribution substantielle si on nous le demandait » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 24 septembre 2001).

Quelques jours plus tard, un rapport du Congrès des associations de défense sur l'état des FC soulève plusieurs questions à la Chambre des communes. Selon l'Opposition officielle, le rapport dit que le gouvernement devra investir un milliard de dollars de plus par année dans les FC, « tout simplement pour faire cesser l'hémorragie, et qu'il devra investir bien davantage pour rebâtir les forces. (...) Le Congrès des associations de défense dit que le gouvernement ne remplit pas ses engagements par rapport à notre défense nationale ». Pour le ministre de la Défense, certaines de ces observations sont valides, d'autres pas, tout en rappelant que « dans le cadre des budgets fédéraux et du financement supplémentaire pour 1999-2000, le gouvernement a réinvesti plus de trois milliards de dollars dans la défense sur quatre ans » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 27 septembre 2001). Pour le gouvernement, les FC sont en mesure de faire leur part au sein d'une force de combat polyvalente et elles peuvent respecter les directives contenues dans le *Livre blanc de la défense de 1994*. Le gouvernement dit s'affairer à moderniser l'armée canadienne et qu'il lui fournirait toutes les ressources nécessaires pour qu'elle puisse s'acquitter de ses tâches.

Le 28 septembre, le CS de l'ONU adopte la résolution 1373 sur la lutte contre le terrorisme. Placée sous le chapitre VII de la Charte, la résolution rappelle le droit inhérent de chaque État à la légitime défense et énonce diverses mesures pour lutter contre les sources de financement du terrorisme. À la Chambre des communes, les partis d'opposition font du terrorisme le thème central de la période des questions orales. Plusieurs questions portent sur la visite non partisane des chefs de parti à *Ground Zero*, sur l'adoption de la résolution 1373 par le CS de l'ONU, sur le projet de loi C-11 du

gouvernement, ainsi que sur le discours d'ouverture de l'Assemblée générale des Nations Unies par Kofi Annan.

Les parlementaires s'interrogent en outre sur le rôle du Canada dans le monde. À cet égard, le ministre des Affaires étrangères est questionné sur ses propos émis dans le cadre d'un entretien accordé au *National Post* au cours duquel il fait le constat que le Canada n'a plus les moyens de sa réputation dans plusieurs domaines où pourtant il excelle, notamment en matière de maintien de la paix et d'aide internationale. Selon M. Manley, « c'est simplement que les événements du 11 septembre ont changé la situation. (...) le fardeau est beaucoup plus élevé à cause des événements du 11 septembre. Si on veut continuer à jouer un rôle tellement important, il faut reconnaître aussi que le fardeau sera plus grand » (John Manley, Chambre des communes, Débats, 5 octobre 2001).

Par ailleurs, des parlementaires s'interrogent encore sur la légalité de l'intervention militaire en Afghanistan à l'égard du droit international. M. Manley rappelle à nouveau aux députés que l'OTAN a invoqué l'article 5 et que le CS des Nations Unies a adopté des résolutions. « Compte tenu de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, les États-Unis et leurs alliés peuvent intervenir militairement en invoquant la légitime défense dans cette situation. Tel est le fondement juridique de toute intervention en droit international. L'Union européenne, le Canada et la plupart des autres pays du monde appuient cette position » (John Manley, Chambre des communes, Débats, 5 octobre 2001).

6.1.2 Le Canada se joint à la coalition

Le 7 octobre, les forces armées américaines et britanniques déclenchent une attaque aérienne qui sera suivie d'une offensive terrestre contre le régime taliban et le réseau Al Qaida en Afghanistan. Plusieurs dizaines de pays vont se joindre à la coalition, dont le Canada. L'action militaire dans laquelle le Canada s'engage alors « n'est ni une mission de paix, dans le sens traditionnel du concept, ni même une opération de paix où la force

peut être utilisée pour imposer un mandat plus ou moins accepté par une ou plusieurs parties au conflit » (Coulon, 2004, p. 77). À la Chambre des communes, les débats parlementaires portent en grande partie sur la participation des FC à la coalition internationale contre le terrorisme. Les partis d'opposition appuient la décision du gouvernement, mais se montrent très critiques notamment des ressources octroyées aux FC (Chambre des communes, Débats, 15 octobre 2001). Il est aussi question des buts et des objectifs à atteindre dans le cadre de l'intervention militaire en cours en Afghanistan, des « conditions de victoire ». Pour le ministre de la Défense, il y a plusieurs éléments importants à prendre en considération.

L'élimination du terrorisme est évidemment notre but. Évidemment, nous voulons que les Canadiens, les Américains et tous les habitants du monde libre puissent vivre sans craindre le genre d'attentats que l'on a connus le 11 septembre. Débusquer ces organisations, les démanteler, tarir leurs sources de financement et de recrues, les empêcher de communiquer entre elles, tout cela fait partie des objectifs. (...) c'est une campagne pluridimensionnelle. Elle implique plus qu'une simple intervention militaire. En fait, à long terme, on remportera la bataille avec d'autres moyens que la seule force militaire (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 19 octobre 2001).

À cet égard, le ministre de la Défense juge « nettement prématurée » la question d'un déploiement de Casques bleus canadiens en Afghanistan dans le cadre d'une mission des Nations Unies (Chambre des communes, Débats, 22 octobre 2001). Pour l'instant, tous les moyens possibles sont envisagés, que ce soit l'aide humanitaire, une intervention de l'ACDI, l'établissement d'une société civile, voire une mission de maintien de la paix, mais aucune décision n'a encore été prise au sujet de cette dernière éventualité. Dans le cadre de l'opération Apollo, qui représente la contribution canadienne à l'opération *Enduring Freedom*, le Canada déploiera en Afghanistan et dans la région six navires, dont trois frégates, trois avions de transport Hercules et des avions de patrouille maritime Aurora, ainsi que 40 commandos spéciaux de la Force opérationnelle interarmées 2 (FOI2). La contribution canadienne représente environ 2 000 militaires.

Alors que les FC se déploient au sein de la coalition internationale dirigée par les États-Unis, il est à nouveau question du budget alloué à la défense. À la Chambre des communes, les députés débattent notamment d'un rapport déposé par le Comité permanent de la Défense nationale. L'AC estime que le gouvernement libéral actuel préside au saccage de l'institution militaire canadienne depuis 1993 (Chambre des communes, Débats, 9 novembre 2001). En s'appuyant en outre sur le *Centre for Military and Strategic Studies*, les députés de l'AC soutiennent ainsi que le *Livre blanc sur la Défense de 1994* est désuet et qu'il ne s'attaque pas aux problèmes de sécurité qui se posent au Canada aujourd'hui. L'Opposition officielle exige sans tarder une révision exhaustive et publique des systèmes de défense et de sécurité canadiens.

En réponse aux questions et aux critiques des parlementaires, le ministre de la Défense estime plutôt qu'il faut centrer l'attention sur la lutte contre le terrorisme, comme le font les FC et le gouvernement. Tout en reconnaissant qu'il ne fait aucun doute qu'il faudra procéder un jour à une révision « de fond en comble », M. Eggleton précise que le gouvernement se tient au courant de ce qui se passe. Selon le ministre, le gouvernement fait le nécessaire pour avoir des forces capables de livrer un combat polyvalent, rappelant les trois milliards de dollars investis dans les FC au cours des dernières années et qu'un comité du Cabinet a été chargé par le premier ministre de se pencher sur les problèmes de sécurité.

6.1.3 La signature de l'Accord de Bonn et la création de la FIAS

L'opération militaire *Enduring Freedom* est menée avec efficacité et provoque la chute de la capitale Kaboul et de Kandahar, jusque-là aux mains des talibans. La situation évolue également de façon significative sur la scène diplomatique. Le 5 décembre, les acteurs afghans soutenus par la communauté internationale signent l'Accord de Bonn. Cet accord prévoit la formation d'une administration intérimaire qui doit convoquer dans les six mois une Loya Jirga (une grande assemblée chargée de prendre les grandes décisions concernant le peuple afghan), qui choisira un gouvernement de transition

jusqu'à ce qu'un gouvernement pleinement représentatif puisse être élu dans le cadre d'élections libres. Ces élections doivent avoir lieu au plus tard deux ans après la nomination du gouvernement de transition et ce dernier devra soumettre, au plus tard 18 mois après sa nomination, un projet de Constitution à une Loya Jirga constitutionnelle pour ratification.

Quelques jours plus tard, à la Chambre des communes, le ministre des Affaires étrangères salue l'Accord de Bonn et les structures de base d'un gouvernement provisoire pour l'Afghanistan. Selon M. Manley, l'accord conclu à Bonn « par diverses parties afghanes est très important. Il ouvre la voie à une transition vers un nouveau gouvernement représentatif. Il intègre des femmes, ce qui répond à une des préoccupations soulevées par des députés. Il reste beaucoup de chemin à faire. Il y a de nombreux autres enjeux en Afghanistan, et notamment un important travail humanitaire » (John Manley, Chambre des communes, Débats, 10 décembre 2001).

Le 20 décembre, le CS de l'ONU adopte la résolution 1386 autorisant la FIAS. Cette force internationale est chargée d'assurer la sécurité à Kaboul. La résolution, placée sous le chapitre VII de la Charte de l'ONU, autorise le déploiement de la FIAS pour une période de six mois, spécifiant que la mission a pour mandat « d'aider l'Autorité intérimaire afghane à maintenir la sécurité à Kaboul et dans ses environs, de telle sorte que l'Autorité intérimaire afghane et le personnel des Nations Unies puissent travailler dans un environnement sûr ». Ce mandat sera renouvelé pour une période de six mois supplémentaires par la résolution 1413 (23 mai 2002) et pour une année additionnelle par la résolution 1444 (27 novembre 2002). Dans la foulée de la Conférence de Bonn, le CS adoptera la résolution 1401 (22 mars 2002), établissant la MANUA afin de renforcer les institutions afghanes et d'aider à la reconstruction du pays. Cette mission onusienne est ainsi chargée de l'application des Accords de Bonn et au règlement de l'avenir politique de l'Afghanistan.

6.1.4 La capture de prisonniers de guerre

En janvier 2002, à la reprise des travaux parlementaires à Ottawa, le rôle des FC en Afghanistan est de nouveau débattu à la Chambre des communes, notamment en ce qui a trait à la question des prisonniers de guerre, de ce qu'en feront les soldats canadiens et du traitement que le gouvernement entend leur réserver. Les parlementaires s'interrogent : est-ce que le Canada va se contenter de remettre les suspects capturés aux autorités américaines, ou va-t-il faire en sorte que la Convention de Genève soit respectée quant au traitement des prisonniers ? Le premier ministre déclare que « le Canada est clair là-dessus : il faut que les lois canadiennes soient respectées par les soldats qui seront en Afghanistan, et il faut aussi que le Canada respecte la Convention de Genève » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 28 janvier 2002). Le nouveau ministre des Affaires étrangères, Bill Graham, ajoute que « le Canada a et l'obligation et l'intention de respecter les normes de droit international. Nos troupes ont toujours bâti leur réputation sur cela et nous respectons ces normes » (Bill Graham, Chambre des communes, Débats, 28 janvier 2002).

Le lendemain, l'AC rapporte que la capture de prisonniers s'est produite la semaine dernière en Afghanistan : le premier ministre peut-il affirmer aux Canadiens que nos militaires ont respecté le droit international en remettant aux forces américaines les combattants qu'ils ont capturés ? M. Chrétien répond « oui », précisant l'avoir appris « ce matin ». « Le ministre de la Défense a décidé de m'informer ce matin, parce qu'il n'était pas en mesure de confirmer d'une façon absolue la réalité de cette information. Lorsqu'il a été absolument sûr de l'information, il m'en a informé, ce matin, de même que les autres membres du Cabinet » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 29 janvier 2002). Le BQ et le NPD questionnent aussi le gouvernement à ce sujet.

Par ailleurs, la ministre de la Coopération internationale, Susan Whelan, qui a représenté le Canada à la conférence de Tokyo sur la reconstruction de l'Afghanistan, annonce à la

Chambre, l'engagement du gouvernement canadien à souscrire 100 millions de dollars pour appuyer l'effort de reconstruction de l'Afghanistan, précisant que « ce nouvel engagement s'ajoute aux 16,5 millions de dollars qui ont déjà été versés à ce pays en aide humanitaire depuis le 11 septembre. Selon le gouvernement, grâce à cette contribution, « le Canada renforce sa longue tradition de soutien au peuple afghan dans les secteurs de la santé, de la survie des enfants, de l'égalité des sexes, de la sécurité et de la protection » (Susan Whelan, Chambre des communes, Débats, 29 janvier 2002).

Les débats sur la capture de prisonniers en Afghanistan se poursuivent pendant plusieurs jours à la période des questions orales de la Chambre des communes. Les partis d'opposition réclament la démission du ministre de la Défense « pour avoir induit la Chambre et les Canadiens en erreur au moment où il a appris que les FC avaient participé à la capture de terroristes. Comment le ministre peut-il rester en fonction alors qu'il sait que les Canadiens n'ont désormais plus confiance en lui » (Chambre des communes, Débats, 30 janvier 2002) ? Face aux nombreuses questions des partis d'opposition, le premier ministre réitère sa confiance au ministre de la Défense. « La structure hiérarchique est très claire. Le ministre de la Défense nationale rend compte au premier ministre et il nous a appris l'incident, à moi et à ses collègues, à l'occasion d'une réunion du Cabinet » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 30 janvier 2002). Selon le premier ministre, « dans notre système, le ministre de la Défense a la pleine responsabilité. C'est lui qui s'occupe des problèmes au jour le jour. Il est appelé à prendre des décisions parce que j'ai confiance en lui » (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 6 février 2002). Ceci étant dit, le ministre Eggleton demeure sur la sellette et doit à nouveau répondre aux questions des députés, qui réclament sa démission.

La FOI 2 rend compte de ses opérations au chef d'état-major de la défense, lequel me rend compte à son tour. La FOI 2 a une mission très claire et très bien définie, ainsi que des règles d'engagement. Elle se conforme à la loi canadienne. (...) La FOI 2 a été envoyée là-bas pour aider à capturer les terroristes du réseau Al-Qaïda responsables des meurtres commis le 11 septembre. C'est la mission qui a été confiée à cette force. La FOI 2 continue de faire son travail, et tant qu'elle le fera dans les limites de la loi canadienne elle se conformera aux règles établies par le gouvernement. Je suis responsable, devant le gouvernement et le Parlement, de

m'assurer que ces règles soient suivies et de leur en rendre compte (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 19 février 2002).

Par ailleurs, la question des dépenses militaires et des ressources des FC est de nouveau abordée à la Chambre des communes. L'AC estime que les dépenses inadéquates au titre de la défense réduisent la souveraineté et l'influence du Canada sur la scène mondiale. Le ministre de la Défense rétorque que cinq milliards de dollars de nouveaux fonds seront ajoutés au budget sur les cinq prochaines années. « Cela nous placera au sixième rang des pays de l'OTAN et au seizième rang dans le monde entier pour ce qui est des dépenses au titre de la défense » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 21 février 2002).

Questionné sur la possibilité d'un nouveau livre blanc sur la défense, M. Eggleton précise que bon nombre des éléments fondamentaux du dernier livre blanc de 1994 sont encore tout à fait pertinents : protéger le Canada et les Canadiens, contribuer à la sécurité du continent, contribuer à la paix et à la sécurité internationales au moyen d'opérations de paix et participer à des organisations comme les Nations Unies et l'OTAN. Selon le ministre de la Défense, « il y a, à l'heure actuelle, près de 5 000 militaires canadiens à l'étranger. Environ 3 000 d'entre eux participent à la seule campagne en Afghanistan. Nous avons des soldats en Bosnie, sur le plateau du Golan et en de nombreux autres endroits. Nous contribuons de façon très significative au maintien de la paix et de la sécurité internationales » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 21 février 2002).

Le 1^{er} mars, le ministre de la Défense nationale annonce une nouvelle contribution canadienne à la campagne menée par la coalition contre le terrorisme, consistant notamment en l'envoi d'une autre compagnie d'infanterie qui viendra renforcer les rangs de l'effectif du groupement tactique de 750 militaires du 3^e bataillon de la *Princess Patricia's Canadian Light Infantry*, déployés à Kandahar depuis janvier. Cet effectif militaire complémentaire fait partie de l'effectif original d'un millier de soldats mobilisés

par un avis de déploiement en novembre dernier. La compagnie additionnelle compte un effectif de 130 personnes et fait partie du 2^e Bataillon basé à Winnipeg. Elle portera à 880 personnes l'effectif du groupement tactique, tous grades confondus. Le départ de ces militaires est prévu pour la mi-mars.

Le 18 avril, à la période des questions orales, les députés de la Chambre soulignent le décès de militaires canadiens en Afghanistan. Cela faisait 50 ans que des soldats canadiens avaient perdu la vie au cours d'une offensive militaire. Une commission d'enquête, présidée par l'ancien chef d'état-major de la Défense, le général à la retraite Maurice Baril, est chargée d'établir les causes de l'accident. Le ministre de la Défense déclare que les FC « doivent continuer de s'entraîner dans cette région en vue des combats qu'elles pourront devoir livrer. Elles doivent être prêtes à affronter l'ennemi. Nous devons nous assurer qu'elles puissent survivre en toutes circonstances et nous tenons à réduire les risques auxquels nos soldats sont exposés » (Art Eggleton, Chambre des communes, Débats, 19 avril 2002). Le groupement tactique achèvera sa mission de six mois en juillet et ne sera pas remplacé par une autre rotation canadienne. Le Canada ne renonce toutefois pas définitivement à y retourner.

6.1.5 Les Forces canadiennes se déploient à Kaboul

Au début de l'année 2003, la crise irakienne s'impose sur l'agenda gouvernemental canadien. Les débats parlementaires portent en grande partie sur l'éventualité d'une guerre contre l'Irak. Le gouvernement est questionné sur le déploiement éventuel de soldats canadiens en Afghanistan en relève des soldats américains. Les partis d'opposition relèvent qu'il y a à peine huit mois, le Canada était incapable de soutenir le déploiement de 750 membres des troupes terrestres pendant plus d'une rotation et que ceux-ci ont dû quitter l'Afghanistan au terme de leur mission de six mois. Selon le nouveau ministre de la Défense, John McCallum, lorsque les soldats sont rentrés d'Afghanistan l'été dernier, « nous sommes restés ouverts à la possibilité qu'ils puissent y retourner ultérieurement. Notre engagement dans la lutte contre le terrorisme n'a jamais

été remis en question », précisant qu'« aucune décision n'a été prise » (John McCallum, Chambre des communes, Débats, 5 février 2003).

Quelques jours plus tard, le 12 février, le ministre de la Défense nationale fait une déclaration importante à la Chambre des communes.

La communauté internationale a demandé l'aide du Canada pour maintenir la paix et la sécurité en Afghanistan, dans le cadre d'une mission mise sur pied par les Nations Unies, à Kaboul. Le Canada a accepté de faire partie d'un groupement tactique et d'un quartier général de brigade pour une période d'un an à compter de la fin de l'été. Nous tenons à l'heure actuelle des discussions à ce sujet avec d'éventuels partenaires (John McCallum, Chambre des communes, Débats, 12 février 2003).

Un contingent d'environ 1 900 militaires canadiens sera déployé à Kaboul afin de soutenir la FIAS pour une mission d'un an. À la suite de cette annonce « surprise », en pleine crise irakienne, l'AC fait état de la démission du major-général Cameron Ross, chargé de la politique de sécurité internationale des forces armées, « par suite de la décision du gouvernement d'envoyer de nouveau des troupes en Afghanistan » (Chambre des communes, Débats, 17 février 2003). Selon l'AC, ce haut gradé a été informé de l'envoi des troupes en Afghanistan quelques minutes seulement avant que le ministre n'annonce sa décision. L'Opposition officielle dénonce la décision du gouvernement d'exposer les troupes canadiennes à des périls, sans consulter les principaux chefs militaires.

Le gouvernement se défend. Selon le ministre de la Défense, « ce sont les militaires eux-mêmes qui ont élaboré le projet que nous avons adopté. Ils l'ont élaboré plusieurs semaines avant qu'il ne soit annoncé et me l'ont soumis. C'est le projet que le gouvernement a annoncé. Les militaires n'ont pas été tenus à l'écart puisqu'ils sont les auteurs du projet » (John McCallum, Chambre des communes, Débats, 17 février 2003). Le ministre McCallum rappelle que lorsque le gouvernement a retiré les soldats

canadiens de l'Afghanistan, « nous avons encore, et nous avons toujours, des forces aériennes et navales là-bas. Nous avons également dit à ce moment-là que nous pourrions retourner en Afghanistan à une date ultérieure, ce qui est précisément ce que nous avons annoncé cette semaine » (John McCallum, Chambre des communes, Débats, 17 février 2003). Selon le ministre de la Défense, « dans une démocratie, ce n'est pas l'armée qui décide des missions qu'elle doit mener. C'est le gouvernement élu démocratiquement qui prend la décision en fonction des conseils qu'il a reçus de ses militaires et c'est précisément ce que nous avons fait dans ce cas-ci » (John McCallum, Chambre des communes, Débats, 17 février 2003).

En plus de l'annonce sur le déploiement des FC à Kaboul à compter de l'été, le gouvernement annonce un engagement supplémentaire de 250 millions de dollars pour l'Afghanistan au cours des deux prochaines années. Selon la ministre de la Coopération internationale, Susan Whelan, une partie de cette somme sera consacrée à la paix et à la sécurité ainsi qu'au maintien de la primauté du droit. « Nous reconnaissons que les femmes afghanes ont un grave problème et c'est pourquoi nous sommes tout à fait persuadés que le droit constitutionnel est un domaine dans lequel le Canada peut jouer un rôle et obtenir un certain respect. Nous espérons être en mesure de veiller à ce que les femmes aient accès à l'éducation et à d'autres débouchés également en Afghanistan » (Susan Whelan, Chambre des communes, Débats, 18 mars 2003).

En mars, les débats de la Chambre des communes portent en grande partie sur la crise irakienne. Le 17, alors que la menace d'une intervention militaire américaine en Irak devient de plus en plus réelle, le premier ministre fait une déclaration importante à la Chambre des communes.

Je veux préciser la position du gouvernement du Canada. Nous croyons que l'Irak doit se conformer entièrement aux résolutions du CS des Nations Unies. Nous avons toujours indiqué clairement que le Canada exigerait l'approbation du CS comme condition à toute participation à une campagne militaire. Au cours des dernières semaines, le CS a été incapable de s'entendre sur une nouvelle résolution autorisant une action militaire. Le Canada a déployé tous ses efforts pour trouver

un compromis qui permettrait de combler l'écart entre les membres du CS. Cette initiative s'est malheureusement soldée par un échec. Si une action militaire est lancée en l'absence d'une nouvelle résolution, le Canada ne s'y joindra pas. Nos vaisseaux ont été envoyés dans ce secteur dans le cadre de notre participation à la lutte contre le terrorisme, et ils continueront de remplir l'importante mission qui leur a été confiée (Jean Chrétien, Chambre des communes, Débats, 17 mars 2003).

Le 20 mars, les États-Unis et la Grande-Bretagne, à la tête d'une coalition internationale, envahissent l'Irak sans l'autorisation du CS de l'ONU. Le Canada n'en fait pas partie. Le premier ministre rappelle que les navires canadiens naviguant dans le Golfe persique n'y sont pas en vue de faire la guerre à l'Irak, précisant que les navires qui se trouvent là-bas ont une tâche à accomplir dans le cadre de l'opération Apollo visant la reconstruction de l'Afghanistan.

Alors que les FC préparent leur déploiement à Kaboul prévu pour l'été, la question de la vétusté des équipements des forces armées et le manque de ressources financières appropriées à une action militaire de taille est de nouveau abordée à la Chambre des communes. Le ministre ne croit-il pas que le moment est venu de redéfinir le rôle des FC et la stratégie de la Défense nationale afin de se consacrer, dorénavant, uniquement à des missions de paix qui correspondraient davantage à ses moyens ? Selon le ministre McCallum, « une bonne partie de nos missions concerne la paix ou le maintien de la sécurité, comme en Afghanistan et en Bosnie où nous avons des milliers de soldats. Mais il y a aussi la guerre contre le terrorisme où le Canada est tout à fait impliqué » (John McCallum, Chambre des communes, Débats, 25 mars 2003).

Au sujet de la contribution canadienne aux missions de maintien de la paix et du nombre limité de Casques bleus déployés, le ministre de la Défense estime que le rang du Canada à cet égard (32 ou 33^e rang) « donne une idée très déformée de notre contribution, puisque la majorité de nos troupes de maintien de la paix se trouvent maintenant en Bosnie et se dirigeront bientôt en Afghanistan. Le vrai classement du Canada se situerait certainement dans les 10 premiers, voire les cinq premiers lorsque nos troupes seront

déployées en Afghanistan au mois d'août » (John McCallum, Chambre des communes, Débats, 26 mai 2003).

Ceci étant dit, l'Opposition officielle fait écho aux propos du commandant de l'armée de terre récemment nommé, le lieutenant-général Rick Hillier, pressant le gouvernement d'envisager une réduction du nombre de missions à l'étranger auxquelles participent nos forces armées, mettant en garde contre une mise à contribution exagérée du personnel des FC. Pourquoi le premier ministre ne comprend-il pas que nos forces armées ont déjà atteint leur limite ? Selon le ministre de la Défense, « c'est parce qu'il a reconnu les besoins des forces armées que, dans le dernier budget, le gouvernement a accru leur budget de base de 800 millions de dollars par année, ce qui constitue la plus forte augmentation des dix dernières années. (...) l'effectif total des FC a augmenté de 10 000 personnes l'an dernier » (John McCallum, Chambre des communes, Débats, 2 juin 2003). Or, pour l'AC, « le gouvernement envoie de nouveau les FC dans une situation périlleuse sans lui fournir l'équipement voulu » (Chambre des communes, Débats, 3 juin 2003). Le ministre McCallum reconnaît cependant que « les effectifs militaires sont utilisés au maximum et nous cherchons à corriger la situation » (John McCallum, Chambre des communes, Débats, 3 juin 2003). Cela dit, le ministre estime que le gouvernement continue « d'appuyer très fermement le secteur militaire. Nous participons à une mission d'importance cruciale en Afghanistan où nos effectifs représentent 40 p. 100 des forces de l'ISAF » (Chambre des communes, Débats, 3 septembre 2003).

La mission des FC entamée à l'été 2003, baptisée opération Athéna, n'est pas une OMP classique de l'ONU. Jocelyn Coulon (2004, p. 84) explique d'ailleurs fort bien les particularités de la mission canadienne au sein de l'OTAN.

Il s'agit plutôt d'une action multinationale qui s'inscrit dans le cadre des nouvelles opérations de paix lancées en dehors de l'ONU par la communauté internationale depuis une dizaine d'années. Bien entendu, la FIAS a été autorisée par une résolution du CS, mais ce n'est pas l'ONU qui la dirige. De décembre 2001 à août 2003, la FIAS – une coalition multilatérale de quelque 5 000 soldats provenant de 29 pays – a été placée tous les six mois sous le commandement d'un pays : la

Grande-Bretagne, la Turquie, l'Allemagne et les Pays-Bas. Puis, l'OTAN a pris le relai le 11 août 2003. Le Canada s'intègre donc à un commandement de l'Alliance atlantique, une expérience qu'il connaît bien puisque ses troupes ont servi ou servent sous ce commandement au Kosovo et en Bosnie depuis 1995. À Kaboul, compte tenu des effectifs déployés, un général canadien assurera le commandement adjoint de la FIAS pendant six mois. En 2004, le Canada assurera le commandement.

Par sa résolution 1510 (13 octobre 2003), le CS de l'ONU prolonge d'un an le mandat de la FIAS et l'élargit :

(...) pour lui permettre, dans la mesure des ressources disponibles, d'aider l'Autorité intérimaire afghane et ses successeurs à maintenir la sécurité dans les régions de l'Afghanistan en dehors de Kaboul et ses environs, de façon que les autorités afghanes ainsi que le personnel des Nations Unies et les autres personnels civils internationaux qui contribuent, en particulier, à l'effort de reconstruction et à l'action humanitaire puissent travailler dans un environnement sûr, et de fournir une assistance dans le domaine de la sécurité pour l'exécution de toutes les autres tâches à l'appui de l'Accord de Bonn (Extrait de la résolution 1510, 13 octobre 2003).

Par l'adoption de cette résolution, le CS de l'ONU autorise donc l'extension de l'action de la FIAS à l'ensemble du pays, à partir de 2004, toujours sur la base du chapitre VII de la Charte de l'ONU. En 2004, le Canada assurera le commandement de la FIAS. Du 9 février jusqu'au 9 août 2004, c'est le lieutenant-général Rick Hillier qui a assumé le commandement de la FIAS.

Résumé de la première partie

Ceci complète la première partie de notre étude de cas sur l'Afghanistan. Comme pour nos deux études de cas précédentes, cette partie de notre recherche nous a permis de faire ressortir les faits marquants et les enjeux liés à la décision du gouvernement Chrétien de déployer un important contingent des FC à Kaboul au sein de la FIAS dirigée par l'OTAN, pour un an à compter d'août 2003. Nous tenterons maintenant d'expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix par une analyse

des enjeux décisionnels canadiens. Dans cette deuxième partie du chapitre, nous chercherons à démontrer dans quelle mesure cette transformation se traduit plus précisément par des décisions politiques relevant du contexte interne, dans le cadre des relations politico-administratives, la dimension que cette thèse cherche justement à éclairer.

6.2 L'analyse des enjeux décisionnels canadiens

Comme nous l'avons fait pour nos deux études de cas précédentes sur la Bosnie et le Kosovo, nous avons interrogé plusieurs personnes sur les enjeux décisionnels relatifs au cas de l'Afghanistan. Dans un premier temps, nos entretiens ont permis de réaliser certains constats sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix dans le cadre de cette étude de cas. Dans un deuxième temps, nos entretiens ont aussi révélé de nombreux enjeux dans les processus décisionnels à l'interne, nous permettant de répondre plus spécifiquement à notre question de recherche, puis de valider ou infirmer nos hypothèses.

À l'aide du « paradigme bureaucratique », notre analyse fait ainsi la lumière sur la multiplicité d'acteurs ayant des buts opérationnels particuliers et qui fractionnent le pouvoir en fonction de routines organisationnelles et de procédures standardisées. Notre analyse se penche en outre sur le développement des options militaires et sur la prise de décision gouvernementale. Cette analyse des enjeux décisionnels canadiens nous permet finalement de tracer un troisième bilan sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix durant cette période en mettant en évidence les grandes conclusions de notre étude de cas.

6.2.1 La transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix

Tout d'abord, toutes les personnes rencontrées lors de nos entretiens ont insisté sur l'importance des événements pour expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix à travers le cas de l'Afghanistan au début des années 2000 et de la guerre contre le terrorisme. Selon une des personnes rencontrées, « l'Afghanistan c'est une situation complètement différente des deux autres cas. Les attentats du 11 septembre ont déclenché cette intervention » (Entrevue, 7 décembre 2015b). Pour ces autres personnes rencontrées, l'effet de surprise des attentats change tout. « L'Afghanistan, c'est un événement majeur que l'on n'avait pas prévu » (Entrevue, 14 décembre 2015), mais le premier ministre est très clair dès le début : « nous participerons » (Entrevue, 8 décembre 2015). À cet égard, précise cet interlocuteur, le recours à l'article 5 de l'OTAN et à l'article 51 de la Charte de l'ONU, invoqué à plusieurs reprises à la Chambre des communes, « ça a légitimé et internationalisé la guerre contre les talibans et l'Afghanistan » (Entrevue, 3 décembre 2015), de même que la contribution canadienne à l'opération *Enduring Freedom* et à la FIAS chapeautée par l'OTAN. Pour le premier ministre Chrétien, le 11 septembre 2001 s'impose sur l'agenda gouvernemental canadien et l'Afghanistan devient une priorité. « Avec le droit des États-Unis d'intervenir militairement, une grande partie de la décision est prise » (Entrevue, 20 octobre 2015).

Ceci étant dit, une autre personne rencontrée reconnaît qu'« avec le 11 septembre 2001, entrer en guerre contre le terrorisme, c'est un gros problème. Personne n'a la même définition du terrorisme » (Entrevue, 11 décembre 2015). Ce qui peut être particulièrement problématique quand vient le temps de développer des options militaires, tel que nous le verrons plus loin. À cet égard, toutes les personnes rencontrées reconnaissent que l'Afghanistan devient clairement un environnement dominé par les Américains à partir de septembre 2001. Cela s'avère d'une importance fondamentale pour expliquer les processus décisionnels canadiens en lien avec l'Afghanistan.

6.2.2 Un « glissement sémantique »

Un autre constat qui ressort aussi clairement de nos entretiens, c'est que le cas de l'Afghanistan nous permet de mieux comprendre la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix pour la période étudiée dans le cadre de notre recherche. En effet, selon une personne rencontrée, « à partir de 2000, avec la mission canadienne entre l'Éthiopie et l'Érythrée au sein de la Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente des Nations Unies, on n'a presque plus déployé de contingents avec l'ONU, ou très peu. Les contingents canadiens sont déployés par la suite avec l'OTAN, en Afghanistan, dans le cadre d'une intervention hors zone » (Entrevue, 23 novembre 2015a). À cet égard, nos interlocuteurs insistent sur l'importance du concept d'intervention hors zone, issu du nouveau « concept stratégique » de l'OTAN adopté lors du Sommet de Washington et marquant le cinquantenaire de l'Alliance atlantique en avril 1999. Pour cette personne rencontrée, « l'OTAN a peut être vu une opportunité avec l'Afghanistan » (Entrevue, 7 décembre 2015b). Le Canada aussi.

Selon une personne rencontrée, le cas de l'Afghanistan représente pour le Canada « un glissement sémantique ».

L'Afghanistan n'est pas une mission de maintien de la paix, c'est une mission internationale de protection qui s'est vite transformée en mission de combat quand ses effectifs ont glissé avec l'OTAN pour essayer de neutraliser les talibans à l'extérieur de Kaboul, à Kandahar. Pour le gouvernement Chrétien, c'était payant de faire continuer à croire qu'on faisait du maintien de la paix dans d'autres vêtements. L'expression « OMP » ne constitue qu'une couverture. Mais ce n'est pas du maintien de la paix au sens strict, au sens doctrinal. Est-ce qu'il y a une place pour le maintien de la paix avec des missions robustes ? Oui, dans certaines circonstances, mais on doit comprendre qu'elles deviennent des cibles (Entrevue, 23 novembre 2015a).

Cette façon de concevoir le cas de l'Afghanistan comme un « glissement sémantique » est aussi reconnue par d'autres personnes rencontrées lors de nos entretiens. Pour ce militaire de carrière, la mission à Kaboul à partir de l'été 2003 « n'est pas une mission de

paix, mais bien une mission de stabilisation de l'OTAN mandatée par l'ONU » (Entrevue, 8 décembre 2015). Selon cet autre militaire qui a été déployé au sein de la FIAS, « à Kaboul, on se trouvait dans une mission de maintien de la paix plus-plus, donc une mission de stabilisation qui consistait à pacifier la capitale. On n'avait pas affaire à une insurrection ». Pour cet autre militaire, « Kaboul, c'était du nation-building » (Entrevue, 7 décembre 2015b). Une autre personne rencontrée évoque du « maintien de la paix moderne », du « maintien de la paix de stabilisation », précisant que « si on avait eu le loisir de choisir mieux les mots, peut-être que ni les militaires, ni les civils ne parleraient de maintien de la paix. Nous parlerions probablement de reconstruction démocratique. Peut-être qu'en Afghanistan il aurait fallu faire plus attention à nos mots » (Entrevue, 14 décembre 2015).

En somme, nous retiendrons que le déploiement des FC à Kaboul à l'été 2003 au sein de la FIAS ne constitue pas une OMP de l'ONU, mais bien une mission de protection ou de stabilisation de l'OTAN sous mandat de l'ONU. Ce que l'on peut appeler, en théorie, une opération de paix, tel que nous l'avons vu au chapitre 2. À cet égard, nos entretiens ont révélé que les FC doivent de nouveau s'adapter aux événements, aux nouvelles réalités. Elles doivent se transformer, malgré leurs vieux réflexes de Casques bleus. Ceci étant dit, nous verrons dans la prochaine partie que la décision de contribuer à la FIAS à l'été 2003 représente bel et bien la volonté du Canada de s'engager internationalement sous un mandat du CS de l'ONU, mais avec ses alliés de l'OTAN (Entrevue, 23 novembre 2015a).

6.2.3 Les relations politico-administratives et les processus décisionnels

Jusqu'ici, notre analyse documentaire et nos entretiens semi-dirigés ont permis de faire ressortir certains constats importants sur la transformation du maintien de la paix et de la contribution canadienne. Nous allons maintenant aborder plus spécifiquement les enjeux décisionnels canadiens à l'interne, notamment en ce qui a trait aux acteurs institutionnels impliqués dans les décisions, à leurs buts opérationnels particuliers, au développement

des options militaires et à la prise de décision gouvernementale, à l'aide du « paradigme bureaucratique ».

6.2.4 Un conglomérat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliés

Pour le cas de l'Afghanistan, nos entretiens ont révélé que les principaux acteurs que nous avons identifiés dans nos deux études de cas précédentes sont tous les mêmes, mais que leurs rôles respectifs en tant que groupes semi-indépendants et organisations alliées comportent des nuances importantes à considérer pour cerner les relations politico-administratives et expliquer les processus décisionnels au sein du gouvernement canadien. Tel que nous l'avons relevé précédemment, l'« effet de surprise » entourant les attentats du 11 septembre est très important à considérer pour cette étude de cas. Il s'agit d'un cas de force majeure. À partir de cet événement imprévisible, les choses se bousculent très rapidement à Ottawa pour le gouvernement et tous les organismes impliqués. Selon cette personne rencontrée, « on est capable de commencer à voir venir des choses. Les situations sont suivies par une multiplicité d'acteurs et d'organisations, qui ont leurs antennes un peu partout » (Entrevue, 11 décembre 2015).

L'une des personnes rencontrées insiste sur l'importance du rôle particulier des organismes pour le gouvernement. « Si un organisme comme le BPM veille en tout temps à ce que le premier ministre soit réélu, le BCP s'assure que celui-ci soit à la fine pointe de l'information sur ce qui se passe dans le monde » (Entrevue, 14 décembre 2015). Le Ministère des Affaires étrangères, à Ottawa, mais aussi à travers le réseau de diplomates à l'étranger, réparti au sein des ambassades et des organisations internationales, essaie pour sa part d'anticiper et d'évaluer les conséquences pour le Canada. Le MDN et les FC, l'ACDI et le Service canadien du renseignement de sécurité sont aussi des acteurs centraux dans le cas de l'Afghanistan. « Ces organismes ont tous leurs sources d'informations et leurs réseaux. Chaque organisation confronte ainsi les différents problèmes de façon indépendante » (Entrevue, 14 décembre 2015).

Les dynamiques décrites par les trois modèles du « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999) sont donc très importantes à considérer pour cerner les relations politico-administratives et pour expliquer la prise de décision dans le cas de l'Afghanistan. Selon une personne rencontrée, avec la multiplicité d'acteurs qui fractionnent le pouvoir en fonction de routines organisationnelles et de procédures standardisées, la coordination départementale et la concertation interministérielle sont essentielles à la prise de décision. « À partir des années 2000, on a une procédure bien établie et des interconnexions avec les autres ministères. On a élargi le cercle avec les autres départements, il y a plus de concertation interministérielle. On a appris de la décennie précédente. Il y a eu des leçons apprises » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Ceci étant dit, selon cette personne rencontrée, les paramètres du comportement organisationnel ont tendance à persister à travers le temps, faisant ressortir ce que l'on appelle des rivalités organisationnelles évidentes entre le Ministère des Affaires étrangères et le MDN/FC, qui n'ont pas la même vision du rôle du Canada en Afghanistan. Tel que nous l'avons vu au chapitre 3, les rivalités organisationnelles constituent un élément fondamental du « paradigme bureaucratique » expliquant la prise de décision, notamment en ce qui a trait aux intérêts organisationnels et aux disputes territoriales caractérisant le *pulling and hauling games*.

Les Affaires étrangères poussaient beaucoup pour aller en Afghanistan, mais leur contribution était évasive, car après tout, ce serait aux FC de se déployer. Le Ministère des Affaires étrangères et le MDN/FC n'étaient pas sur la même longueur d'onde. Déployer des soldats pour mettre en place des structures gouvernementales, ce n'est pas tout à fait la meilleure idée. Il faut une ambassade, ça prend quelqu'un qui tâte le pouls politique à Kaboul et non pas à partir d'Islamabad. On a besoin d'une ambassade pour que les Affaires étrangères puissent remplir leur rôle diplomatique. Étant militaire, j'ai trouvé cela un peu désolant d'avoir à expliquer le rôle que doit jouer les Affaires étrangères. Après un certain temps, ils ont réalisé qu'il fallait une ambassade, mais ça a pris du tordage de bras (Entrevue, 23 novembre 2015b).

La question des intérêts organisationnels entre le Ministère des Affaires étrangères et le MDN est aussi évoquée par une autre personne rencontrée. À la question fondamentale de savoir « si on va ou non en Afghanistan », notre interlocuteur nous explique que c'est une question complexe qui est généralement discutée au BCP par plusieurs acteurs, la

moitié des civils et l'autre moitié des militaires, précisant que ces acteurs n'ont certainement pas tous des points de vue uniformes. Ce qui tend à confirmer d'ailleurs que la prise de décision gouvernementale n'est pas seulement le résultat d'une dynamique purement rationnelle, tel qu'incarné par le modèle 1 d'Allison et Zelikow (1999), mais plutôt d'une dynamique mettant en évidence des jeux de pouvoir (modèle 3). « Il y avait plusieurs généraux, brigadiers, sous-ministres et sous-ministres adjoints. Ces gens-là n'étaient pas invités aux réunions pour représenter le point de vue de leur ministère. Et ce qui a été permis de constater, c'est que les gens qui hésitent le plus à s'engager militairement, ce sont les militaires, parce que ce sont eux qui risquent directement leur vie. Les Affaires étrangères ne pensent pas forcément à cet aspect-là, humain » (Entrevue, 14 décembre 2015).

6.2.5 Des buts opérationnels particuliers

Tel que nous l'avons démontré dans nos deux études de cas précédentes, les buts opérationnels des FC, un élément fondamental du modèle 2 d'Allison et Zelikow (1999), ont évolué en fonction des événements de la décennie des années 1990 et des nouvelles réalités opérationnelles dans le maintien de la paix. Ces constats se confirment aussi pour le cas de l'Afghanistan, comme l'on révélé nos entretiens. Selon cet acteur central de la prise de décision entourant le déploiement des FC à Kaboul en août 2003, « la planification au MDN et par les FC s'effectue en fonction des événements et des buts opérationnels particuliers » (Entrevue, 8 décembre 2015). Pour ces autres personnes rencontrées, « les FC ont leurs antennes déployées en permanence » (Entrevue, 11 décembre 2015), ce qui fait qu'« on a toujours une bonne idée des endroits chauds et de la particularité de ces endroits chauds » (Entrevue, 15 décembre 2015).

C'est ce qui permet d'ailleurs aux FC, au niveau de leurs routines et de leurs procédures, de se préparer et de s'entraîner afin d'être prêtes en tout temps à faire face à différents contextes opérationnels. Tel que nous le verrons un peu plus loin, il s'agit d'un élément fondamental à considérer pour saisir les relations politico-administratives en ce qui a trait

au développement des options militaires et pour la prise de décisions gouvernementale quant au choix d'intervention militaire canadienne. Selon cette personne rencontrée, « la préparation des militaires, leur entraînement, ça leur permet de bénéficier des leçons apprises en mission. Au fur et à mesure, l'entraînement peut s'améliorer en fonction du *feedback* » (Entrevue, 11 décembre 2015). À cet égard, tel que nous l'avons vu précédemment dans cette recherche, les FC sont polyvalentes et aptes au combat. Les militaires sont toujours entraînés jusqu'à un certain niveau. Ceci étant dit, cette personne rencontrée insiste sur une nuance importante concernant les routines. « Le soldat canadien, à tout moment, est entraîné à 80 % de ce qu'il a besoin. Le 20 % manquant est relatif au théâtre spécifique de déploiement. C'est la spécificité qui manque. Les règles d'engagement, les coutumes du théâtre d'opération, etc. » (Entrevue, 11 décembre 2015).

Les militaires rencontrés dans le cadre de nos entretiens ont tous insisté sur le contexte particulier et volatile de l'Afghanistan dans la préparation des FC en vue de leur déploiement. La question des leçons apprises en mission est particulièrement déterminante pour les routines et les procédures au sein des FC, en fonction des buts opérationnels particuliers à ce théâtre d'opération, tel que le confirme ce militaire de carrière rencontré.

Ceux qui ont fait l'ex-Yougoslavie, à partir de 1992, et toutes les rotations impliquées jusqu'en 1995 ont été témoins des massacres. Lorsque l'OTAN va entrer en 1995, la situation va pas mal se calmer, mais les massacres avaient été faits. Les jeunes capitaines, les jeunes majors et les lieutenants colonels qui ont servi en ex-Yougoslavie, ce sont eux qui commandent les FC en 2001. Pour eux, c'était clair : on ne se fera plus jamais prendre là-dedans. On a là des chefs qui ont vécu les frustrations de la Bosnie. Ils ont tiré des leçons, d'avoir assisté à des massacres sans pouvoir intervenir. Tout ce qu'ils attendaient, c'était d'enlever le béret bleu. Ces chefs-là ont une mauvaise perception du maintien de la paix : si on veut nous envoyer pour régler un conflit, qu'on nous donne les moyens pour le faire. C'est comme cela qu'on est entré en Afghanistan (Entrevue, 30 novembre 2015).

Le contexte opérationnel particulier de l'Afghanistan fait d'ailleurs ressortir cette tendance observée et qui a le mérite d'être en lien direct avec notre question de recherche.

En effet, le déploiement des forces spéciales canadiennes à Kandahar pour une mission de six mois au sein de l'opération *Enduring Freedom* au début de l'année 2002 en est le meilleur exemple. Selon cette personne interviewée, « la volonté des militaires canadiens, c'est d'être de vrais soldats et d'être interopérables avec les forces américaines dans des opérations de combat » (Entrevue, 20 octobre 2015). Ceci étant dit, une autre personne rencontrée insiste sur cette limite opérationnelle des FC en termes de capacités et qui a pour effet de limiter les options militaires du gouvernement pour la prise de décision. « Au niveau des forces spéciales, il n'y en a pas assez pour maintenir des rotations. Ce n'est pas soutenable » (Entrevue, 15 décembre 2002). C'est ce qui expliquerait d'ailleurs la décision du gouvernement de retirer les forces spéciales de Kandahar à l'été 2002. Selon cette personne rencontrée, « les forces spéciales canadiennes déployées en Afghanistan en 2002 ont été retirées tel que convenu depuis des mois par une rotation d'un contingent français pour permettre aux troupes de souffler un peu et d'amorcer une période de transition » (Entrevue, 14 décembre 2015).

Tel que nous l'avons vu dans la première partie de cette étude de cas, cette période de transition à partir de l'été 2002 mènera à la décision du gouvernement Chrétien de déployer un important contingent militaire à Kaboul au sein de la FIAS de l'OTAN à partir de l'été 2003. Cette mission sera très différente au niveau des buts opérationnels des FC déployées dans la capitale afghane. À nouveau, l'expérience des soldats canadiens et les leçons apprises en mission sont des facteurs importants à considérer en ce qui a trait aux routines et aux procédures. Selon cette personne rencontrée, « l'expérience en maintien de la paix des soldats canadiens est très profitable sur le terrain. Les FC peuvent établir plus facilement des liens avec la population que les Américains peuvent le faire, parce qu'ils sont beaucoup plus agressifs dans leur approche » (Entrevue, 11 décembre 2015). Pour cette personne rencontrée, « à Kaboul, on est allé là avec nos vieux réflexes de casque bleu. C'était notre modèle. Ça faisait partie d'une certaine façon de nos routines militaires. Nous sommes les produits de nos générations » (Entrevue, 11 décembre 2015).

6.2.6 Le développement des options militaires

Tel qu'invoqué dans nos études de cas précédentes par certaines personnes rencontrées lors de nos entretiens, pour tout ce qui concerne les OMP ou les opérations militaires, toutes les demandes liées à l'opérationnel, aux effectifs et aux équipements sont de la responsabilité du MDN et des FC. À cet égard, nos entretiens ont révélé que le cas de l'Afghanistan n'échappe pas à cette prérogative, mais comporte des particularités importantes pour cerner les relations politico-administratives et pour expliquer le processus décisionnel du gouvernement canadien à l'aide du « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999).

En ce qui a trait au développement des options militaires, un acteur clé du processus décisionnel que nous avons rencontré insiste sur la coordination des données en vue de la prise de décision, soulignant un changement d'importance dans la structure de commandement des FC : « tous les commandements sont réunis à Ottawa, ce qui n'était pas le cas auparavant » (Entrevue, 8 décembre 2015). Selon une autre personne rencontrée, cet élément structurel est important pour le développement des options militaires parce que les trois branches sont impliquées en Afghanistan à partir de 2001. Les trois branches des FC – l'armée de terre, la marine et la force aérienne – sont des générateurs de forces.

Par exemple, on va dire que du côté de la marine, on doit avoir cinq à six frégates opérationnelles en tout temps. À l'armée, on doit pouvoir compter sur un groupe-brigade, comme Valcartier, entraîné à tel niveau en tout temps. C'est de cette façon que l'on génère des forces. Le gouvernement peut donc s'attendre à cela en tout temps. Ce sont donc tous des joueurs qui sont impliqués dans le développement d'options militaires (Entrevue, 11 décembre 2015).

À cet égard, cette perspective rejoint celle d'une autre personne rencontrée qui fait cependant ressortir une limite importante au développement des options militaires et que nous avons déjà relevée dans nos deux études de cas précédentes sur la Bosnie et le Kosovo. « Chaque organisation au sein des FC peut développer des plans. Les chefs des

trois branches sont impliqués et sont en interaction avec le chef d'état-major. Il peut donc y avoir plusieurs options militaires à ce niveau, mais il ne faut surtout pas oublier l'argent. Les coûts jouent un gros facteur » (Entrevue, 15 décembre 2015). Les coûts financiers des opérations sont ainsi, sans grande surprise, un facteur décisionnel prépondérant dans le développement des options et pour expliquer les processus décisionnels, encore plus particulièrement si une opération doit durer dans le temps, comme dans le cas de l'Afghanistan. Les dynamiques incarnées par les deux premiers modèles du « paradigme bureaucratiques » expliquent ainsi en partie le processus de développement des options militaires.

Sur la dimension temporelle liée au développement des options militaires, nos entretiens portant sur le cas de l'Afghanistan ont aussi révélé d'autres explications caractérisant les principaux joueurs du processus décisionnel, un élément fondamental du modèle 3 d'Allison et Zelikow (1999), plus particulièrement en ce qui a trait à l'interaction entre le politique et les organismes impliqués, notamment les FC. Pour cette personne rencontrée, la mesure du jeu bureaucratique constitue un élément important pour expliquer le contexte décisionnel entourant le cas de l'Afghanistan. « Avant de commencer à développer des options militaires, il est important de poser une question fondamentale au politique : quel est l'état final que vous voulez accomplir ? Avec l'entrée en guerre contre le terrorisme, ça part mal. On part avec un objectif qui est flou et ça a un impact sur tout, incluant le développement des options. Quand ce n'est pas clair, cela n'aide pas au développement des options militaires » (Entrevue, 11 décembre 2015).

Cette autre personne rencontrée fait un constat similaire dans ce qui semble caractériser le processus décisionnel pour le cas de l'Afghanistan. « Est-ce que le gouvernement est capable de dire ce qu'il veut accomplir ? On nous demande de fournir des options militaires, mais qu'est-ce qu'on veut accomplir ? » (Entrevue, 23 novembre 2015c). Cet autre interlocuteur reconnaît aussi l'importance de définir clairement l'objectif stratégique de la mission en termes politiques, préalablement au développement des options militaires. « Il y a là toute la question de garantir des rotations à long terme »

(Entrevue, 8 décembre 2015). Selon cette autre personne rencontrée, l'importance de définir clairement l'objectif stratégique de la mission est décisive. « Il faut tenir compte des tâches requises et de nos capacités. À cela, il faut aussi savoir s'il s'agit d'une mission de paix ou d'imposition de la paix » (Entrevue, 15 décembre 2015).

En somme, en ce qui a trait à la mécanique entourant le développement des options militaires, une personne rencontrée résume de cette façon les relations politico-administratives caractérisant le processus décisionnel.

Au début des années 2000, on sait que les demandes en termes de contributions militaires peuvent provenir des alliés au niveau diplomatique, elles peuvent venir de New York, de Bruxelles, de Washington. La question est généralement la suivante : qu'est-ce que vous pouvez faire pour nous ? Ça passe donc par le réseau diplomatique, mais ça passe aussi sur le réseau militaire qu'il y a une demande de faite. À Ottawa, il y a le BCP qui est impliqué et qui fait part des réactions initiales du premier ministre. Du côté militaire, il faut distinguer la structure civile et militaire. Le chef d'état-major est impliqué directement, en consultant les autres branches. Il y a aussi le sous-ministre à la défense. Ces deux-là sont les principaux conseillers du ministre. Pour les *packages*, le chef d'état-major est le seul conseillé (Entrevue, 7 décembre 2015b).

Pour ce qui est des options militaires, nous avons vu dans nos études de cas précédentes que pour une force polyvalente apte au combat, comme c'est le cas pour les FC, il y a un long spectre de missions possibles, mais elles sont possibles avec plus ou moins de profondeur. « Dans cette optique, le fait de devoir réfléchir sur la longue mince ligne fait que l'on est très conscient des limites, que les moyens sont limités. Autrement dit, tu peux tout faire, mais en petites quantités » (Entrevue, 3 décembre 2015). Nos entretiens ont d'ailleurs confirmé cette façon de concevoir le développement des options militaires pour le cas de l'Afghanistan.

Une personne rencontrée fait d'ailleurs remarquer qu'au début des années 2000, « le Canada n'a pas beaucoup de ressources militaires, environ 60 000, incluant les réservistes. Il faut toujours prendre en considération ces chiffres en pensant aux rotations

et tu dois te garder des réserves au cas où » (Entrevue, 15 décembre 2015). À cet égard, une autre personne rencontrée observe que « lorsqu'il faut développer des options, il faut toujours regarder les ressources qui sont déployées à l'étranger. À 3 000 militaires déployés à l'étranger, c'est pas mal le maximum que l'on peut faire pour éviter des surchauffes. C'est la règle de trois. Ensuite, pour le développement d'options, est-ce que l'objectif final est clair ? C'est quoi la mission, les objectifs, les facteurs ? C'est une *check list* qui permet d'analyser les paramètres d'une mission » (Entrevue, 11 décembre 2015). Tous ces paramètres font en sorte qu'« il y a souvent trois options qui se développent : l'option la plus dangereuse et la moins probable; l'option la plus probable et la moins dangereuse; et une options entre les deux. C'est ce que l'on présente au chef d'état-major et il y a des ajustements par la suite qui peuvent être demandés par le gouvernement. Il y a plein de conséquences. C'est clairement une approche rationnelle, mais qui comporte des limites liées à l'équipement, au personnel » (Entrevue, 11 décembre 2015).

Cet autre militaire de carrière rencontré confirme les constats émis précédemment, en mettant en évidence la dynamique du modèle 1 d'Allison et Zelikow (1999) sur la rationalité limitée et l'importance d'expliquer les processus décisionnels dans une perspective plus large à l'aide du « paradigme bureaucratique ». « Pour la préparation d'options en personnels, il faut toujours la multiplier par trois : le contingent qui est en place, le contingent qu'on prépare, le contingent qui va revenir. Il faut aussi prendre en considération la durée. Même si le gouvernement dit que c'est pour six mois, il faut toujours planifier à plus long terme. C'est tout cela qui peut restreindre les capacités en termes de contingents » (Entrevue, 7 décembre 2015b).

En ce qui a trait à la décision de déployer 1 900 militaires canadiens à Kaboul à l'été 2003 au sein de la FIAS dirigée par l'OTAN, ce militaire rencontré estime que le contingent canadien « était assez bien ajusté pour Kaboul, surtout qu'on était déployé avec nos alliés » (Entrevue, 7 décembre 2015b). À cet égard, cet acteur central du processus décisionnel reconnaît l'importance de l'OTAN pour le déploiement des FC à

Kaboul, précisant que le développement d'options a tenu compte du système de commandement et de contrôle des pays alliés, ainsi que du besoin d'une ambassade à Kaboul. « Le Canada n'avait pas les capacités de commandement et de contrôle, de logistique et de renseignement. Nous avons besoin de l'OTAN » (Entrevue, 8 décembre 2015). Pour cet autre militaire rencontré, la contribution canadienne à la FIAS à Kaboul est « une mission limitée, bénigne. Avec ce déploiement on aurait pu durer sans problème à long terme » (Entrevue, 23 novembre 2015b), tout en s'empressant de préciser que cette contribution n'a rien à voir avec la mission canadienne à Kandahar décidée par le successeur du premier ministre Chrétien, Paul Martin.

Un autre militaire rencontré insiste par ailleurs sur l'importance des règles d'engagement pour comprendre la nature fondamentale de l'opération chapeautée par l'OTAN en Afghanistan. « Kaboul, c'était une opération de paix, pas de maintien de la paix. C'était l'OTAN qui était là, sous mandat des Nations Unies. Les soldats étaient très bien armés et ils étaient prêts à combattre s'il le fallait. Les règles d'engagement étaient différentes du maintien de la paix » (Entrevue, 15 décembre 2015). Selon ce militaire déployé à Kaboul en 2004, « les règles d'engagement permettaient aux soldats d'intervenir » (Entrevue, 11 décembre 2015).

Les règles d'engagement dans une mission comme à Kaboul sont les suivantes : si tu te fais tirer dessus ou si des éléments semblent vouloir prendre action contre toi et que tu as suffisamment de preuves, tu peux engager ou tu peux démontrer que tu vas engager et qu'il en soit conscient. Autrement dit, si des personnes ont des intentions hostiles, pour te protéger, tu vas engager la force. Tandis que pour du maintien de la paix onusien, il faut que tu attendes de te faire tirer dessus avant de pouvoir réagir et en plus, tu n'es pas équipé pour réagir. Tu cours des risques beaucoup plus grands (Entrevue, 15 décembre 2015).

Tel que nous l'avons vu jusqu'ici, nos entretiens ont révélé plusieurs éléments importants nous permettant de cerner les relations politico-administratives et de caractériser le processus de développement des options militaires en vue de la prise de décision par le gouvernement canadien en Afghanistan, à l'aide des trois modèles du « paradigme bureaucratique ». En effet, les options militaires développées par les FC sont déterminées

par plusieurs facteurs importants et peuvent véritablement contraindre l'acteur politique en vue de la prise de décision finale.

Ceci étant dit, toutes les personnes rencontrées lors de nos entretiens ont reconnu que c'est à l'acteur politique qu'appartient le dernier mot pour la prise de décision finale, un facteur explicatif fondamental du modèle 3 d'Allison et Zelikow (1999). Selon cette personne rencontrée, « ce ne sont pas nécessairement les objectifs militaires qui les inquiètent. Combien de personnes on pourrait perdre ? Combien d'argent ça va coûter ? Si ce ne sont pas les deux premières questions, c'est certainement à l'intérieur des cinq premières questions. Le sang et l'argent canadiens, ça coûte cher, sans aucun doute. Est-ce qu'il y a des votes en jeu ? Le BPM regarde cette question de très près » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Autrement dit, au nom du gouvernement responsable et du principe de responsabilité ministérielle caractérisant le régime politique canadien, la décision vient du plus haut niveau politique, soit du premier ministre et du Cabinet.

6.2.7 La prise de décision gouvernementale

Pour ce qui est de la prise de décision gouvernementale, nos entretiens ont révélé que la décision du gouvernement Chrétien de déployer 1 900 militaires canadiens à Kaboul à partir de l'été 2003 au sein de l'opération de paix chapeautée par l'OTAN peut vraisemblablement être considérée comme une décision politique qui s'explique par le modèle de la politique bureaucratique (modèle 3) et un *pulling and hauling games* bien différent des deux autres études de cas. À cet égard, il semble que le contexte particulier de cette décision soit particulièrement déterminant, alors que la crise irakienne s'impose sur l'ordre du jour gouvernemental canadien. Les pressions sont fortes sur le gouvernement pour que le Canada se joigne à une intervention militaire américaine et britannique en Irak. Selon cette personne rencontrée, « en pleine crise irakienne, à partir du moment où la décision est prise de ne pas faire partie de l'intervention militaire en Irak aux côtés des États-Unis et du Royaume-Uni, le premier ministre n'a pas le choix d'aller en Afghanistan à ce moment-là » (Entrevue, 30 novembre 2015).

Ce militaire que nous avons interrogé ayant été au cœur du processus décisionnel sur l'Afghanistan résume ainsi la dynamique décisionnelle : « concernant l'Irak ou l'Afghanistan, on a dit clairement au gouvernement que l'on pouvait faire l'un ou l'autre, pas les deux. Choisissez et on va exécuter. Le gouvernement a choisi l'Afghanistan. C'est le politique qui a choisi. Les militaires recommandent et le politique choisit » (Entrevue, 8 décembre 2015). Selon cette autre personne rencontrée qui a été au cœur du processus décisionnel sur l'Irak et sur l'Afghanistan, « à partir du moment où nous sommes déjà embarqués en Afghanistan, cela revient à dire qu'on ne peut pas tout faire » (Entrevue, 14 décembre 2015). Ce qui fait dire à cet autre interlocuteur que « l'argument politique de McCallum, c'est que si on va en Afghanistan, on ne peut pas aller en Irak. C'est une justification politique » (Entrevue, 4 décembre 2015).

Sur la question d'une décision politique, nos entretiens nous amènent aussi à évoquer la possibilité que l'annonce « surprise » du ministre McCallum, le 12 février 2003, représente « un ballon politique échappé ». En effet, selon l'un de nos interlocuteurs ayant réclamé l'anonymat complet, il est possible de prétendre que le ministre de la Défense

a peut-être eu des problèmes pour suivre la route et dire en Chambre ou dans un *scrum* ce qu'on lui a demandé de dire. Il a tendance parfois à dire ce qu'il sent dans sa tête. Je ne dis pas que ce que le ministre a dit était totalement faux, mais avec la pression, c'est possible. Je pense que ça a été une de ces journées où le patron n'était pas content. Nous n'étions pas encore prêts à faire cette annonce. C'était une surprise. C'est un des ballons que nous étions en train de regarder et qui nous a malheureusement échappé » (Entrevue confidentielle).

Un manque de cohésion ministérielle donc pour certains, un dérapage politique pour d'autres qui aurait mené tout droit l'opposition à réclamer la démission du ministre, ce que le premier ministre ne voulait certainement pas dans le contexte de la crise irakienne.

Ceci étant dit, concernant l'« effet de surprise » lié à l'annonce du ministre de la Défense le 12 février 2003, une autre personne rencontrée précise que ce n'était pas une décision consensuelle au sein des FC, renforçant ainsi la dynamique du *pulling and hauling games* qui caractérise le modèle 3 d'Allison et Zelikow (1999). « Certains n'étaient pas complètement d'accord avec l'annonce du ministre McCallum. Leur préférence était de ne pas déployer de troupes et de continuer la période de transition. Ce n'était pas une décision consensuelle » (Entrevue, 8 décembre 2015). À cet égard, rappelons-nous cette déclaration faite à la Chambre des communes par le ministre de la Défense et rapportée dans la première partie de cette étude de cas à la suite de la démission du major-général Cameron Ross : « dans une démocratie, ce n'est pas l'armée qui décide des missions qu'elle doit mener. C'est le gouvernement élu démocratiquement qui prend la décision en fonction des conseils qu'il a reçus de ses militaires et c'est précisément ce que nous avons fait dans ce cas-ci » (Chambre des communes, Débats, 17 février 2003).

Nos entretiens apportent ainsi un éclairage particulier sur la nature des relations politico-administratives et sur la particularité du processus de prise de décision gouvernementale canadienne pour le cas de l'Afghanistan, à l'aide du « paradigme bureaucratique ». Concernant la mécanique décisionnelle, nous devons rappeler que « c'est toujours le chef d'état-major qui va présenter les options militaires au gouvernement. C'est lui qui est responsable. C'est lui qui est en interaction directe avec le sous-ministre, le ministre, le Cabinet et le premier ministre » (Entrevue, 11 décembre 2015). Cela dit, cette personne rencontrée insiste sur le rôle central du premier ministre. « Quand on fait une recommandation comme celle de l'Afghanistan, on fait une recommandation détaillée. On ne dit pas simplement on va en Afghanistan. Il faut lui dire que l'on va en Afghanistan avec tant de personnels, de telles catégories, et ça va durer tant de temps. On va aller à Kaboul. Il faut être très précis avec le premier ministre, d'autant plus que Monsieur Chrétien n'avait aucune formation militaire. Disons qu'il y a bien des choses à expliquer » (Entrevue, 14 décembre 2015).

À cet égard, cette autre personne rencontrée s'interroge d'ailleurs sur le poids réel du Cabinet dans la décision finale. « Est-ce que c'est réellement le Cabinet qui prend la décision finale ou c'est le premier ministre ? Quand tu regardes qui compose le Cabinet, il n'y a pas beaucoup de ministres qui connaissent les dimensions militaires d'une intervention. Ce qui les influence, ce sont les répercussions politiques et les coûts. Si on a besoin des chars d'assaut ou de l'artillerie, il y a de bonnes chances que ça leur passe pas mal par-dessus la tête. Même le ministre de la Défense, ça ne veut pas dire qu'il connaît cela » (Entrevue, 15 décembre 2015). Les membres du Cabinet, incluant le premier ministre, se fient donc en grande partie aux routines administratives et aux avis professionnels du MDN et des FC. Mais, ils ont le dernier mot.

Ceci étant dit, cette façon de concevoir la mécanique décisionnelle entourant notre étude de cas sur l'Afghanistan nous permet donc de nuancer les dynamiques expliquées par les trois modèles du « paradigme bureaucratique ». En ce qui a trait à la prise de décision finale, cette autre personne rencontrée ayant été au cœur du processus décisionnel est formelle : « au Cabinet, quand vient le temps d'arrêter une décision, celle-ci est légalement unanime. Tu ne sens pas les positions des conseillers ou des ministres quand tu es rendu au final. Il n'y a pas de discussion vraiment. Rendu-là, il y a certainement des déceptions, mais personne crie victoire » (Entrevue, 14 décembre 2015).

6.3 Un troisième bilan

Cette troisième étude de cas sur l'Afghanistan nous permet ainsi de dresser un troisième bilan sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix, cette fois au début des années 2000. Nous avons constaté à travers notre analyse des débats parlementaires et des enjeux décisionnels canadiens que le gouvernement libéral dirigé par le premier ministre Jean Chrétien a dû réagir aux événements particuliers survenus à la suite des attentats du 11 septembre 2001. « L'Afghanistan, c'est un événement majeur que l'on n'avait pas prévu » (Entrevue, 14 décembre 2015).

Le 11 septembre s'impose donc sur l'agenda gouvernemental canadien et l'Afghanistan devient alors une priorité du gouvernement Chrétien. Le déclenchement de la guerre contre le terrorisme et la crise irakienne de 2003 ont finalement fait catalyser l'option afghane de deux façons : une intervention directe avec les Américains de la part des forces spéciales canadiennes qui souhaitent agir avec eux; et une mission militaire de « protection » avec un couvert OTAN. La décision de contribuer à la FIAS à l'été 2003 représente donc la volonté du Canada de s'engager internationalement sous un mandat du CS de l'ONU, mais avec ses alliés de l'OTAN.

Un amalgame des trois hypothèses

Cette troisième étude de cas a aussi démontré l'importance de saisir les relations politico-administratives pour répondre précisément à notre question de recherche. À l'aide du « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999), nous avons vu que le cas de l'Afghanistan fait de nouveau ressortir une explication exposant une réponse caractérisée par un amalgame des trois hypothèses soulevées dans cette recherche. En effet, les trois modèles du « paradigme bureaucratique » sont de nouveau à l'œuvre dans cette étude de cas, mais doivent être encore nuancés par rapport aux cas de la Bosnie et du Kosovo.

D'une part, nous devons à nouveau tenir compte de la rationalité entourant la situation particulière de l'Afghanistan et des ressources canadiennes limitées pour intervenir militairement (modèle 1). À cet égard, nous avons vu que le développement des options militaires par les FC correspond à un calcul rationnel selon un critère de maximisation, dans une analyse coûts-bénéfices. Les militaires rencontrés dans le cadre de nos entretiens ont tous insisté sur le contexte particulièrement volatile de l'Afghanistan dans la préparation des FC en vue de leur déploiement. La question des leçons apprises en mission est aussi particulièrement importante. Que ce soit pour le déploiement des forces spéciales à Kandahar en 2002 ou pour le déploiement des FC à Kaboul au sein de la FIAS, nous avons vu que la rationalité entourant le développement des options militaires est indéniable. Ainsi, notre première hypothèse se vérifie, mais n'explique pas tout : le

gouvernement a certes établi son choix à partir d'une analyse rationnelle, mais limitée par une dynamique incarnée par les deux autres modèles du « paradigme bureaucratique ».

D'autre part, il a aussi été question dans cette étude de cas du conglomérat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliées qui ont des buts opérationnels particuliers en fonction de routines et de procédures, confirmant ainsi la pertinence du modèle 2 pour répondre plus précisément à notre question de recherche. En effet, nous avons relevé l'importance de la concertation interministérielle et de la coordination des données en vue de la prise de décision. Il a aussi été question du changement dans la structure de commandement des FC pour l'élaboration des options militaires : « tous les commandements sont réunis à Ottawa, ce qui n'était pas le cas auparavant (Entrevue, 8 décembre 2015). L'élément structurel doit donc être souligné pour mieux comprendre le développement des options militaires parce que les trois branches des FC sont impliquées en Afghanistan à partir de 2001; l'armée de terre, la marine et la force aérienne sont des générateurs de forces. Ainsi, la mécanique routinière de l'administration publique entourant le développement des options militaires fait clairement ressortir une explication mettant de nouveau en évidence l'importance de l'*input* militaire, surtout dans le contexte d'un événement imprévisible où les choses se bousculent très rapidement à Ottawa pour le gouvernement et les organismes impliqués. De ce fait, notre deuxième hypothèse se vérifie, mais se doit d'être de nouveau nuancée : le gouvernement a certes établi son choix à partir d'un processus décisionnel normé, mais qui n'explique pas le processus décisionnel en entier.

En effet, nous avons vu dans cette troisième étude de cas que la décision du gouvernement Chrétien de déployer 1 900 militaires canadiens à Kaboul à partir de l'été 2003 au sein de l'opération de paix chapeautée par l'OTAN peut vraisemblablement être considérée comme une décision politique qui s'explique par le modèle de la politique bureaucratique (modèle 3) et un *pulling and hauling games* bien différent de celui de nos études de cas sur la Bosnie et le Kosovo. En effet, nous avons vu que l'« effet de surprise » lié à l'annonce du ministre de la Défense le 12 février 2003, en pleine crise

irakienne, fait ressortir une explication caractérisant une décision non-consensuelle au sein des FC et une prise de décision au plus haut niveau politique. Ainsi, notre troisième hypothèse se vérifie et confirme notre raisonnement soutenant une explication caractérisée par un amalgame des trois hypothèses, mais de façon nuancée par rapport aux deux autres cas à l'étude : le gouvernement a établi son choix à partir d'une lutte bureaucratique entre ceux qui formulent les options et leurs maîtres politiques, voire entre les maîtres politiques.

Nous pouvons ainsi conclure notre troisième étude de cas en établissant de nouveau, avec des explications bien différentes de nos deux autres cas à l'étude, un lien de causalité entre la transformation de la contribution canadienne au maintien de la paix (les choix d'intervention militaire), les ressources limitées du Canada pour intervenir militairement et le développement des options militaires pour la prise de décision gouvernementale.

CONCLUSION

L'objet de cette thèse est d'expliquer la transformation de la contribution canadienne au maintien de la paix sous le gouvernement libéral dirigé par le premier ministre Jean Chrétien (1993-2003), à travers trois études de cas : l'implication du Canada lors des missions en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan. Plus spécifiquement, l'objectif central de la thèse est de cerner les relations politico-administratives lors des processus de prise de décision gouvernementale entourant les choix d'intervention militaire canadienne passant d'OMP à des OIP, dans une perspective d'administration publique.

Pour ce faire, nous avons cherché à répondre à la question de recherche suivante : qu'est-ce qui explique que le gouvernement Chrétien, héritier de l'internationalisme pearsonien, a engagé le Canada dans des OIP alors que nous pouvions nous attendre, notamment par son discours, à ce qu'il n'accepte de ne s'engager que dans des OMP ?

En guise de réponses à notre question de recherche, la théorie propre à l'analyse des politiques nous a amené à formuler les hypothèses suivantes, à l'aide du « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999) :

1. Les choix faits par le gouvernement dépendent d'une décision purement rationnelle.
2. Les choix faits par le gouvernement dépendent d'un processus décisionnel normé.
3. Les choix faits par le gouvernement sont le fruit d'une lutte bureaucratique entre ceux qui formulent les options et leurs maîtres politiques, voire entre les maîtres politiques.

Pour comprendre ce qui s'est passé et pour expliquer le changement opéré (opter pour les OIP), nous avons donc vérifié ces trois hypothèses dans nos trois études de cas. Nous avons aussi spécifié qu'Allison et Zelikow (1999) reconnaissent la possibilité d'une explication exposant une réponse caractérisée par un amalgame des trois hypothèses, que ce soit de manière constante ou dans des proportions diverses selon les cas. Si tel était le cas, cela devait nous permettre de raffiner notre explication en faisant ressortir, par exemple, s'il est possible de déterminer si une étape de la décision est mieux expliquée par telle ou telle hypothèse. Dans les pages qui suivent, nous revenons sur l'essentiel de la démarche entreprise dans cette thèse, tout en mettant en évidence les grandes conclusions de notre recherche doctorale, dans une perspective comparative entre les trois cas à l'étude.

Dans le premier chapitre, nous avons situé et mis en contexte notre objet d'étude. Pour ce faire, nous avons présenté les grands principes qui animent la dynamique de l'appareil gouvernemental au Canada en matière de politique étrangère et de défense, ainsi que les acteurs centraux impliqués dans les processus décisionnels de nos études de cas.

Dans le deuxième chapitre de la thèse, il a été question du rôle de l'ONU dans le maintien de la paix pendant la guerre froide, ainsi que de l'expertise du Canada dans le maintien de la paix. Il a aussi été question du « nouveau » maintien de la paix et de l'évolution de la doctrine onusienne, de l'entrée en scène de l'OTAN comme acteur de la gestion de crise, ainsi que de la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix pendant la période post-guerre froide et le début de la guerre contre le terrorisme. Ainsi, nous avons justifié l'examen, dans cette thèse, de la transformation de la contribution canadienne aux OIP dans le cadre de nos trois études de cas. Notre variable dépendante – la transformation – a été définie et précisée à l'aide d'indicateurs.

Dans le chapitre 3, nous avons effectué une recension des diverses approches analytiques pouvant nous permettre de répondre à notre question de recherche. Plus précisément,

nous avons fait un inventaire des contributions théoriques portant sur les cadres d'analyse de la politique étrangère et des politiques publiques. Notre question de recherche a ainsi guidé l'état de la question théorique jusqu'au choix d'une théorie comme cadre analytique pour nos études de cas. Cette démarche nous a mené ultimement à faire le choix du « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999), dans sa forme brut, puisqu'il correspond en grande partie aux éléments recherchés pour notre objet d'étude. En effet, la pertinence et la valeur ajoutée du « paradigme bureaucratique », malgré les nombreuses critiques qui lui ont été adressées, est de cerner les relations politico-administratives dans une préoccupation d'administration publique au niveau infra du résultat – c'est-à-dire, dans ce qui a amené la décision. Cela correspond exactement à nos préoccupations de recherche. Nos variables indépendantes – la rationalité; les processus administratifs; l'influence et le poids des acteurs – ont ainsi été précisées. Nous avons par ailleurs exposé, dans la dernière partie de ce chapitre, les grandes lignes de notre méthodologie de recherche, avant la présentation des résultats de nos études de cas.

Au chapitre 4, notre première étude de cas sur la Bosnie a permis de dresser un premier bilan sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix. En effet, nous avons constaté à travers notre analyse des débats parlementaires et des enjeux décisionnels canadiens que le gouvernement libéral dirigé par le premier ministre Jean Chrétien a en quelque sorte hérité du conflit en ex-Yougoslavie et a dû réagir aux événements. Nos entretiens ont d'ailleurs révélé que les Nations Unies se sont retrouvées dans une mission impossible en ce qui concerne la neutralité et l'usage de la force militaire, expliquant le passage d'une OMP de l'ONU à une OIP dirigée par l'OTAN. À partir de 1995, avec les accords de Dayton, nos entretiens ont révélé qu'il n'y a plus aucun doute que les militaires déployés au sein de la mission de l'OTAN imposaient leur volonté en Bosnie, constituant une évolution majeure dans le conflit en ex-Yougoslavie et pour la transformation de la contribution du Canada dans le maintien de la paix.

Dans cette étude de cas, notre lecture des événements nous permet de répondre précisément à notre question de recherche et de cerner les relations politico-

administratives lors des processus de prise de décision gouvernementale entourant les choix d'intervention militaire canadienne. À l'aide du « paradigme bureaucratique », nous avons vu que le cas de la Bosnie fait clairement ressortir une explication exposant une réponse caractérisée par un amalgame des trois hypothèses soulevées dans cette recherche. En effet, les trois modèles du « paradigme bureaucratique » sont à l'œuvre dans cette étude de cas, mais de façon nuancés.

Toute comparaison a besoin d'un repère : la Bosnie, situation charnière, amorce la comparaison entre les cas à l'étude. Pour ce qui est de notre première hypothèse, nos recherches et nos entretiens ont révélé l'importance de considérer la rationalité (modèle 1) entourant les nouvelles données en matière de maintien de la paix au début des années 1990 et les ressources canadiennes limitées pour intervenir militairement dans l'élaboration des options. « On est clairement dans une logique de maximisation et de calcul coût-bénéfices » (Entrevue, 23 novembre 2015c). Pour déployer des troupes, « il faut ainsi tenir compte des ratios suivants : préparation, déploiement, retour-repos, préparation » (Entrevue, 30 novembre 2015). La rationalité entourant la dimension opérationnelle de l'intervention militaire canadienne est indéniable : « l'ex-Yougoslavie représente une mission impossible à soutenir en termes de ressources et de mandats » (Entrevue, 30 novembre 2015). En Bosnie, « on était à la limite, parce qu'on avait aussi d'autres missions et opérations en cours » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Ainsi, notre première hypothèse se vérifie, mais n'explique qu'en partie le processus décisionnel : le gouvernement a certes établi son choix à partir d'une analyse rationnelle, mais limitée par une dynamique incarnée par les deux autres modèles du « paradigme bureaucratique ».

D'autre part, nous avons aussi pris en considération les buts opérationnels particuliers du conglomérat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliées (modèle 2) qui participe au processus, plus particulièrement ceux des FC. Ceux-ci sont appelés à évoluer en fonction du « nouveau » maintien de la paix. En effet, avec l'évolution des événements en Bosnie et l'entrée en scène de l'OTAN, il y a cette idée sous-jacente à une remise en question du rôle traditionnel des FC dans le maintien de la paix. La complexité

de la situation en ex-Yougoslavie et en Bosnie ne se compare aucunement aux missions de première génération : « au début des années 1990, on se rendait compte que le modèle de Chypre était fini » (Entrevue, 7 décembre 2015a). En fait, la mécanique routinière de l'administration publique entourant le développement des options militaires fait clairement ressortir, dans une dynamique incarnée par les processus organisationnels, l'importance de l'*input* militaire. Ainsi, notre deuxième hypothèse se vérifie, mais de façon nuancée : le gouvernement a certes établi son choix à partir d'un processus décisionnel normé, mais qui n'explique pas le processus décisionnel en entier.

En effet, nos entretiens ont révélé que les décisions ont été prises, selon les militaires, au plus haut niveau politique au bout d'un processus qui semble avoir été dominé par les politiciens : « en Bosnie, les décisions ont été prises par les politiciens. On a été à la merci des politiciens. Dans les années 1990, les FC ont été à la merci des décisions politiques. Il y a eu un flou stratégique » (Entrevue, 23 novembre 2015b). Or, dans tout ce processus décisionnel, notre recherche a démontré que les politiciens semblent avoir été contraints par un nombre d'options militaires somme toute limitées par des considérations internes importantes. Au bout du processus, nous retiendrons que l'*input* militaire d'une intervention plus ciblée (passant d'une OMP de l'ONU à une OIP de l'OTAN) a prévalu en Bosnie, dans une dynamique d'opposition entre militaires et politiciens et de *pulling and hauling games* (modèle 3). Ainsi, notre troisième hypothèse se vérifie et confirme notre raisonnement soutenant une explication caractérisée par un amalgame des trois hypothèses : le gouvernement a établi son choix à partir d'une lutte bureaucratique entre ceux qui formulent les options et leurs maîtres politiques.

Pour conclure cette première étude de cas, nous pouvons donc faire ressortir un lien de causalité entre la transformation de la décision concernant la contribution canadienne au maintien de la paix (les choix d'intervention militaire), les ressources limitées du Canada pour intervenir militairement et le développement des options militaires pour la prise de décision gouvernementale.

Au chapitre 5, notre deuxième étude de cas sur la crise du Kosovo nous a aussi permis de dresser un deuxième bilan sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix, cette fois à la fin de la décennie des années 1990. Dans une perspective comparative avec le cas de la Bosnie, nous avons constaté à travers notre analyse des débats parlementaires et des enjeux décisionnels canadiens, que le gouvernement libéral dirigé par le premier ministre Jean Chrétien a dû réagir cette fois aux événements particuliers du Kosovo. Tel que l'a souligné l'une des personnes rencontrées lors de nos entretiens, « l'intervention du Canada s'explique par des motifs humanitaires, mais aussi par des motifs géostratégiques. Ce n'était pas l'un ou l'autre. C'est clair que c'étaient les deux » (Entrevue, 7 décembre 2015a). En effet, nous avons vu que la crise du Kosovo a confronté le gouvernement du Canada à un « dilemme de taille ». D'une part, le Canada comme ses alliés sont confrontés à la menace d'un veto par deux membres permanents du CS de l'ONU empêchant une intervention humanitaire visant à mettre fin à un nettoyage ethnique dans la sphère d'influence de l'OTAN. D'autre part, le gouvernement canadien est confronté au dilemme d'une intervention militaire aérienne illégale selon le droit international, mais légitimée en fonction de principes moraux. À cet égard, notre étude de cas a révélé que sur le plan diplomatique, le Canada n'a pas eu de véritable influence lors de la crise du Kosovo, malgré son siège de membre non-permanent du CS de l'ONU, et que les options militaires étaient somme toute limitées pour le gouvernement. La toile de fond de cette étude de cas est donc bien différente du premier cas à l'étude.

Sur le plan militaire et en ce qui a trait à la contribution du Canada au « maintien de la paix », le cas du Kosovo est aussi révélateur du fait que ce soit d'abord une guerre aérienne et qu'il n'y a pas de troupes au sol durant cette première phase de l'intervention militaire. Selon une personne rencontrée, « le message que l'on retient de cette intervention au Kosovo c'est que c'est un succès. Cela démontre que les Canadiens sont interopératoires avec les Américains. C'est un discours très positif » (Entrevue, 4 décembre 2015). Cette étude de cas démontre en outre que les FC s'adaptent aux événements, aux nouvelles réalités et que « les opérations de combats (OIP) sont

fondamentales pour expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix » (Entrevue, 20 octobre 2015).

Cette deuxième étude de cas a aussi démontré l'importance de saisir les relations politico-administratives pour répondre précisément à notre question de recherche. À l'aide du « paradigme bureaucratique », nous avons vu que le cas du Kosovo fait de nouveau ressortir une explication exposant une réponse caractérisée par un amalgame des trois hypothèses soulevées dans cette recherche. En effet, les trois modèles du « paradigme bureaucratique » sont de nouveau à l'œuvre dans cette étude de cas, mais doivent être encore nuancés et d'autant plus en comparaison du cas sur la Bosnie.

D'une part, nous avons de nouveau démontré l'importance de considérer la rationalité entourant la situation particulière de la crise du Kosovo et les ressources canadiennes limitées pour intervenir militairement (modèle 1). À cet égard, nous avons vu que le développement des options militaires par les FC correspond à un calcul rationnel selon un critère de maximisation, dans une analyse coûts-bénéfices. « On commence toujours avec différentes échelles en prenant en considération les ressources humaines, les coûts, les impacts et les conséquences » (Entrevue, 30 novembre 2015). Que ce soit pour la campagne aérienne ou pour le déploiement de troupes au sol, nous avons vu que la rationalité entourant le développement des options militaires est indéniable en termes de maximisation. Ainsi, notre première hypothèse se vérifie, mais de nouveau en partie, parce qu'elle n'explique pas tout le processus décisionnel en entier : le gouvernement a certes établi son choix à partir d'une analyse rationnelle, mais limitée par la dynamique incarnée par les deux autres modèles du « paradigme bureaucratique ».

Notre deuxième hypothèse a aussi révélé l'importance du conglomérat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliées qui ont des buts opérationnels particuliers en fonction de routines et de procédures, confirmant ainsi la pertinence du modèle 2 pour répondre plus précisément à notre question de recherche. En effet, nous avons vu que

toutes les demandes liées à l'opérationnel, aux effectifs et aux équipements sont de la responsabilité du MDN et des FC. Nous avons aussi noté, au niveau de la procédure, l'encadrement du rôle du chef d'état-major dans le développement des options militaires et l'importance de la « boîte noire » caractérisant les routines administratives. Pour le chef d'état-major, la préparation des options militaires se résume par l'énoncé suivant : « dites-nous ce qu'il faut faire, nous vous dirons ce qu'il faut en personnels. Autrement dit, dites-nous la tâche, nous vous dirons quels effectifs déployer. C'est la règle qui s'applique dans le développement des options » (Entrevue, 30 novembre 2015). Nos entretiens ont révélé que les options militaires étaient peu nombreuses pour faire face à la situation au Kosovo et devaient tenir compte des ressources militaires canadiennes somme toute limitées. Cela dit, la mécanique routinière de l'administration publique entourant le développement des options militaires fait clairement ressortir une explication mettant en évidence l'importance de l'*input* militaire et d'une intervention programmée en deux temps : d'abord, une intervention aérienne avec le déploiement des CF-18; ensuite, une intervention terrestre avec le déploiement d'un *battle group*. Ainsi, notre deuxième hypothèse se vérifie, mais se doit d'être de nouveau nuancée : le gouvernement a certes établi son choix à partir d'un processus décisionnel normé, mais qui n'explique pas le processus décisionnel en entier.

En effet, nous avons vu dans cette deuxième étude de cas un processus décisionnel au plus haut niveau politique, au terme d'un processus faisant ressortir une dynamique incarnée par le modèle 3 d'Allison et Zelikow (1999) et un *pulling and hauling games* bien différent de celui de notre étude de cas sur la Bosnie. Contrairement à la décision de déployer les CF-18 pour la campagne de bombardements aériens, la décision du gouvernement de déployer un *battle group* de 1 000 soldats au Kosovo a été prise sans passer par la « boîte noire » caractérisant les routines administratives. Nos entretiens ont révélé que « lorsque Milosevic a accepté l'accord de paix, on a réduit à 1 000 hommes à la demande du premier ministre, sans passer par la boîte noire. Il y a un paquet de bureaucrates qui n'ont pas été consultés et qui ont été insultés. On est allé à 1 000 parce que la situation avait changé, à la demande du premier ministre » (Entrevue, 30 novembre 2015). Pour le cas du Kosovo, la décision finale a donc été prise par le premier ministre

au terme d'un compromis en fonction de considérations externes, politiques et financières, et en tenant compte de l'avis professionnel du chef d'état-major des FC. Cette décision s'est donc prise au plus haut niveau politique dans un contexte bien différent du processus décisionnel pour le cas de la Bosnie. Ainsi, notre troisième hypothèse se vérifie et confirme de nouveau notre raisonnement soutenant une explication caractérisée par un amalgame des trois hypothèses : le gouvernement a établi son choix à partir d'une lutte bureaucratique entre ceux qui formulent les options et leurs maîtres politiques.

Nous pouvons donc conclure notre deuxième étude de cas en établissant de nouveau, mais avec des explications bien différentes du premier cas à l'étude, un lien de causalité entre la transformation de la contribution canadienne au maintien de la paix (les choix d'intervention militaire), les ressources limitées du Canada pour intervenir militairement et le développement des options militaires pour la prise de décision gouvernementale.

Au chapitre 6, notre troisième étude de cas sur l'Afghanistan nous a aussi permis de dresser un troisième bilan sur la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix, cette fois au début des années 2000. En empruntant la même démarche méthodologique que pour nos deux études de cas précédentes sur la Bosnie et le Kosovo, nous avons constaté à travers notre analyse des débats parlementaires et des enjeux décisionnels canadiens que le gouvernement libéral dirigé par le premier ministre Jean Chrétien a dû réagir aux événements particuliers survenus à la suite des attentats du 11 septembre 2001; un cas de force majeure. Le déclenchement de la guerre contre le terrorisme et la crise irakienne de 2003 ont finalement fait catalyser l'option afghane de deux façons : une intervention directe avec les Américains de la part des forces spéciales canadiennes qui souhaitent agir avec eux; et une mission militaire de « protection » avec un couvert OTAN. La décision de contribuer à la FIAS à l'été 2003 représente donc la volonté du Canada de s'engager internationalement sous un mandat du CS de l'ONU, mais avec ses alliés de l'OTAN.

Cette troisième étude de cas a aussi démontré l'importance de saisir les relations politico-administratives pour répondre précisément à notre question de recherche. À l'aide du « paradigme bureaucratique », nous avons vu que le cas de l'Afghanistan fait de nouveau ressortir une explication exposant une réponse caractérisée par un amalgame des trois hypothèses soulevées dans cette recherche. En effet, les trois modèles du « paradigme bureaucratique » sont de nouveau à l'œuvre dans cette étude de cas, mais doivent être encore nuancés par rapport aux cas de la Bosnie et du Kosovo.

Comme pour les deux autres cas à l'étude, notre première hypothèse a fait ressortir l'importance de tenir compte de la rationalité entourant la situation particulière de l'Afghanistan et des ressources canadiennes limitées pour intervenir militairement (modèle 1). À cet égard, nous avons vu que le développement des options militaires par les FC correspond toujours à un calcul rationnel selon un critère de maximisation, dans une analyse coûts-bénéfices. Cela dit, les militaires rencontrés dans le cadre de nos entretiens ont tous insisté sur le contexte particulièrement volatile de l'Afghanistan dans la préparation des FC en vue de leur déploiement. La question des leçons apprises en mission est aussi particulièrement importante. Que ce soit pour le déploiement des forces spéciales à Kandahar en 2002 ou pour le déploiement des FC à Kaboul au sein de la FIAS, nous avons vu que la rationalité entourant le développement des options militaires est indéniable. Ainsi, notre première hypothèse se vérifie, mais de nouveau en partie, parce qu'elle n'explique pas tout le processus décisionnel : le gouvernement a certes établi son choix à partir d'une analyse rationnelle, mais limitée par la dynamique incarnée par les deux autres modèles du « paradigme bureaucratique ».

Notre deuxième hypothèse a de nouveau confirmé l'importance de mettre en évidence, pour répondre plus précisément à notre question de recherche, la dynamique des processus organisationnels du conglomérat de groupes semi-indépendants et d'organisations alliées qui ont des buts opérationnels particuliers en fonction de routines et de procédures. En effet, pour la phase d'élaboration des options militaires, nos entretiens ont relevé l'importance de la concertation interministérielle et de la

coordination des données en vue de la prise de décision gouvernementale. Il a aussi été question du changement dans la structure de commandement des FC pour l'élaboration des options militaires : « tous les commandements sont réunis à Ottawa, ce qui n'était pas le cas auparavant (Entrevue, 8 décembre 2015). L'élément structurel doit donc être souligné pour mieux comprendre le développement des options militaires, puisque que les trois branches des FC sont impliquées en Afghanistan à partir de 2001; l'armée de terre, la marine et la force aérienne sont des générateurs de forces. La mécanique routinière de l'administration publique entourant le développement des options militaires fait clairement ressortir une explication mettant de nouveau en évidence l'importance de l'*input* militaire, mais cette fois dans le contexte d'un événement imprévisible où les choses se bousculent très rapidement à Ottawa pour le gouvernement et tous les organismes impliqués. Ainsi, notre deuxième hypothèse se vérifie, mais se doit d'être de nouveau nuancée : comme pour les deux autres cas à l'étude, le gouvernement a certes établi son choix à partir d'un processus décisionnel normé, mais qui n'explique pas le processus décisionnel en entier.

En effet, nous avons vu dans cette troisième étude de cas que la décision du gouvernement Chrétien de déployer 1 900 militaires canadiens à Kaboul à partir de l'été 2003 au sein de l'opération de paix chapeautée par l'OTAN peut vraisemblablement être considérée comme une décision politique qui s'explique par le modèle de la politique bureaucratique (modèle 3) et un *pulling and hauling games* bien différent de celui de nos études de cas sur la Bosnie et le Kosovo. En effet, nous avons vu que l'« effet de surprise » lié à l'annonce du ministre de la Défense le 12 février 2003, en pleine crise irakienne, fait ressortir une explication caractérisant une décision non-consensuelle au sein des FC et une prise de décision au plus haut niveau politique, dans une dynamique d'opposition entre politiciens et militaires. « Certains n'étaient pas complètement d'accord avec l'annonce du ministre McCallum. Leur préférence était de ne pas déployer de troupes et de continuer la période de transition. Ce n'était pas une décision consensuelle » (Entrevue, 8 décembre 2015). Les propos du ministre de la Défense à la période des questions orales de la Chambre des communes prennent alors tout leur sens : « Dans une démocratie, ce n'est pas l'armée qui décide des missions qu'elle doit mener.

C'est le gouvernement élu démocratiquement qui prend la décision en fonction des conseils qu'il a reçus de ses militaires et c'est précisément ce que nous avons fait dans ce cas-ci » (Chambre des communes, Débats, 17 février 2003). Ainsi, notre troisième hypothèse se vérifie et confirme de nouveau notre raisonnement soutenant une explication caractérisée par un amalgame des trois hypothèses, mais de façon nuancée par rapport aux deux autres cas : le gouvernement a établi son choix à partir d'une lutte bureaucratique entre ceux qui formulent les options et leurs maîtres politiques, voire entre les maîtres politiques.

Nous pouvons donc conclure notre troisième étude de cas en établissant de nouveau, avec des explications bien différentes des deux autres cas à l'étude, un lien de causalité entre la transformation de la contribution canadienne au maintien de la paix (les choix d'intervention militaire), les ressources limitées du Canada pour intervenir militairement et le développement des options militaires pour la prise de décision gouvernementale.

Synthèse des trois études de cas

Au final, nous pouvons ainsi synthétiser les résultats de notre analyse. Pour mieux comprendre la valeur explicative de chacune de nos trois hypothèses, nous avons choisi trois barèmes – une explication partielle, une explication complémentaire et une explication dominante – que nous pouvons définir de la manière suivante :

- Explication partielle : est une condition présente, mais ni nécessaire, ni suffisante; en d'autres termes, ce n'est pas parce qu'un raisonnement est logique qu'il s'applique. Par ailleurs, il existe des situations où la solution n'est que politique et où la rationalité n'a rien à voir; autrement dit, la rationalité peut faire partie de la dynamique, mais pas nécessairement et assurément pas comme condition suffisante (la rationalité à elle seule ne peut expliquer la décision).

- Explication complémentaire : est une condition nécessaire, mais non suffisante; autrement dit, ce n'est pas parce que c'est prévu dans les procédures qu'on va automatiquement de l'avant. Par ailleurs, au moment de décider, on ne peut pas aller en dehors de certains cadres (le processus ne détermine pas si on intervient).
- Explication dominante : est une condition suffisante; à elle seule, cette dimension explique la manière dont s'est opérationnalisée la décision finale, nonobstant ce que la décision contiendra.

Tableau synthèse des trois études de cas

Cas	Bosnie	Kosovo	Afghanistan
Hypothèse 1 La rationalité	Explication partielle La rationalité des décisions en fonction du « nouveau » maintien de la paix au début des années 1990, dans un contexte de ressources limitées	Explication partielle La rationalité des décisions en fonction d'une intervention aérienne et terrestre, dans un contexte de ressources limitées	Explication partielle La rationalité des décisions en fonction d'un cas de force majeure, dans le contexte de la guerre contre le terrorisme et de ressources limitées
Hypothèse 2 Le processus administratif	Explication complémentaire L'élaboration des options militaires en fonction de l'<i>input</i> militaire : une remise en question du rôle traditionnel du Canada aux OMP	Explication complémentaire L'élaboration des options militaires en fonction de l'<i>input</i> militaire : une intervention en deux temps (aérienne et terrestre)	Explication complémentaire L'élaboration des options militaires en fonction de l'<i>input</i> militaire dans le contexte d'un événement imprévisible et de la crise irakienne

Hypothèse 3	Explication dominante	Explication dominante	Explication dominante
Le poids et l'influence des acteurs	Un <i>pulling and hauling games</i> sous forme de lutte bureaucratique entre politiciens et militaires L'<i>input</i> militaire d'une intervention plus ciblée (une OIP de l'OTAN) a prévalu en Bosnie	Un <i>pulling and hauling games</i> sous forme de compromis entre le premier ministre et le chef d'état-major Un processus décisionnel au plus haut niveau politique	Un <i>pulling and hauling games</i> sous forme de lutte bureaucratique entre politiciens et militaires, voire entre les maîtres politiques Une décision non-consensuelle et prise au plus haut niveau politique

À la lecture du tableau, nous observons des ressemblances importantes entre les trois cas et dans quelle mesure les trois hypothèses y sont à l'œuvre. En effet, le gouvernement Chrétien semble avoir toujours procédé de la même façon dans sa prise de décision. La rationalité (hypothèse 1) est constante pour les trois cas, mais offre des explications partielles : en fonction du « nouveau » maintien de la paix au début des années 1990, dans un contexte ressources limitées (Bosnie); en fonction d'une intervention aérienne et terrestre dans un contexte de ressources limitées (Kosovo); en fonction d'un cas de force majeure, dans le contexte de la guerre contre le terrorisme et de ressources limitées (Afghanistan).

Une autre ressemblance importante qui ressort de notre analyse concerne l'élaboration des options. Pour les trois cas, celle-ci s'est effectuée de manière constante en fonction d'un processus administratif et de l'*input* militaire (hypothèse 2) : soit par une remise en question du rôle traditionnel du Canada aux OMP (Bosnie); soit par une intervention militaire aérienne et terrestre programmée en deux temps (Kosovo); ou encore dans le contexte d'un événement imprévisible et de la crise irakienne (Afghanistan). L'hypothèse 2 offre ainsi des explications complémentaires et ce, pour les trois cas.

Au bout du compte, c'est le jeu au plus haut niveau (hypothèse 3) qui offre l'explication dominante pour les trois cas, tout en faisant ressortir comme pour les deux autres hypothèses les différences, mais aussi la spécificité des cas. En fait, notre analyse démontre clairement que c'est avec la Bosnie que la véritable transition dans le maintien de la paix s'est jouée, non seulement en termes contextuels externes, et que cela a eu un impact sur la structuration de la prise de décision à l'interne pour assumer ce nouveau rôle. Dans le cas de la Bosnie, il semble que ce soit le « comment on réaligne notre action » qui ait prévalu; un *pulling and hauling games* sous forme de lutte bureaucratique entre politiciens et militaires, faisant ressortir le poids et l'influence de l'*input* militaire d'une intervention plus ciblée (une OIP de l'OTAN). Pour le cas du Kosovo, il semble que ce soit davantage le « qu'est-ce qu'on peut faire » qui ait prévalu; un *pulling and hauling games* sous forme de compromis entre le premier ministre et le chef d'état-major, au terme d'un processus décisionnel au plus haut niveau politique. Pour l'Afghanistan, il semble que l'effet de « force majeure » dans le contexte d'un événement imprévisible et de la crise irakienne ait mis énormément de pression sur le gouvernement; un *pulling and hauling games* sous forme de lutte bureaucratique entre politiciens et militaires, voire entre les maîtres politique, faisant ressortir une décision non-consensuelle qui a été prise au plus haut niveau politique.

* * *

Au plan de la validité interne de notre recherche doctorale, nous retiendrons en définitive de cette thèse que nos trois études de cas ont présenté des contextes décisionnels différents impliquant une multiplicité d'acteurs dans le contexte interne canadien. Ceci dit, nos entretiens ont révélé que la dynamique décisionnelle reste relativement constante pour nos trois études de cas : les événements externes ont incontestablement influencé le contenu des décisions, mais le gouvernement a pris ses décisions à partir d'un ensemble fermé d'options militaires définies par les FC selon une approche rationnelle, au terme d'un processus faisant ressortir des dynamiques de *pulling and hauling games*.

À cet égard, le « paradigme bureaucratique » (Allison et Zelikow, 1999) s'avère ainsi être un cadre de référence fort utile dans un contexte d'administration publique canadienne, plus particulièrement en ce qui a trait de cerner les relations politico-administratives dans une préoccupation d'administration publique au niveau infra du résultat – c'est-à-dire, dans ce qui a amené la décision – entourant les choix d'intervention militaire canadienne. Tel que nous l'avons vu dans nos trois études de cas, mais avec des nuances importantes, les trois modèles du « paradigme bureaucratique » sont à l'œuvre dans cette thèse et font ressortir une explication exposant une réponse caractérisée par un amalgame des trois hypothèses soulevées dans cette recherche en guise de réponses à notre question de recherche.

Pour conclure, nous avons démontré dans cette thèse la pertinence du « paradigme bureaucratique » pour notre objet d'étude et pour répondre à notre question de recherche. Notre contribution à l'application du « paradigme bureaucratique » d'Allison et Zelikow (1999) apporte un nouvel élément au niveau explicatif dans le contexte canadien. En effet, pour les trois cas, un lien de causalité a été établi entre la transformation de la contribution canadienne aux OMP (les choix d'intervention), les ressources limitées du Canada pour intervenir militairement et le développement des options militaires pour la prise de décision gouvernementale.

Au plan de la validité externe et de l'originalité de notre contribution à l'avancement des connaissances, c'est cet élément explicatif que nous souhaiterions mettre en évidence pour pousser un peu plus loin l'application du « paradigme bureaucratique » dans une perspective d'administration publique canadienne. Ainsi, il serait fort pertinent d'utiliser la même démarche méthodologique pour expliquer le réengagement du Canada aux OMP des Nations Unies entrepris par le gouvernement libéral dirigé par le premier ministre Justin Trudeau.

BIBLIOGRAPHIE

- ADLER, Emmanuel (1997). « *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics* », *European Journal of International Relations*, vol. 3, no. 3, p. 319-363.
- ALLISON, Graham (1969). « *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* », *The American Political Science Review*, vol. 43, no. 3, p. 689-718.
- ALLISON, Graham (1971). *The Essence of Decision*. Boston, Little Brown.
- ALLISON, Graham et Morton H. HALPERIN (1972). « *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications* », dans Raymond TANTER et Richard H. Ullman (dir.), *Theory and Policy in International Relations*, Princeton University Press.
- ALLISON, Graham et Philip Zelikow (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition, New York: Addison Wesley Longman.
- ANDERSON, James (2000). *Public policymaking: an introduction*. Boston: Houghton Mifflin, 4th edition.
- ANKER, Lane (2005). « Le maintien de la paix et l'opinion publique », *Revue militaire canadienne*, vol. 6, no. 2, Été 2005, p. 23-32.
- ARON, Raymond (1962). *Paix et guerre entre les Nations*, Paris, Calman-Lévy, 8e edition.
- ART, Robert J. (1973). « *Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique* », *Policy Science*, vol. 4, no. 4, p. 467-490.
- AUERSWALD, David P. (2004), « *Explaining War of Choice : An Integrated Decision Model of NATO Policy in Kosovo* », *International Studies Quarterly*, vol. 48, no. 3, p. 631-662.

- AVENIER, Marie-Josée et Catherine THOMAS (2013). *What Kinds of Qualitative Methods are Adapted to Doing Research in Which Epistemological Frameworks ?*, Université Pierre Mendès-France Grenoble, Cahier de recherche no. 2013 01 E4, mai 2013, p. 1-28.
- BALL, Desmond J. (1974). « *The Blind Men and the Elephant: A Critique of Bureaucratic Politics Theory* », *Australian Outlook*, vol. 28, no. 1, p. 71-92.
- BARNETT, Laura Barnett et Sebastien SPANO (2008). *La participation du Parlement à la politique étrangère*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement.
- BATISTELLA, Dario (2009). *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Science Po, 3e édition.
- BÉLIVEAU, Victor (2011). « Le rôle des composantes internes des États dans leur politique étrangère », dans Karine Prémont (dir.), *La politique étrangère des grandes puissances*, Ste-Foy, Presse de l'Université Laval.
- BELLAMY, Alex et Paul WILLIAMS (2010). *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity, p. 57-92.
- BENDOR, Jonathan et Thomas S. HAMMOND (1992). « *Rethinking Allison's Models* », *American Political Science Review*, vol. 86, no. 2 (juin 1992), p. 301-322.
- BERGER, Peter et Thomas LUCKMANN (2006). *La construction sociale de la réalité*. Paris : A. Colin.
- BERNARD, André (1996). *La vie politique au Canada et au Québec*, Ste-Foy, Les Presses de l'Université du Québec.
- BERNIER, Luc et Guy LACHAPELE (1998). « L'étude des politiques gouvernementales », dans Manon Tremblay (dir.), *Les politiques publiques canadiennes*, Québec: Les Presses de l'Université Laval, p. 13-39.
- BERTRAND, Maurice (2006). *L'ONU*, 6^e édition, Paris, La Découverte.

BLAND, Douglas (1997). *Canada's National Defence : Defence Organization*, Kingston, Queen's University.

BLAND, Douglas (2000). « Défendre le Canada : la tâche du Parlement », *Revue militaire canadienne*, hiver 2000-2001.

BLAND, Douglas (1988). *Controlling the Defence Policy in Canada. White Papers on Defence and the Bureaucratic Politics in the Department of Defence*. Kingston : Queen's Centre for International Relations.

BLAND, Douglas L. (1997). *Chiefs of Defence : Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Toronto, The Canadian Institute of Strategic Studies.

BLAND, Douglas L. (1999). « *A Unified Theory of Civil-Military Relations* », *Armed Forces and Society*, vol. 26, no. 1 (automne 1999).

BLAND, Douglas L. (1999), *Parliament, Defence Policy and the Canadian Armed Forces*, Kingston, The Claxton Papers No.1, Queen's University.

BLAND, Douglas L. (2000), « *Who Decides What? Civil-Military Relations in Canada and the United States* », *Canadian-American Public Policy*, no. 41 (février 2000).

BOLT, Major Alexandre (2008), « *The Crown Prerogative as Applied to Military Operations* », Office of the Judge Advocate General, *Strategic Legal Paper Series*, Issue 2 (2008), 3.6.4.

BONIFACE, Pascal (1997). *Atlas des relations internationales*. Paris : Hatier.

BOURGAULT, Jacques et Donald J. SAVOIE (2001). « Administrer au sommet », dans Peters, B. Guy et Donald J. Savoie (éd.). *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*. Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval/Ottawa, Centre canadien de gestion, 2001, p. 269-285.

BOURGAULT, Jacques (2002). « *The Role of Deputy Ministers in Canadian Government* », dans Christopher J.C. Dunn (éd.). *The Handbook of Canadian Public Administration*. Don Mills, Ont., Oxford University Press, 2002, p. 430-449.

BOUTROS-GHALI, Boutros (1992). *Agenda pour la paix*, Nations Unies.

BRAILLARD, Philippe (1977). *Théories des relations internationales*, Presses universitaires de France.

BRATT, Duane (1999), « *Niche-Making and Canadian Peacekeeping* », *Canadian Foreign Policy/La Politique étrangère du Canada*, vol. 6, no 3 (printemps 1999), p. 73-84.

BRATT Duane (2007), « *Warriors or Boy Scouts ? Canada and Peace Support Operations* », dans Duane Bratt et Christopher Kulchucha (dir.), *Readings in Canadian Foreign Policy*, Don Mills, Oxford University Press.

BREWER, Gary (1974). « *The Policy Sciences Emerge : To Nurture and Structure a Discipline* », *Policy Science*, vol. 5, p. 239-244.

CABINET DU PREMIER MINISTRE (1998). « Communiqué », 8 octobre 1998.

CALDWELL, Dan (1977). « *Bureaucratic Foreign Policy-Making* », *American Behavioral Scientist*, vol. 21, no. 1, p. 87-110.

CBC NEWS (2003). *Canadian soldiers heading back to Afghanistan*, 12 février 2003.

CELLARD, André (1997). « L'analyse documentaire », dans Jean Poupart et al. (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Gaetan Morin, Chenelière Éducation, p. 251-292.

CHAPNICK, Adam (1999). « *The Middle Power* », *Canadian Foreign Policy*, vol. 7, no. 2, hiver 1999, p. 73-82.

CHAPNICK, Adam (2000) « *The Canadian Middle Power Myth* », *International Journal*, vol. LV, no. 2 (printemps 2000), p. 188-206.

CHARILLON, Frédéric (2002). *La politique étrangère : Nouveaux regards*. Paris : Presses de Sciences Po.

CHECKEL, Jeffrey T. (1998). « *The Constructivist Turn in International Relations Theory* », *World Politics*, vol. 50, no. 2, p. 324-348.

CHRÉTIEN, JEAN (2007). *Passion politique*, Montréal, Boréal.

COHEN, Andrew (2003). *While Canada Slept : How We Lost Our Place in the World*. Toronto : McClelland & Stewart Ltd.

COHEN, Andrew (2008). *Lester B. Pearson*, Toronto, Penguin Books Canada.

COHEN, Michael D., James G. MARCH et Johan P. OLSEN (1972). « *Garbage Can Model* », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no. 1.

COHEN, Samy (1998). « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 75-102.

COLLENETTE, David (1994). *Défense nationale : incidences sur le budget*, Ministère des Finances.

COMMISSION INTERNATIONALE DE L'INTERVENTION ET DE LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS (2001). *La responsabilité de protéger*, Ottawa, CRDI.

COOPER, Andrew F., HIGGOTT, Richard A., et Kim Richard NOSSAL (1993). *Relocating Middle Powers. Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press.

COOPER, Andrew F. (1997). *Canadian Foreign Policy: Old Habits and New Directions*, Toronto: McClelland and Stewart.

COULON, Jocelyn (1994). *Les Casques bleus*. Montréal: Fides.

COULON, Jocelyn et Manon TESSIER (2003). *Guide du maintien de la paix, Textes, documents et sites*, Montréal : Athéna.

- COULON, Jocelyn (2004). *Guide du maintien de la paix*, Montréal : Athéna.
- COULON, Jocelyn et Michel LIÉGEOIS (2009). *Qu'est-il advenu du maintien de la paix ? L'avenir d'une tradition*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute.
- COULON, Jocelyn et Alexandra NOVOSSELOFF (2011). *La paix par la force*, Montréal, Éditions Athéna.
- DAVID, Charles-Philippe (2004). *Au sein de la Maison-Blanche : la formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2^e édition, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval.
- DAVID, Charles-Philippe et Stéphane ROUSSEL (1996). *Environnement stratégique et modèles de défense: une perspective québécoise*, Montréal: Éditions du Méridien.
- DAVID, Charles-Philippe, et Stéphane ROUSSEL (1996). « Une espèce en voie de disparition ? La politique de puissance moyenne du Canada après la guerre froide », *International Journal*, vol. LII, no. 1, p. 39-68.
- DAVID, Charles-Philippe (2000). *La guerre et la paix : Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris : Presses de Sciences Po.
- DAVID, Charles-Philippe (2011). « Les processus décisionnels : l'influence des facteurs cognitifs et bureaucratiques dans la formulation de la politique étrangère américaine », dans Karine Prémont (dir.), *La politique étrangère des grandes puissances*, Ste-Foy, Presse de l'Université Laval.
- DAHL, Robert A. (1947). « *The Science of Public Administration: Three Problems* », *Public Administration Review*, vol. 7, no. 1, p. 1-11.
- DASHWOOD, Hevina (2000), « *Canada's Participation in the NATO-Led Intervention in Kosovo* », dans Maureen Appel et Fen Olsen Hampson (dir.), *Canada Among Nations 2000, Vanishing Borders*, Ottawa, Carleton University Press, p. 275-302.
- DELEON, Peter (1999). « *The Stages Approach to the Policy Process* », dans P. A. Sabatier, *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview, p. 19-32.

- DECAUX, Emmanuel (2005). « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité de protéger », *Droits fondamentaux*, no. 5, p. 1-18.
- DESCOTEAUX, Bernard (2000). *Le triomphe de Chrétien*, Le Devoir, 28 novembre 2000, p. A1.
- DESLAURIERS, Jean-Pierre et Michele KÉRISIT (1997). « Le devis de recherché qualitative », dans Jean Poupard et al. (dir.), *La recherché qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Gaetan Morin, Chenelière Éducation, p. 85-112.
- DESROSIERS, Marie-Ève et Philippe LAGASSÉ (2009). « Canada and the Bureaucratic Politics: Politics of State Fragility », *Diplomacy and Statecraft*, vol. 20, p. 659-678.
- DEWING, Michael Dewing et Corine MACDONALD (2006), *Déploiement à l'étranger des Forces canadiennes : rôle du Parlement*, Ottawa, Direction des affaires politiques et sociales.
- DEWITT, David B. (2007), « Défense nationale contre Affaires étrangères : Le choc des cultures dans la politique de sécurité internationale du Canada », dans Stéphane Roussel (dir.), *Culture stratégique et politique de défense : l'expérience canadienne*, Montréal, Athéna, 2007, p. 143-157.
- DONAGHY, Greg (2009). « Le ministère des Affaires étrangères souligne son centenaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 32, no. 4.
- DONNEUR, André Donneur et Stéphane ROUSSEL, « Le Canada: Quand l'expertise et la crédibilité ne suffisent plus », dans Alex MACLEOD et Stéphane ROUSSEL (dir.), *Intérêt national et responsabilités internationales: Six États face au conflit en ex-Yougoslavie (1991-1995)*, Montréal, Guérin, p. 143-160.
- DORN, A. Walter (2005). « Canadian Peacekeeping: Proud Tradition, Strong Future? », *Canadian Foreign Policy*, vol. 12, no. 2 (automne 2005), p. 7-32.
- DOWNS, Antony (1998). « An Economic Theory of Political Action in a Democracy », dans *Political Theory and public Choice: The Selected Essays of Antony Downs Volume One*, Northampton: Edward Elgar.

- DUBUC, Alain (1993). *Une victoire sans lune de miel*, La Presse, 26 octobre 1993.
- DURCH, William (1993). *The Evolution of UN Peacekeeping*, New York, St-Martin's Press.
- DYE, Thomas (2005). *Understanding Public Policy*, Pearson Prentice Hall.
- EDGAR, Allistain D. (2002). « *Canada's changing participation in international peacekeeping and peace enforcement: What, If Anything, Does It Mean?* », *Canadian Foreign Policy*, Vol. 10, No. 1 (automne 2002), p. 107-117.
- ENGLISH, John (1998). « *The Member of Parliament and Foreign Policy* », dans Fen Olsen Hampson, Norman Hillmer and Maureen Appel Molot, *The Axworthy Legacy*, Don Mills, Oxford University Press.
- ENSLEV, Sheila Johnston (2006), *Canada's peacekeepers: Protecting Human Rights Around the World*, Camore, Alta, Altitude Pub.
- ÉTHIER, Diane (2006). *Introduction aux relations internationales*, Presses de l'Université de Montréal, 4e édition.
- FANTZEN, Henning A. (2005), *NATO and peace support operations, 1991-1999 : Policies and doctrines*, New York, Frank Cass Publishers.
- FERGUSSON, Jim, HARVEY, Frank, HUEBERT, Rob and David J. BERCUSSON. 2001. *To Secure a Nation. The Case for a New Defence White Paper* (Prepared for the Council for Canadian Security in the 21st Century), Calgary: Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary.
- FINLEY, Trevor (2006). « La problématique de l'utilisation de la force dans le cadre d'opérations de paix », dans Jocelyn Coulon, *Guide du maintien de la paix 2007*, Montréal, Athéna Éditions et CEPES, p. 113-126.
- FORTMANN, Michel et Edmond ORBAN (2001). *Le système politique américain*, Les Presses de l'Université de Montréal.

FREEDMAN, Lawrence (1976). « *Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model* », *International Affairs*, vol. 52, no 3, p. 434-449.

GAMMER, Nicholas (2001). *From Peacekeeping to peacemaking: Canada's Response to the Yugoslav Crisis*, Montréal: McGill-Queen's University Press.

GARDAM, John (2000). *Canadians in War and Peacekeeping*, General Store Publishers.

GEORGE, Alexander (1980). *Presidential Decision-Making in Foreign Policy*, Westview Press.

GOLDENBERG, Eddie (2006). *The Way it Works: Inside Ottawa*, Toronto: Douglas Gibson Books.

GOULDING, Marrack (1993). « *The evolution of United Nations Peacekeeping* », *International Affairs*, vol. 68, no. 2, p. 451-464.

GOUNELLE, Max (2001). « L'évolution historique des relations internationales depuis 1945 », dans *Relations internationales*, 5^e édition, Paris, Dalloz, p. 16-58.

GOURNAY, Bernard (1980). « Les décisions des pouvoirs publics : modèles et réalités », dans Georges Langrod et Louis Boulet, *Science et action administrative : mélanges*, Georges Langrod.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1964). *Livre blanc sur la Défense*, Ottawa : Imprimeur de la Reine.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1970). *Politique étrangère au service des Canadiens*, Ottawa : Imprimeur de la Reine.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1971). *Livre blanc sur la Défense de 1971 : la défense dans les années 1970*, Ottawa : Information Canada.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1987). *Livre blanc sur la Défense de 1987. Défis et engagements: une politique de défense pour le Canada*, Ottawa : Défense nationale.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1994). *Le livre blanc sur la Défense de 1994*, Ottawa : Approvisionnements et Services Canada.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1994). « Déclaration no. 94/2 », 25 janvier 1994 1994.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1994). « Communiqué no. 20 », 9 février 1994 1994.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1994). « Déclarations no. 94/9 et 94/10 », 15 mars 1994.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1994). « Déclaration no. 94/11 », 15 mars 1994.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1994). « Communiqué no. 186 », 23 septembre 1994.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1995). « Déclaration no. 95/7 et Déclaration 95/8 », 7 février 1995.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1995a). « *Énoncé du gouvernement: Le Canada dans le monde* », Ottawa : Approvisionnements et Services Canada.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1995b). « Réponse aux recommandations du Comité parlementaire mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada », 7 février 1995.

GRAHAM, Ross (2002), « Contrôle civil des Forces canadiennes : Direction nationale et commandement national », *Revue militaire canadienne* (printemps 2002), p. 23-29.

GRANATSTEIN, J.L. et Robert BOTHWELL (1990). « *Trudeau Takes Over: The Defence and Foreign Policy Reviews* », dans *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto: University of Toronto Press. p. 3-35.

GRENIER, André et Martin ROCHEFORT (2011). « La fonction législative : les pouvoirs du Parlement et les rôles des députés », dans Nelson Michaud (dir.), *Secrets*

d'États. Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains, Ste-Foy, Presse de l'Université Laval, p. 119-114.

GRIECO, Joseph M. (1993). « *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism* », dans David A. Baldwin (dir.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, p. 116-140.

GUZZINI, Stefano et Sten RYNNING (2002). « Réalisme et analyse de politique étrangère », dans Frédéric Charillon, *La politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 33-62.

HAAS, P. M., R. O. KEOHANE et M. LEVY (1993). « *Institutions for the Earth* », Cambridge, Massachusetts Institute of Technology (MIT).

HAGLUND, David et Allen Sens (2000), « *Kosovo and the Case of the (Not So) Free Riders : Portugal, Belgium, Canada and Spain* », dans Albrecht Schnabel et Ramesh Takhur (dir.), *Kosovo and the Challenges of Humanitarian Intervention : Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*, Tokyo, United Nations University Press.

HALL, Peter A. et Rosemary C. R. TAYLOR (1996). « *Political Science and the Three New Institutionalisms* », *Political Studies*, vol. 44, p. 936-957

HALPERIN, Morton H. (2006). « *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* », Washington: Brookings Institution.

HAMPSON, Fen Osler et Paul HEINBECKER (2009), *Canada Among Nations, 2009-2010: As Others See Us*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

HEINBECKER, Paul (2000) « La sécurité humaine: enjeux inéluctables », *Revue militaire canadienne* (printemps), p. 11-16.

HEWITT, Dawn (1998), *From Ottawa to Sarajevo : Canadian Peacekeepers in the Balkans*, Montréal, McGill-Queen's University Press.

HERMANN, Margaret G., Thomas PRESTON, Baghat KORANY et Timothy M. SHAW (2001). « *Who Leads Matter: The Effect of Powerful Individuals* », *International Studies Review*, vol. 3, no. 2, p. 83-131.

HILLMER, Norman et Maureen Appel MOLOT (2002). *Canada Among Nations 2002 : A Fading Power*, Toronto: Oxford University Press.

HOWLETT, Michael et M. RAMESH (2003). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, Toronto: Oxford University Press, 2nd Edition.

HUDSON, Valerie (2007). *Foreign Policy Analysis*, Rowman & Littlefield.

JAMES, Patrick, MICHAUD, Nelson et Marc O'REILLY (2006). *Handbook of Canadian Foreign Policy*, Lanham: Lexington Books.

JAMES, Alan (1995). « *Peacekeeping in the post-Cold War era* », *International Journal*, vol. L, no. 2, p. 241-265.

JANIS, Irving et Leon MANN (1977). *Decision-Making : a psychological analysis of conflict, choice, and commitment*, Free Press, Michigan University.

JANIS, Irving (1972). « *Victims of Groupthink* », Boston, Houghton-Mifflin.

JAUVIN, Nicole (1997). « *Gouvernement, ministres, micro-organismes et réseaux* », dans Jacques Bourgault, Maurice Demers, Cynthia Williams, *Administration publique et management public: expériences canadiennes*, p. 45-58.

JERVIS, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, University of Princeton Press.

JERVIS, Robert (1999). « *Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the debate* », *International Security*, vol. 24, no. 1, p. 42-63.

JOCKEL, Joe et Joel SOKOLSKY (2001) « *Lloyd Axworthy's Legacy: Human Security and the Rescue of Canadian Defence Policy* », *International Journal*, vol.56, no. 1, p.1-18.

- JONES, Charles (1984). « *An introduction to the study of public policy* » Monterey, Brooks/Cole, 3rd edition.
- KEATING Tom et Nicholas GAMMER (1993). « *The new look in Canada's foreign policy* », *International journal*, vol. 48, no 4, p. 720-748.
- KEATING, Tom (2002). « *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy* », Toronto: McClelland and Stewart.
- KEEBLE, Edna (1997). « *Rethinking the 1971 White Paper and (Pierre Elliott) Trudeau's Impact on Canadian Defence Policy* », *American Review of Canadian Studies*, vol. 27, no. 4, p. 545-569.
- KEOHANE, Robert O. (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- KEOHANE, Robert O. et Joseph S. NYE (2001). *Power and Interdependence*, 3rd edition, New York: Addison Wesley Longman.
- KESSLER, Marie-Christine (2002). « La politique étrangère comme politique publique », dans Frédéric Charillon, *Politique étrangère : Nouveaux regards*. Paris : Presses de Sciences Po, p. 167-192.
- KINGDON, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and public Policies*, New York, Longman.
- KIRTON, John (2007). *Canadian foreign policy in a changing world*, Toronto, Thomson Nelson.
- KLOTZ, Audie et Cecilia LYNCH (1999). « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique internationale*, vol. 2, no 1 (hiver), p. 51-62.
- KRASNER, Stephen D. (dir.), (1983). *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.

- LAFLEUR, Guy Antoine (2005). « États-Unis et Canada : Un regard comparé des régimes politiques », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Presses de l'Université Laval, 3^e édition, p. 439-464.
- LAGASSÉ, Philippe (2016), « *The Crown and Prime Minister Power*, *Canadian Parliamentary Review* », (Summer 2016), pp. 17-23.
- LAGASSÉ, Philippe et al. (2015), *La Couronne et le Parlement*, Éditions Yvon Blais, Groupe canadien d'étude des Parlements.
- LANGUILLE, Peter H. et Tania KEEFE (2004). « *The Future of Peacekeeping* », *Canadian Foreign Policy*, vol. 11, no. 1, p. 21-46.
- LASSWELL, Harold D. (1951). « *The Policy Orientation* », dans D. Lerne, H. Lasswell et H. Fisher, *The Policy science*, Stanford University Press.
- LEGAULT, Albert (1987). « Les processus décisionnels en matière de politique de défense ». *International Journal*, vol. 42, no. 2, p. 645-674.
- LEGAULT, Albert et Manon TESSIER (1999). *Le Canada et le maintien de la paix: trois grands débats*, Cornwallis Park: Canadian Peacekeeping Press.
- LEGAULT, Albert, Marilou GRÉGOIRE-BLAIS et Frédéric BASTIEN (2005). « Les dernières années de l'ère Chrétien : une gouverne incertaine et divisée à propos de l'Irak », dans André Donneur (dir.). *Le Canada, les États-Unis et le monde – la marge de manoeuvre canadienne*, Ste-Foy : Presses de l'Université Laval, 2005, p. 151-187.
- LEGRO, Jeffrey et Andrew MORAVCSIK (1999). « *Is Anybody Still a Realist ?* », *International Security*, vol. 24, no. 2, p. 5-55.
- LEMIEUX, Vincent (2002). *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy : Les Presses de l'Université Laval.
- LEPGOLD, Joseph (1998). « *NATO 's Post-Cold War Collective Action Problem* », *International Security*, vol. 23, no. 1, p. 78-106.

- LÉTOURNEAU, Charles et Justin MASSIE (2006). « Un symbole à bout de souffle? Le maintien de la paix dans la structure », *Études internationales*, vol. 37, no. 4, p.547-573.
- LIÉGEOIS, Michel (2003). « Maintien de la paix et diplomatie coercitive : le cas de la Bosnie », *Études internationales*, vol. 29, no. 4, p. 867-887.
- LIÉGEOIS, Michel (2003). *Maintien de la paix et diplomatie coercitive – L’Organisation des Nations Unies à l’Épreuve des conflits de l’après-guerre froide*, Bruxelles, Bruylant.
- LINDBLOM, Charles E. (1959). « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, vol. 19, p. 79-88.
- LINDBLOM, Charles E. (1968). *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- LOBELL, Stephen, RIPSAN, Norrin et Jeffrey TALIAFERRO (2009). *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MACE, Gordon et François PÉTRY (2000). *Guide d’élaboration d’un projet de recherche*, Sainte-Foy : Presses de l’Université Laval.
- MACKINLAY, John et Jarat CHOPRAT (1992). « Second Generation Multinational Operations », *The Washington Quarterly*, été 1992, p. 113-132.
- MACLEOD, Alex (2002). « L’approche constructiviste de la politique étrangère », dans Frédéric Charillon, *Politique étrangère : Nouveaux regards*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 65-90.
- MACLEOD, Alex, DUFAULT Evelyne et F. Guillaume DUFOUR (2004). *Relations internationales. Théories et concepts*, Montréal, Athéna Éditions, 2^e édition.
- MACLEOD, Alex et Dan O’MEARA (2007). *Théories des relations internationales : contestations et résistances*, Montréal, Athéna éditions.

MALCOLMSON, James et Richard MYERS (2000). *Le régime politique canadien*, Peterborough, Broadview.

MALONE, David M. (2004). *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner.

MALONEY, Sean (2003). *Canada and UN Peacekeeping*, Vanwell Publishing.

MALONEY, Sean M. Maloney et John LLAMBIAS(2002), *Chances for peace : Canadian soldiers in the Balkans, 1992-1995 : an oral history*, St. Catharines, Ontario, Vanwell Pub.

MALONEY, Sean M. et Douglas BLAND (2004), *Campaigns for international security : Canada's defence policy at the turn of the century*, Montréal, McGill-Queen's University Press.

MANULAK, Michael (2009), « *Canada and the Kosovo Crisis : A Golden Moment in Canadian Foreign Policy ?* », *International Journal*, vol. 64, no. 2, p. 565-81.

MARCEAU, Richard, SIMARD, Pierre, et Daniel OTIS (1992). « La gestion de l'évaluation de programme au gouvernement du Québec », dans Parenteau, Roland et Éthier, Gérard (éd.), *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*. Sillery, Presses de l'Université du Québec, p. 481-497.

MACDONALD, Nicholas A. (2011), « Les parlementaires et la sécurité nationale au Canada », *Revue parlementaire canadienne*, Vol. 34, no.4.

MADONALD, Brian Macdonald et David S. MCDOUNOUGH (2005). *The new world of robust international peacekeeping operations: what roles for NATO and Canada?*, Toronto, Royal Canadian Military Institute.

MARCH, James G. et Herbert A. SIMON (1993). *Organizations*, Cambridge : Blackwell Publishers, 2nd edition.

MARISSAL, Vincent (1999). *Ottawa s'apprête à rouvrir son ambassade à Belgrade*, La Presse, 14 juillet 1999, p. B1.

- MARTEN, Kimberly (2006). « *Lending Forces : Canada's Military Peacekeeping* », in James Patrick, Nelson Michaud and Marc O'Reilly(dir.), *Handbook of Canadian Foreign policy*, Lanham: Rowman and Littlefield, p. 165-188.
- MARTIN, Lisa et Beth SIMMONS (1998). « *Theories and Empirical Studies in International Institutions* », *International Organization*, vol. 52, no. 4, p. 729-758.
- MARTIN, Paul (1969). « *The Role of the Canadian Parliament in the Formulation of Foreign Policy* », *The Parliamentarian*, no. 50.
- MASSIE, Justin, et Stéphane Roussel (2005). « Le dilemme canadien face à la guerre en Irak, ou l'art d'étirer l'élastique sans le rompre », dans Alex MacLeod et David Morin (dir.). *Diplomaties en guerre : Sept États face à la crise irakienne*, Outremont : Athéna Éditions, p. 69-87.
- McCALLA, Robert B. (1996) « *NATO's Persistence After the Cold War* », *International Organization*, vol. 50, no. 3, p. 445-475.
- MERCIER, Jean (2002). *L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval.
- MERLE, Marcel (1984). *La politique étrangère*, Paris : Presses Universitaires de France.
- MERSHEIMER, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton.
- MEHIRIZ, Kadour, TURGEON, Jean et Gilbert CHARLAND (2011). « Les politiques publiques et leur analyse », dans Nelson Michaud (dir.), *Secrets d'État. Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval.
- MICHAUD, Nelson (1996). « Graham Allison et le paradigme bureaucratique : vingt-cinq ans plus tard, est-il encore utile? », *Études internationales*, no. 27, p. 769-794.
- MICHAUD, Nelson (1998). *Genèse d'une politique syncopique : la défense du Canada et le Livre blanc de 1987*, Québec : Thèse (Ph.D.) - Université Laval, Faculté des sciences sociales, Département de science politique.

MICHAUD, Nelson et Louis BÉLANGER (2000). « *The Canadian Institutional Strategies : New Orientations for a Middle Power Foreign Policy?* », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 54, no 1, p. 97-110.

MICHAUD, Nelson (2002). « *Bureaucratic Politics and the Shaping of Policies: Can we measure Pulling and Hauling Games?* », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 35, no. 2, p. 269-300.

MICHAUD, Nelson (2006). « *The Prime Minister, PMO & PCO : Makers of Canadian Foreign Policy ?* », dans James Patrick, Nelson Michaud and Marc O'Reilly (dir.), *Handbook of Canadian Foreign policy*, Lanham: Rowman and Littlefield, p. 21-48.

MICHAUD, Nelson (2011). *Secrets d'État. Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval.

MIDDLEMISS, D. W. (1989). *Canadian Defence: Decisions and Determinants*, Toronto et al.: Harcourt, Brace, Jovanovich.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (1995). « Communiqué no. 62 », 30 mars 1995.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (1995). « Communiqué no. 97 », 26 mai 1995.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (1995). « Déclaration no. 95/34 », 30 mai 1995.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (1995). « Communiqué no. 140 », 30 août 1995.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (1995). « Communiqué no. 183 », 5 octobre 1995.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (1998). « Communiqué no. 44 », 5 mars 1998.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (1998). « Communiqué no. 48 », 9 mars 1998.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (1998). « Communiqué no. 155 », 10 juin 1998.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (1998). « Communiqué no. 158 », 13 juin 1998.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (1998). « Communiqué no. 185 », 7 août 1998.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (1998). « Communiqué no. 237 », 8 octobre 1998.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (1998). « Communiqué no. 242 », 12 octobre 1998.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (1998). « Communiqué no. 266 », 20 novembre 1998.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE (1998). « Discours », 7 octobre 1998.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE (1998). « Communiqué », 11 mars 1998.

MOENS, Alexander et Leonard J. COHEN (1999), « *Learning the lessons of UNPROFOR: Canadian peacekeeping in the former Yugoslavia* », *Canadian Foreign Policy*, vol. 7, no. 2.

MOLOT, Maureen Appel (1990). « *Where Do We, Should We, or Can We Sit? A Review of Canadian Foreign policy Literature* ». *Revue Internationale d'études canadiennes*, no. 1-2, p. 77-94.

MONTIGNY, Éric et Réjean PELLETIER (2009). « Le pouvoir législatif : le Sénat et la Chambre des communes », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir), *Le*

parlementarisme canadien, 4^e édition, Ste-Foy, Presse de l'Université Laval, p. 337-378.

MORAVCSIK, Andrew (1997). « *Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Relations* », *International Organizations*, no. 51, p. 513-553.

MORIN, David (2008), *Au-delà de l'intérêt national : Une étude sociologique des politiques étrangères française et canadienne dans la crise du Kosovo*, Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal.

MORGENTHAU, Hans J. (1948). *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace*, New York: McGraw Hill.

MORGENTHAU Hans J. (2005) « *A Realist Theory of International Politics: Six Principles of Political Realism* », dans Hans Morgenthau, Kenneth W. Thompson et David Clinton, *Politics Among Nations*, 7^e édition. New York, McGraw-Hill.

MORTON, Desmond (2007). *A Military History of Canada*, 5e edition, McClelland & Stewart.

NASTRO, Louis et Kim Richard NOSSAL (1997). « *The Commitment-Capability Gap : Implications for Canadian Foreign Policy in the Post-Cold War Era* », *Canadian Defence Quarterly*, p. 19-22.

NATIONS UNIES (1945). *Charte des Nations Unies*, New York.

NATIONS UNIES (1995). *Le supplement à l'Agenda pour la paix*, New York.

NATIONS UNIES (2000). *Le Rapport Brahimi*, New York.

NISKANEN Jr. W. A. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershot: Edward Elgar.

NOBLE, John (2007), « *PMO/PCO/DFAIT : Serving the Prime Minister's Foreign Policy Agenda* », dans Jean Daudelin et Daniel Schwanen (dir.), *Canada Among*

Nations 2007. What Room for Manœuvre? Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2008, p. 38-65.

NOSSAL, Kim Richard (1979). « Allison through the (Ottawa) looking glass: bureaucratic politics and foreign policy in a parliamentary system », *Canadian public administration*, vol. 22, no. 4, p. 610-626.

NOSSAL, Kim Richard (1997). *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough: Prentice Hall Canada.

NOSSAL, Kim Richard et Stéphane ROUSSEL (2000). « Canada and the Kosovo War: The Happy Follower », dans MARTIN, Pierre, BRAWLEY, Mark (dir.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO 's War: Allied Force or Forced Allies?*, New York, Palgrave, p.181-199.

NOSSAL, Kim Richard, ROUSSEL, Stéphane et Stéphane PAQUIN (2007). *Politique internationale et de défense au Canada et au Québec*, Les Presses de l'Université de Montréal.

NASTRO, Louis et Kim Richard NOSSAL (1997). « *The Commitment-Capability Gap : Implications for Canadian Foreign policy in the Post-Cold War Era* », *Canadian Defence Quarterly*.

NGUYEN-DUY, V. et J. LUCKEROFF (2007). « Constructivisme/positivism : ou en sommes-nous avec cette opposition ? », *Recherche qualitative*, no. 5, p. 4-17.

NISKANEN, William A. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*, Elgar.

NOVOSSELOFF, Alexandra (2007). « Le chapitre VII, le recours à la force et le maintien de la paix », dans Jocelyn Coulon, *Guide du maintien de la paix 2008*, Montréal, Athéna Éditions et CEPES, p. 85-102.

NOVOSSELOFF, Alexandra et Patrice SARTRE (2009). « La pratique de l'usage de la force. Réflexions sur le maintien de la paix robuste », dans Jocelyn Coulon (dir.), *Guide du maintien de la paix 2010*, Montréal, Athéna, p. 77-93.

NOVOSSLOFF, Alexandra (2009). « Rapport Brahimi », Université de Montréal, Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, En ligne.

ONUF, Nicolas (1989). *World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press.

PARLEMENT DU CANADA. COMITÉ PARLEMENTAIRE MIXTE SPÉCIAL CHARGÉ DE L'EXAMEN DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA (1995). *Réponse aux recommandations du Comité*, 7 février 1995.

PARLEMENT DU CANADA. RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (2000). *La nouvelle OTAN et l'évolution du maintien de la paix : conséquences pour le Canada*, 7e rapport, avril 2000.

PARLEMENT DU CANADA. COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE NATIONALE (2002). *Pour 130 dollars... Mise à jour sur la crise financière des Forces canadiennes : Une vue de bas en haut*, Ottawa.

PARSONS, D. W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot : Edward Elgar.

PAQUIN, Stéphane et Dany DESCHESNES (2009). *Introduction aux relations internationales. Théories, pratiques et enjeux*, Chenelière Éducation.

PASQUIER, Véronique (1993). *Belgrade déperit sous le poids des sanctions internationales*, La Presse, 6 mai 1993.

PELLETIER, Réjean et Manon TREMBLAY (2005). *Le parlementarisme canadien*, 3e édition, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval.

POUPART, Jean-Pierre (1997). « L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques », dans Poupart et al., *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Gaetan Morin, Chenelière Éducation, p. 85-112.

PETERS, Guy (1999). « *International Institutionalism*, dans *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* », New York: Continuum, p. 126-139.

PELLETIER, Réjean et Manon TREMBLAY (2005). *Le parlementarisme canadien*, Québec, Presses de l'Université Laval, 3^e édition.

PETERS, Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, New York: Continuum.

PETROVIC, Drazen et Luigi CONDORELLI (1992). « L'ONU et la crise yougoslave », *Annuaire français de droit international*, vol. 38, no. 1, p. 32-60.

PIERSON, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press.

POUPART, Jean-Pierre et al. (1997). *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin.

PUTNAM, Robert D. (1988). « *Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-Level Games* », *International Organization*, 42, pp. 427-460.

QUNITIN, Jean-Jacques (2012). « *Approches et démarches de la recherche en sciences de l'éducation* », Université Lumière Lyon 2, Support de cours, En ligne.

RICHTER, Andrew (2006). « *Forthy Years of Neglect, Indifference, and Apathy: The Relentless Decline of Canada's Armed Forces* », dans James Patrick, Nelson Michaud and Marc O'Reilly (dir.), *Handbook of Canadian Foreign policy*, Lanham: Rowman and Littlefield.

ROSE, Gideon (1998). « *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy* », *World Politics*, vol. 51, no. 1, p. 144-172.

ROSENAU, James (1980). *The Scientific Study of Foreign Policy*, Londres, Pinter.

RUDDERHAM, M.A. (2008), « *Canada and United Nations peace operations* », *International Journal*, vol. 63, no. 2, p. 359-385.

RUGGIE, John Gerard (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York: Routledge.

- RUGGIE, John Gerard (1998). « *What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge* », *International Organization*, vol. 52, no. 4, p. 855-886.
- SABATIER, Paul Sabatier et Hans JENKINS-SMITH (1993). *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*, Boulder : Westview Press.
- SABATIER, Paul A. (1999). *Theories of the policy process*, Boulder: Westview Press.
- SAVOIE, Donald J. (1999). *Governing from the Center: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto: University of Toronto Press.
- SAVOIE, Donald J. 2003. « Chrétien : la politique, une question de pouvoir », *Policy Options*, vol. 24, no. 6, p. 82-87.
- SIMIC, Predrag (1994). « Le conflit serbo-croate et l'éclatement de la Yougoslavie », *Politique étrangère*, vol. 59, no. 1, p. 129-144.
- SIMON, Herbert A. (1961). « Administrative Behavior ». New York : Macmillan.
- SIMON, Herbert A. (1976). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*, New York: Free Press.
- SHADWICK, Martin (2004). « Le legs de Chrétien », *Revue militaire canadienne*, p. 68-69.
- SMITH, Steve (1980). « *Allison and the Cuban Missile Crisis : A Review of the Bureaucratic Politics Model of Foreign Policy Decision-Making* », *Millenium Journal of International Studies*, vol. 19, no 1, p. 21-40.
- SMOUTS, Marie-Claude (1994). *L'ONU et la guerre : la diplomatie en kaki*. Bruxelles : Éditions Complexe.
- SNYDER, Richard, BRUCK, H. W. et Burton SAPIN (2002). *Foreign Policy Decision-Making*, New York, Palgrave.

SOKOLSKY, Joel J. (1997). *The Americanization of peacekeeping : implications for Canada*, Kingston, Ontario, Centre for international relations (Queen's University).

STAIRS, Denis (2001). « *The Changing Office and the Changing Environment of the Minister of Foreign Affairs in the Axworthy Era* », dans Fen Osler Hampson, Norman Hilmer et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations 2001: The Axworthy Legacy*, Toronto: Oxford University Press, p. 19-38.

STAIRS, Denis, BERCUSON, David ENTWISTLE, Mark, GRANASTEIN, NOSSAL, Kim R. et Gordon SMITH. (2003). *Dans l'intérêt national: la politique étrangère canadienne dans un monde précaire*, Institut canadien de défense et d'affaires étrangères.

TARDY, Thierry (2009). *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, Éditions De Broek Université.

TAVERNIER, Paul (1996). *Que sais-je? Les casques bleus*, Paris : Presse Universitaires de France.

THÉRIAULT, Gérard (1996), *Democratic Civil-Military Relations : A Canadian View*, Toronto, Institut canadien des études stratégiques.

TESSIER, Manon (1994a). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 25, no, 1, p. 117-136.

TESSIER, Manon (1994b). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 25, no, 2, p. 317-338.

TESSIER, Manon (1994c). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 25, no, 3, p. 553-573.

TESSIER, Manon (1994d). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 25, no, 4, p. 795-817.

TESSIER, Manon (1995a). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 26, no, 1, p. 135-157.

- TESSIER, Manon (1995b). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 26, no, 2, p. 373-396.
- TESSIER, Manon (1995c). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 26, no, 3, p. 563-581.
- TESSIER, Manon (1995d). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 26, no, 4, p. 819-835.
- TESSIER, Manon (1996). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 27, no, 1, p. 143-162.
- TESSIER, Manon (1997a). « Les relations internationales du Canada », *Études internationales*, vol. 28, no, 2, p. 357-374.
- TESSIER, Manon (1997b). « Les relations internationales du Canada », *Études internationales*, vol. 28, no, 3, p. 593-606.
- TESSIER, Manon (1997c). « Les relations internationales du Canada », *Études internationales*, vol. 28, no, 4, p. 845-859.
- TESSIER, Manon (1998a). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 29, no, 1, p. 127-143.
- TESSIER, Manon (1998b). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 29, no, 2, p. 447-465.
- TESSIER, Manon (1998c). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 29, no, 3, p. 683-703.
- TESSIER, Manon (1998d). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 29, no, 4, p. 939-953.
- TESSIER, Manon (1999). « Les relations extérieures du Canada », *Études internationales*, vol. 30, no, 1, p. 113-131.

- TESSIER, Manon et Michel FORTMANN (2000). « Le maintien de la paix et les Conservateurs : une nouvelle approche ? », *Études internationales*, vol. 31, no. 2, p. 311-327.
- UNITED NATIONS (2009). « A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping », New York, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, p. 1-56.
- VAISSE, Maurice (2015). *Les relations internationales depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 14e édition.
- VASTEL, Michel (1997). *Le temps des examens de conscience*, Le Soleil, 4 juin 1997, p. B7.
- VIDAL, Jonathan et Yves BROSSARD (2001). *L'éclatement de la Yougoslavie de Tito*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval.
- VON HLATKY, Stéphanie (2013), *The Great Asymmetry : American Allies in Times of War*, Oxford, Oxford University Press.
- WALLENSTEIN, Peter et Patrick JOHANSSON (2004). « Security Council Decisions in Perspective », dans David Malone, *The UN Security Council, From the Cold War to the 21st Century*, Lynne Rienner Publishers, p. 17-33.
- WALTZ, Kenneth N. (1979). « Theory of International Politics », New York: Random House.
- WALTZ, Kenneth N. (1995). « Realist Thought and Neorealist Theory », dans Charles W. Kegley Jr., *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, New York, St. Martin's, p. 67-82.
- WELCH, David A. (1992). « The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms. Retrospect and prospect ». *International Security*, vol. 17, no 2, p. 112-146.

WELLER, Patrick (2015), *Cabinet Gouvernement*, dans Brian Galligan and Scott Brenton (dir.), *Constitutional Conventions in Westminster Systems : Controversies, Changes and Challenges*, Cambridge, Cambridge University Press.

WELSH, Jennifer (2004). *At Home in the World Canada 's Global Vision for the 21st Century*, Toronto, Harper Collins, 2004.

WENDT, Alexander (1999). *Social Theory of International Relations*, New York, Cambridge University Press.

WOOD, John (2003), *The chance of war : Canadian soldiers in the Balkans, 1992-1995*, Breakout Educational Network in association with Dundurn Press.

WU, T. et W. FETTERLY (1990). « Canadian Defence Policy : An Analysis », *Canadian Public Policy*, vol. 16, no. 2, p. 161-173.

* * *

N.B. Tous les débats parlementaires cités dans le cadre de cette recherche doctorale peuvent être consultés en ligne sur le site web du Parlement du Canada : <http://www.parl.gc.ca/default.aspx?Language=F>

QUESTIONNAIRE D'ENTREVUE

Préambule

- Mot de bienvenue
- Présentation personnelle
- Introduction du sujet de recherche
- Paramètres et durée de l'entrevue
- Considérations éthiques

Le sujet de recherche

- La transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix (1993-2003) : les cas de la Bosnie, du Kosovo et de l'Afghanistan

Les objectifs de la recherche

- Analyser la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix (1993-2003) en trois études de cas (Bosnie, Kosovo, Afghanistan).
- Centrer l'étude sur l'analyse du contexte interne et des facteurs organisationnels et bureaucratiques (pour chaque cas).
- Mettre en évidence le rôle des acteurs gouvernementaux canadiens impliqués dans les processus décisionnels (pour chaque cas).
- Cerner les enjeux décisionnels liés à la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix (pour chaque cas).

Les questions de recherche

- Comment peut-on expliquer la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix (1993-2003) ?
- Quels sont les acteurs gouvernementaux canadiens impliqués dans les processus décisionnels (pour chaque cas) ?

- Quels sont les enjeux décisionnels (pour chaque cas) ?

Identification de la personne rencontrée

- Nom
- Titre
- Organisation

Première partie : Le Canada et la transformation du maintien de la paix

Le Canada possède une longue et une riche tradition dans le maintien de la paix. Depuis la création des Casques bleus des Nations Unies lors de la crise de Suez en 1956 et l'attribution du prix Nobel de la paix à l'ancien Secrétaire d'État aux Affaires extérieures Lester B. Pearson pour cette initiative, la politique canadienne de maintien de la paix constitue un véritable symbole de tradition et de fierté nationale. Or, avec la fin de la guerre froide, le rôle de spécialiste du Canada dans les opérations de maintien de la paix est remis en question.

- De façon générale, quels sont vos constats par rapport à la transformation de la contribution canadienne dans le maintien de la paix durant cette période (1993-2003) ?
- Selon vous, l'OTAN était-elle mieux disposée que l'ONU à intervenir en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan ?
- Selon vous, quel était le niveau d'influence du Canada au sein de l'ONU et de l'OTAN durant cette période ?
- Selon vous, la transformation du maintien de la paix durant cette période marque-t-elle une simple évolution ou une véritable révolution de la politique canadienne de maintien de la paix ?

Deuxième partie : Le comportement organisationnel

Selon Allison et Zelikow (1999), chaque organisation gouvernementale confronte les différents problèmes de façon indépendante. Leur coordination est formalisée par des répertoires d'opérations, des procédures standardisées et des règles qui structurent les comportements. Pour comprendre le comportement organisationnel, ils proposent donc « une explication qui repose sur l'application aussi stricte que possible des règles établies à l'intérieur des rouages administratifs ».

- Quelles étaient les organisations impliquées dans les prises de décision ?
- Dans quel contexte organisationnel, à partir de quelles pressions et de quelles procédures la décision a-t-elle émergé ?
- Selon vous, dans quelle mesure les organisations ont-elles été impliquées dans les prises de décision ?
- Comment perceviez-vous les l'identité, la culture et les routines des organisations impliquées dans les prises de décision ?
- Selon vous, les intérêts organisationnels étaient-ils déterminants pour la prise de décision ?
- Quel était le niveau d'influence et d'autonomie des organisations impliquées auprès du gouvernement ?
- Quel était le moral des organisations impliquées dans les prises de décision ?
- Quelles étaient les options proposées et défendues par le MAE, le MDN et les FC pour chaque cas étudié ?
- Selon vous, le nombre de militaires canadiens déployés à l'étranger était-il suffisant ou à la limite du point de rupture (pour chaque cas étudié) ?
- Selon vous, l'équipement des Forces canadiennes était-il suffisant ou manquant, adéquat ou désuet (pour chaque cas étudié) ?

Troisième partie : Le processus décisionnel

Selon Allison et Zelikow (1999), les décisions en matière de politique étrangère résultent d'un marchandage entre groupes ou personnes au sein de l'appareil gouvernemental. Dans cette perspective, c'est à la phase de la formulation qu'une politique ou une action est déterminée selon les préférences des acteurs les plus influents dans le processus décisionnel.

- Quels étaient les principaux acteurs du cercle décisionnel (les participants) ?
- Quelles ont été les options présentées et défendues ?
- Comment le choix final a-t-il été retenu ?
- Selon vous, comment peut-on décrire l'ensemble du processus décisionnel ?

- Selon vous, le processus décisionnel était-il caractérisé par un jeu de négociation, de marchandage et de relations de pouvoir ?
- Selon vous, de quel type de décision s'agit-il (hiérarchique, consensuelle, unanime) ?
- Selon vous, le processus décisionnel est-il le résultat du « triomphe d'un groupe sur un autre » ?
- Selon vous, y a-t-il une ressemblance entre la dynamique observée au cours du processus décisionnel et ce qui caractérise l'aphorisme suivant : « la position que vous défendez s'explique par la position que vous occupez » ?
- Selon vous, y a-t-il eu un moment décisif pour chaque étude de cas ?

Quatrième partie : Le style de leadership

Les diverses études sur le leadership politique mettent en évidence le style de leadership d'un type de leader, qu'il soit guidé par un ensemble d'idées, une cause, un problème à résoudre ou une idéologie, ou encore qu'il soit déterminé par la nature du contexte dans lequel il se trouve (Hermann, Preston, Korany et Shaw, 2001).

- Selon vous, qu'est-ce qui caractérise le style de leadership du PM ?
- Selon vous, y avait-il une forte concentration du pouvoir entre les mains du PM, du BPM et du BCP ?
- Selon vous, est-il juste d'invoquer la suprématie incontestable du PM dans le système de gouvernement canadien ?
- Selon vous, quel était le niveau d'influence et la marge de manœuvre des ministres du gouvernement ?

Sixième partie : Autres éléments

- En guise de conclusion, y a-t-il d'autres éléments que vous souhaiteriez aborder dans le cadre de cette entrevue ?
- Conclusion de l'entrevue et remerciements

LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

BARIL, MAURICE

BASTIEN, RICHARD

CARON, MARC

CÔTÉ, GASTON

DORN, WALTER

DUVAL, MICHEL

FORAND, ALAIN

FOWLER, ROBERT

GIGUÈRE, RICHARD

HEINBECKER, PAUL

HENAULT, RAYMOND

JOURDAIN, STEVE

LANDRY, RÉMI

LAVERDURE, CLAUDE

ROUSSEL, STÉPHANE

