POINT DE SITUATION, PERSPECTIVES DE LA RELATION FRANCO-CANADIENNE

Par Barthélémy COURMONT
Chercheur à l'IRIS

Assisté de Monica Bieniewski et Kristan Seibel
Assistantes de recherche à l'IRIS

Marché public n°2005/005

Sommaire

Introduction

Chapitre I : Les ambitions politiques internationales du Canada

- **I. Les caractéristiques de la politique étrangère du Canada**
- **II. Les missions internationales du Canada**
  - A. L'Afghanistan
  - B. Le Moyen-Orient
  - C. Les opérations en Irak
  - D. Les Balkans
  - E. Haïti
  - F. L'Afrique
  - G. Autres missions
- **III. Le Canada et l'OTAN**
  - A. S'adapter aux évolutions de l'Alliance
  - B. Les différentes formes d'interopérabilité
- **IV. Le soutien au multilatéralisme**
  - A. Une vision postmoderne
  - B. Maintien de la paix
  - C. Non-prolifération, contrôle des armements et désarmement
  - D. Développement économique et social
  - E. Droits de la personne
  - F. Affaires humanitaires
  - G. Le Canada et le G8
- **V. Les relations extérieures**
  - A. Les relations Canada-Union européenne
  - B. Les relations politiques Canada-France
  - C. Programme d'action France-Canada
  - D. Les relations commerciales Canada-France

Chapitre II : La réaffirmation du Canada en Amérique du Nord

- **I. Mesures de sécurité nationale post-11 septembre**
  - A. Les changements institutionnels
  - B. Protection du territoire
  - C. Transformation de la force aérienne
  - D. La transformation de la Marine canadienne
  - E. Stratégie 2020
- **II. Le Canada et ses voisins**
  - A. Relations Canada-Etats-Unis
  - B. Le partenariat Canada-Mexique
- **III. La consécration de la nouvelle politique étrangère canadienne : l'Enoncé de politique internationale**

Chapitre III : Un Canada, des Canadiens

- **I. L'opinion publique et la place du Canada dans le monde**
- **II. La réforme du Ministère des Affaires étrangères et du commerce international**
- **III. L'état du souverainisme dans la « belle province »**
  - A. Le Québec et les Etats-Unis

B. Le Québec et l'intégration régionale
C. Le Québec et la France
IV. La question du séparatisme de l'Alberta

Conclusion et recommandations

Liste des personnes rencontrées

Bibliographie

Introduction

Comme les Anglais et les Américains, les Français et les Québécois forment deux peuples séparés par la même langue.

Maurice G. Dantec

Les dissonances transatlantiques révélées à l'occasion de la crise irakienne furent l'occasion de mesurer les divergences politiques et stratégiques existant entre Washington et certains partenaires européens, la France et l'Allemagne en tête. Cette crise permit également d'entrevoir une position canadienne ne s'alignant pas systématiquement sur celle de Washington. Pour la première fois sur une question stratégique majeure, Ottawa refusa ainsi d'adopter la même attitude que Washington, et le gouvernement canadien décida de ne pas envoyer de troupes en Irak, provoquant une véritable rupture entre deux alliés réputés incontournables. Cependant, le désengagement du lien étroit qui unit Ottawa à Washington s'est progressivement manifesté, et n'apparaît donc pas tant comme une parenthèse dans la relation entre les deux partenaires (que serait la guerre en Irak) qu'une réorientation de la politique étrangère du Canada. Ottawa chercherait donc, en se démarquant peu à peu de son encombrant voisin, à s'imposer sur la scène internationale, et à trouver de nouveaux partenaires de premier plan, dont l'Union européenne, et la France en particulier, pourraient faire partie[1].

Pour la plupart des Canadiens, comme des Européens, les attentats du 11 septembre 2001 ont suscité un vif élan de sympathie et d'appui envers les Etats-Unis. Un exemple parmi tant d'autres fut l'aide immédiatement offerte : hébergement des nombreux passagers des vols qui ont été déviés vers le Canada lors de la fermeture de l'espace aérien américain, dons de sang, de provisions et d'argent. Certains canadiens se sont même rendus à *Ground Zero* dans le but de fournir une assistance technique et humanitaire. Une autre manifestation de la solidarité des Canadiens a pris la forme d'un affichage très répandu de drapeaux américains dans les jours qui ont suivi le 11 septembre. Phénomène rare, particulièrement dans le Canada anglophone, et hautement symbolique.

Pourtant, de nombreux Canadiens se rappellent avec amertume l'omission, faite par le président Bush lors son discours au Congrès le 20 septembre 2001, du Canada dans la liste des pays qui avaient soutenu les Etats-Unis suite aux attaques survenues neuf jours plus tôt. Il s'en excusa plus tard, disant qu'il ne jugeait ne pas avoir à remercier un frère. Mais cette réaction illustre la tendance des Américains à prendre le soutien de leur voisin pour acquis, avec les inconvénients que cela comporte pour le Canada. Derrière la compassion et la solidarité apparaissait nettement la crainte de ne pas être considéré par Washington comme un Etat pouvant formuler sa propre politique, et le spectre de la perte d'identité du Canada ressurgit.

Pour le gouvernement canadien, la réaction post-11 septembre dépassait l'émotion, car la vision rapidement considérée comme manichéenne du président américain avait des implications concrètes pour un Premier ministre canadien qui, depuis 1993, s'efforçait de garder une certaine « neutralité » en ne versant pas dans le pro-américanisme, tant du point de

[1] Sur ce point, lire André Donneur (dir.), *Le Canada, les Etats-Unis et le monde*, Laval, Presses de l'université Laval, 2005.

vue de son attitude que de sa politique. Jean Chrétien croyait même que ce pro-américanisme à outrance avait été responsable de l'impopularité de l'ancien Premier ministre Brian Mulroney et avait précipité la chute du gouvernement conservateur[2]. Ainsi, sa réponse aux événements du 11 septembre, tant par son discours que par les actions de son gouvernement, fut à la fois méfiante et hésitante.

Jean Chrétien resta particulièrement prudent dans les médias, lorsqu'on lui demanda de préciser la manière dont le Canada réagirait devant l'éventualité de plus en plus probable d'une riposte armée aux attentats. Il réaffirma le soutien du Canada aux Etats-Unis en des termes très généraux, avec des déclarations telles que « *nous serons avec les Etats-Unis du début jusqu'à la fin* »[3]. Pourtant, lors d'une conférence de presse où on lui demandait de préciser son point de vue, il se contenta de dire : « *Je ne suis pas en mesure de spéculer à ce moment-ci* »[4]. Jean Chrétien semblait aussi hésitant à reconnaître que les attentats allaient avoir des conséquences importantes pour la gestion de la frontière canado-américaine. Interrogé sur la possibilité d'un resserrement de la loi canadienne en matière d'immigration, il répondit qu'il n'y avait pas besoin d'apporter de modification à la loi, que les Américains s'occuperaient de leurs frontières, et que le Canada gérerait les siennes[5].

Cette hésitation s'est également manifestée dans le peu de disposition à s'engager dans ce que Chrétien lui-même a décrit comme étant des « *actions à sensation sans portée à long terme* »[6], telles que de visiter *Ground Zero*, comme l'ont fait d'autres dirigeants, dont Jacques Chirac. Après sa visite à la Maison-Blanche, il choisit même de se rendre directement à Toronto pour assister à une activité de financement de son parti plutôt que de faire une halte à New York, ce qui provoqua un tollé de l'opinion publique devant un tel manque évident d'appui aux Etats-Unis. L'hésitation fut également perceptible dans la réticence du Canada à agir de manière précipitée, en affectant par exemple des *sky marshals* – les polices de l'air – dans les avions canadiens comme mesure concrète, comme cela fut rapidement proposé.

Enfin, Ottawa montra une forte réticence à déclarer un appui clair et inconditionnel à la guerre contre le terrorisme tel que décrétée par Washington. Comme l'a dit Jean Chrétien dans un débat d'urgence à la Chambre des communes : « *Il ne faut pas se leurrer quant à la nature de la menace qui pèse sur nous. Il ne faut pas croire que la victoire sera simple ou facile. Qu'il suffira de porter un grand coup. Il nous faut agir en fonction de résultats à long terme plutôt qu'en fonction d'une satisfaction immédiate* »[7].

Ce qu'Andrew Cohen a qualifié de « *réponse maladroite* » aux attentats a été sévèrement critiqué par les médias canadiens[8]. Edward Greenspon a soutenu que Jean Chrétien jouait « *en deçà de ses moyens* » en répondant de façon « *passive* » à la crise[9]. Il fut

---

[2] Proche de Washington, Brian Mulroney, québécois d'origine irlandaise, reste notamment célèbre pour avoir entonné avec Ronald reagan « When Irish eyes are smiling ».

[3] Allocution du premier ministre Jean Chrétien à l'occasion d'une Journée de deuil national au Canada à la mémoire des victimes des attentats terroristes aux Etats-Unis, Ottawa, 14 septembre 2001 : http://www.pm.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=newsroom&Sub=Speeches.

[4] Gilles Toupin, « Le Canada solidaire dans l'épreuve », *La Presse*, 13 septembre 2001.

[5] *The Globe and Mail*, 14 septembre 2001.

[6] *The Globe and Mail*, 19 septembre 2001.

[7] Canada, Parlement, Chambre des communes, *Débats*, 17 septembre 2001 : http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chambus/house/debates/079_2001-09-17/han079_1115-F.htm.

[8] Andrew Cohen, "Canadian-American Relations : Does Canada Matter in Washington ? Does It Matter if Canada Doesn't Matter ?", *in* Norman Hillmer et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations, 2002 : A Fading Power*, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 42.

[9] *The Globe and Mail*, 22 septembre 2001.

comparé à d'autres chefs de gouvernement tels que Tony Blair, dont la réponse aux attentats fut plus éloquente et dont l'engagement aux côtés des Etats-Unis fut plus ferme et clair[10]. Jeffrey Simpson, du *Globe and Mail*, a souligné de façon acerbe que « *les vrais amis font plus qu'encourager du long des lignes de touche* »[11]. Seules quelques voix se sont élevées pour défendre la réaction du Premier ministre : de la côte ouest, Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères de 1996 à 2000, a même félicité Chrétien pour sa « *prudence* » en déclarant que la solidarité avec les Etats-Unis n'était pas un chèque en blanc[12]. On le voit bien, si la relation avec Washington reste un sujet suscitant de vives polémiques, les autorités canadiennes voient sur le long terme, et ne veulent pas systématiquement s'associer aux projets américains.

Le début d'une période dans les relations internationales où une seule puissance dominera de manière irréfutable représente un défi important pour un pays comme le Canada, largement tributaire d'une économie axée nord-sud, et qui doit par conséquent orienter sa politique étrangère quasi exclusivement en fonction du maintien de bonnes relations avec les Etats-Unis. 1,9 milliard de dollars de marchandises circulent en effet d'un pays à l'autre chaque jour[13]. Dans un environnement post-Guerre froide, les dirigeants canadiens sont confrontés à un choix : chercher à s'intégrer de plus en plus à l'hyperpuissance américaine, ou demeurer fidèles au multilatéralisme et ainsi privilégier une autre approche de la politique internationale. Bien qu'il soit impossible de nier qu'un rapprochement diplomatique et militaire avec les Etats-Unis ne garantira pas toujours l'avancement des intérêts canadiens, on peut aussi affirmer que, dans la configuration actuelle de l'équilibre des puissances internationales, le Canada aura une plus grande possibilité d'exercer son influence de l'intérieur plutôt que de chercher à se distancer volontairement d'un engagement actif envers l'hyperpuissance, tant sur le plan diplomatique que militaire.

Un des paradoxes qui caractérise l'hyperpuissance américaine va toutefois poser un problème supplémentaire aux décideurs canadiens : si les Etats-Unis sont désormais la plus puissante nation au monde, tant militairement, culturellement qu'économiquement, les attentats du 11 septembre ont eu pour effet d'exacerber l'insécurité des Américains et de leur faire prendre conscience de leur vulnérabilité. La recrudescence de ces peurs aura des implications considérables pour les Canadiens.

Ainsi, si le Canada veut garder ses frontières ouvertes à la libre circulation des biens, Ottawa devra être parfaitement conscient de l'insécurité des Américains. Dans les jours qui suivirent le 11 septembre, les Américains ont démontré clairement que leur sécurité passe avant les considérations économiques et matérielles, et qu'ils n'hésiteront pas à sacrifier les intérêts économiques du Canada si leur sécurité est en jeu. Partant de ce principe, une politique canadienne de Défense devra être une politique de sécurité pour les Américains. Par conséquent, le gouvernement du Canada devra être extrêmement vigilant, surtout sur les questions d'autonomie et de souveraineté étatique, lorsque les demandes américaines en matière d'harmonisation des politiques lui seront présentées.

Une autre question soulevée concerne l'influence du nouvel environnement stratégique sur le budget alloué à la Défense. La décision d'envoyer des troupes canadiennes

---

[10] Edward Greenspon, "Cabinet Reacted Faster to the Threat on our Turbot", *The Globe and Mail*, 14 septembre 2001.
[11] *The Globe and Mail*, 14 septembre 2001.
[12] Lloyd Axworthy, "Make Sense, not War", *The Globe and Mail*, 17 septembre 2001.
[13] Pour cette étude, la devise retenue est le dollar canadien, sauf indication.

à Kandahar (Afghanistan) a obligé les Canadiens à s'interroger sur les conséquences à long terme de la politique actuelle en matière de fonds alloués à la Défense. La difficulté du Canada à maintenir des troupes en place à Kandahar plus de six mois a révélé jusqu'à quel point les coupures budgétaires avaient nui aux capacités des Forces armées canadiennes à remplir ses missions. D'un point de vue historique, le Canada a toujours été peu enclin à injecter des fonds dans la Défense en temps de paix, préférant plutôt se voir comme un gardien de la paix. Les parlementaires ont toujours manifesté un attachement très fort à cette idée. Malheureusement, l'envoi de troupes à Kandahar n'a servi qu'à démontrer la faiblesse du Canada sur le plan militaire et l'inadéquation des ressources actuelles en rapport avec la « guerre au terrorisme ». Le défi pour le gouvernement canadien est simple et complexe à la fois : est-ce qu'Ottawa peut modifier sa politique en matière de Défense pour s'ajuster au nouveau contexte international, quitte à défier l'opinion publique, ou doit-il simplement poursuivre sur la même voie que dans les années 90, tout en acceptant comme conséquence une constante diminution de l'importance du Canada sur la scène internationale ?

De tradition très atlantiste, le Canada est donc actuellement en phase de redéfinition de ses relations avec ses partenaires privilégiés, que ce soit les Etats-Unis ou certains Etats européens. Après le changement à la tête de l'Exécutif suite au départ du francophone Jean Chrétien et à l'arrivée au pouvoir de l'anglophone (mais québécois) Paul Martin en décembre 2003, cette tendance ne s'est pas inversée, le Parti libéral du Canada se maintenant au pouvoir[14]. Malgré leurs divergences très nettes sur les questions de politique interne, les deux premiers ministres successifs semblent même s'accorder sur la nécessité pour le Canada d'affirmer son identité vis-à-vis des Etats-Unis, notamment en pratiquant une politique étrangère indépendante des choix de son voisin. De telles perspectives eurent pour effet de soulever la question d'un éventuel repositionnement d'Ottawa sur la PESD, se détachant des craintes de Washington, et rompant avec une certaine méfiance vis-à-vis de l'émergence de nouvelles structures pouvant entrer en concurrence avec l'OTAN. Cette question est essentielle, car elle pourrait faire du Canada, plus que les Etats-Unis, une véritable puissance européenne, partageant les valeurs de multilatéralisme de Bruxelles et de la grande majorité des Etats membres[15]. Sur ce point, il est important de suivre les évolutions consécutives au retour au pouvoir des conservateurs au lendemain de l'élection du 23 janvier 2006, et l'intronisation de Stephen harper comme Premier ministre.

Il convient par ailleurs de s'interroger sur le poids du Québec et des autres provinces (en particulier l'Ontario et la Colombie britannique) dans la formulation de la politique étrangère du Canada, en particulier dans la relation avec les Etats-Unis. Après les échecs successifs des souverainistes de la « Belle province » en 1980 et 1995, et le maintien au pouvoir du Parti libéral du Canada, le risque de voir apparaître des dissonances entre Ottawa et Québec étaient grands, mais les positions adoptées par le gouvernement depuis la crise irakienne ont eu pour effet de rapprocher les deux partis, sous couvert de l'existence d'une

---

[14] Richard Gwyn, "Canada's Place in the World; From One Prime Minister to the Next", *Policy Options*, décembre 2003 – janvier 2004, p. 43.

[15] Dans les années 70, le Premier ministre Pierre-Elliot Trudeau avait défini trois options concernant la politique étrangère des provinces composant le Canada : le souverainisme, le rapprochement avec Washington, et le rapprochement avec l'Europe. Il avait délibérément opté pour cette troisième voie, tournant ainsi le dos au géant américain, et s'attirant les foudres de Richard Nixon, qui n'hésitait pas en privé à le traiter de « trou du cul ». Selon Charles-Philippe David, on retrouve actuellement dans certains discours des officiels canadiens (en particulier avant l'élection du 23 janvier 2006) l'héritage de Trudeau, même s'il est présenté de façon nettement moins radicale. Entretien avec Charles-Philippe David, Montréal, 8 novembre 2005. Lire également Robert Bothwell et Jack Granatstein, *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto press, 1990.

relation « triangulaire » Canada-Québec-Etats-Unis. Le Québec présente aujourd'hui la particularité d'être pour le Canada la meilleure ouverture vers de nouveaux partenaires et une plus grande intégration économique avec les Etats-Unis, et dans le même temps l'élément justifiant le maintien d'une identité canadienne. Là encore, l'arrivée au pouvoir des conservateurs ouvre de nouvelles perspectives.

Parmi les partenaires privilégiés du Canada, la France a une place particulière, notamment en raison des liens historiques et culturels unissant Paris et Québec. Là encore, il convient de noter que les évènements récents pourraient avoir pour conséquence de bouleverser le dialogue entre Paris et Ottawa. En se montrant très mesuré par rapport à son puissant voisin, en particulier sur les questions de frappes préventives et de coalitions de circonstance, qui vont à l'encontre de ses idéaux en matière de politique étrangère, le Canada s'est sensiblement rapproché de la position défendue par la France, et de nouvelles perspectives de dialogue ont ainsi été ouvertes. Membre actif de l'OTAN, de l'ONU et du G8, le Canada pourrait, en affirmant son indépendance sur les grandes questions internationales, jouer un rôle fondamental, notamment en rompant avec l'idée selon laquelle les deux alliés outre-Atlantique (Canada et Etats-Unis) partagent de façon systématique la même approche sur les dossiers importants.

Dans un environnement marqué par une redéfinition du lien transatlantique, la relation franco-canadienne représente un enjeu de taille, la position d'Ottawa pouvant servir de pierre angulaire à un rééquilibrage de la relation avec Washington. Mais le Canada ne doit pas se contenter d'être un intermédiaire dans la relation avec les Etats-Unis, et les ambitions affichées par Ottawa semblent désormais dépasser le simple cadre des relations transatlantiques. Ainsi, Ottawa entend jouer un rôle plus important dans d'autres dossiers, en particulier l'utilisation de forces armées à des tâches de maintien de la paix. C'est dans cet objectif que le Canada a engagé une vaste réforme des Forces canadiennes, dont l'une des conséquences pourrait être de « *changer l'image du soldat canadien* »[16]. En devenant un acteur plus important des relations internationales, et en affirmant son indépendance dans ses choix politiques, Ottawa devient par la même occasion un interlocuteur privilégié que Paris ne peut négliger.

En toile de fond de ces réflexions sur les relations entre la France et le Canada et, de façon plus large, l'évolution de la place du Canada sur la scène internationale, la question de l'identité canadienne est omniprésente. Parallèlement aux inquiétudes soulevées par certains milieux intellectuels aux Etats-Unis sur la composition future de la population américaine[17], la place du Canada semble de plus en plus osciller entre une forte influence des Etats-Unis, et un particularisme savamment entretenu par la présence du Québec dans l'Union. Nous verrons ainsi que cet impératif d'affirmation de l'identité canadienne se retrouve dans la politique étrangère d'Ottawa, qui entend non seulement ne pas s'aligner de façon systématique sur celle de Washington, mais dans le même temps ne pas favoriser un éclatement de l'union qui lui serait néfaste.

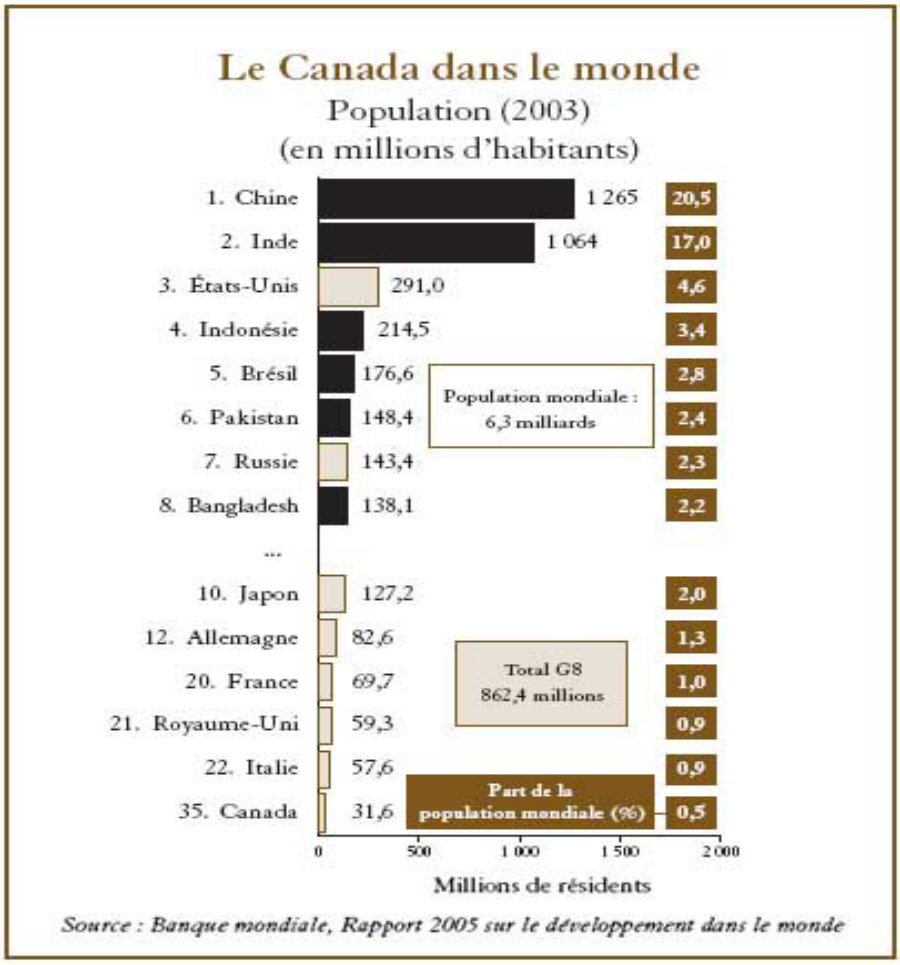
Nous étudierons donc ici dans un premier temps les réorientations politiques, stratégiques et économiques d'Ottawa, afin de dresser un état des lieux de la place du Canada dans les relations internationales, ses positions sur le multilatéralisme, sa participation aux systèmes d'alliances et aux opérations extérieures (politique étrangère). Nous verrons dans un deuxième temps comment un Canada hésitant entre intégration régionale plus poussée et

[16] Entretien avec le Capitaine de Vaisseau Olivier Casenave-Péré, Ottawa, 11 novembre 2005.
[17] Lire à cet égard Samuel Huntington, *Qui sommes-nous?*, Odile Jacob, Paris, 2004.

méfiance à l'égard d'une certaine perte d'identité se positionne dans sa relation avec les Etats-Unis (questions sécuritaires et militaires). Enfin, le troisième chapitre de cette étude sera consacré aux problèmes relatifs au Canada, son identité, son fédéralisme, le poids de l'opinion publique, et les différentes tendances souverainistes qui, dans le cas de la relation avec la France tout particulièrement, pourraient nous amener à entrevoir une politique étrangère plurielle du Canada (questions politiques internes). A partir de ces éléments, déclinés sous toutes leurs formes, nous analyserons en toile de fond les perspectives de coopération avec la France dans les différents domaines, en mettant l'accent sur les relations politico-stratégiques.

Chapitre I
Les ambitions politiques internationales du Canada

Deuxième plus grand pays du monde après la Russie, le Canada n'arrive qu'au 35ème rang en ce qui concerne sa population, avec moins de 32 millions d'habitants. En pourcentage, la population canadienne ne représente que 0,5% de la population mondiale, ce qui fait du Canada, comme le tableau suivant l'indique nettement, un pays gigantesque mais minuscule par son importance démographique[18]. Le Canada est membre du G8, et est à cet égard l'un des Etats les plus puissants de la planète. Il s'agit donc d'une grande puissance, et d'un pays de plus en plus riche et puissant, bien que le moins peuplé de tous les Etats du G8.



I. Les caractéristiques de la politique étrangère du Canada

Sans revenir sur les fondements historiques et culturels de la politique extérieure du Canada, qui sont traités dans de multiples études[19], il est nécessaire de voir dans quelle

[18] A noter une erreur dans ce tableau concernant la population de la France qui, en 2003, comptait 59,7 millions d'habitants et non 69,7 millions comme indiqué. Le classement, dans lequel la France pointe en 20ème position, est en revanche correct.

[19] Lire entre autres Stephen Clarkson (dir.), *An Independent Foreign Policy for Canada*, Toronto, McClelland & Stewart, 1968; Tom Keating, *Canada and World Order*, Toronto, Oxford University Press, 2002; et Costas Melakopides, *Pragmatic Idealism. Canadian Foreign Policy, 1945-1995*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1998.

mesure la politique étrangère du Canada, dans un contexte post-Guerre froide, présente certaines caractéristiques qui lui sont propres. Il est à noter sur ce point que les différences entre les Libéraux et les Conservateurs, au pouvoir depuis les élections du 23 janvier 2006, ne sont pas aussi nettes qu'en ce qui concerne les relations avec les Etats-Unis, sur lesquelles nous reviendrons en détail dans le chapitre II de cette étude.

Au cours des dix dernières années, et plus particulièrement depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001, le Canada a dû renouveler sa politique étrangère, jusqu'alors essentiellement réactive. A l'instar des autres grandes puissances, la sécurité est devenue la priorité de la politique étrangère, supplantant les considérations géo-économiques dominantes de la dernière décennie. Les responsables de la politique canadienne concernant les affaires étrangères, le commerce et la défense ont dû s'adapter à un monde désormais caractérisé par les facteurs suivants :

- une mondialisation de plus en plus rapide, qui remet en question le concept même de souveraineté ;
- la fluidité et la souplesse des alliances avec les Etats-Unis, qui subissent de plus en plus la rivalité économique de l'Union européenne, du Japon et de la Chine ;
- une intégration plus poussée de l'économie nord-américaine, jumelée à l'évolution de l'architecture de sécurité engendrée par les initiatives prises par les Etats-Unis pour la défense de son territoire ;
- un mouvement alter-mondialiste actif qui se confond de plus en plus souvent avec une forme d'anti-américanisme ;
- une lutte à long terme qui exigera une plus grande coopération entre les administrations nationales et les instances internationales.

Si les Etats-Unis exerçaient déjà une influence considérable sur les grandes priorités de la politique étrangère canadienne avant le 11 septembre 2001 en raison du processus d'intégration nord-américain, cette influence est devenue encore plus forte au lendemain des attaques terroristes, les Américains cherchant à renforcer la sécurité sur leur territoire et exigeant un resserrement de la sécurité à la frontière avec le Canada[20]. Cela entraîne une gestion plus prudente et plus délicate que jamais des relations avec Washington, car l'efficacité des échanges commerciaux à la frontière représente en soi l'objectif le plus important de la politique étrangère canadienne. Parallèlement, le gouvernement du Canada, pour des motifs stratégiques tant nationaux qu'internationaux, saisit les occasions qui se présentent pour projeter au monde une image d'indépendance, en exerçant son *leadership* international par la voie diplomatique et en appuyant des causes comme l'aide internationale à l'Afrique. C'est donc sur des sujets dans lesquels Washington ne s'implique pas directement que le Canada cherche désormais à affirmer une politique étrangère active, et reposant sur une approche multilatéraliste, tout en cherchant à ménager ses relations avec son puissant voisin. Sur ce point, la politique étrangère du Canada se rapproche de celle des puissances européennes, la France en tête. Par ailleurs, on note dans les milieux intellectuels canadiens depuis la fin de la Guerre froide une crainte liée à l'idée d'un effritement progressif de la puissance canadienne. La thèse du déclin a ainsi été l'objet de nombreuses réflexions

[20] Nous reviendrons plus longuement sur les relations Washington-Ottawa et les évolutions post-11 septembre 2001 sur les questions sécuritaires de l'espace nord-américain dans le deuxième chapitre de cette étude.

relayées par les grands médias nationaux[21]. Là aussi, on trouve une certaine similitude avec le cas de la France.

Le contexte international dans lequel les moyennes puissances exercent leurs activités est de plus en plus compétitif et exigeant. De nouvelles puissances régionales s'affirment de plus en plus nettement. On observe ainsi une explosion des investissements, du commerce et de l'innovation à l'échelle mondiale. Des pays comme la Chine, l'Inde, le Mexique et le Brésil ont connu un développement rapide, et représentent des millions de nouveaux consommateurs. Ce développement rapide a également donné lieu à une intensification des pressions environnementales et a accru l'importance devant être accordée au développement durable, ce qui a fait du changement climatique une grande priorité internationale. Le Canada est, sur cette question, l'une des grandes puissances les plus engagées.

Le multilatéralisme traditionnel, qui est au coeur des activités canadiennes, est pour sa part remis en question par les tendances à l'unilatéralisme observées aux Etats-Unis, par une gestion ponctuelle des programmes de sécurité et par l'importance croissante des coalitions temporaires de partenaires s'unissant pour une même cause. La participation du Canada à une mission en Afghanistan qui n'était pas organisée par l'OTAN ni par l'ONU mais était dirigée par les Etats-Unis est un bon exemple de ce genre de coalition.

Outre l'Afghanistan, les décideurs de la politique étrangère canadienne doivent composer avec de nombreux autres dossiers internationaux pressants, notamment la progression de la pauvreté dans les pays les plus pauvres de la planète, l'endiguement de l'immigration illégale et la prévention du recours à des agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires par les Etats ou d'autres utilisateurs potentiels. A l'échelle régionale, que l'on pense à l'Asie centrale ou du Sud, au Moyen-Orient, aux Balkans ou à l'Afrique subsaharienne, la politique étrangère canadienne doit notamment définir les liens entre la sécurité nationale et les programmes nationaux en matière d'économie et d'aide internationale.

Pendant ce temps, les tendances démographiques et sociales continuent d'évoluer. Des migrations internationales massives s'observent à l'échelle planétaire, ce qui est cause de pressions pour de nombreux pays. Les liens avec l'Amérique latine et l'Asie, d'où sont originaires la plupart des nouveaux immigrants, font de plus en plus concurrence aux liens outre-Atlantique, notamment aux Etats-Unis[22]. La société canadienne devient plus multiculturelle et plus diversifiée (ainsi, plus de la moitié des résidants de Toronto sont nés à l'étranger, qui est par ailleurs l'une des villes les plus multiethniques au monde)[23] ; des millions de Canadiens ont des liens familiaux directs avec des pays autres que ceux d'Europe de l'Ouest. On retrouve sur ce point d'évidentes similitudes entre le Canada et les Etats-Unis.

L'évolution à la fois de l'identité nationale et de l'environnement international sous-tend la continuité mais aussi le changement du rôle et de l'image du Canada dans le monde.

---

[21] Parmi d'autres sources, lire Richard Gwyn, "Canada's role in the world shrinking", *Toronto Star*, 25 mai 2003 ; Andrew Coyne, "Canada on the sidelines", *National Post*, 26 février 2003 ; et Kim Richard Nossal, "Canada: Fading Power or Future Power", *Behind the Headlines*, vol. 59, n° 3, été 2004, pp. 9-16.

[22] Cette question est l'objet de multiples débats aux Etats-Unis, où certains observateurs craignent une perte d'identité de la nation américaine. Parmi les travaux les plus célèbres et controversés, lire Samuel Huntington, *op. Cit*.

[23] Haroon Siddiqui, du *Toronto Star*, a souligné ce point lors d'une conférence tenue le 26 avril 2002 à Ottawa sur les relations entre le Canada et l'Europe, rappelant le caractère multiethnique de la plus grande ville canadienne.

L'examen des sondages menés ces dix dernières années sur le commerce, l'aide internationale et la sécurité internationale révèle que la majorité des Canadiens demeurent en faveur d'une politique étrangère axée sur le multilatéralisme, l'activisme et les valeurs sociales[24]. Un tiers des Canadiens estiment que le rôle international de leur pays constitue une facette importante de leur identité nationale. Le maintien de la paix et l'aide internationale sont considérés comme les principales contributions du Canada sur le plan international[25].

Pour les Canadiens, il est préférable de maintenir la paix que de l'imposer[26] ; depuis le milieu des années 90, l'opinion selon laquelle le gouvernement consacre trop d'argent à l'aide internationale connaît une baisse perceptible[27]. Bien que la grande majorité des Canadiens soient conscients de l'importance des échanges commerciaux pour l'économie canadienne et considèrent que l'administration fédérale a exercé une gestion efficace à cet égard, le commerce n'est pas perçu comme l'une des grandes priorités sous l'angle de la politique étrangère. De même, les Canadiens classent la représentation internationale du Canada (notamment le service diplomatique) comme étant un aspect peu prioritaire de la politique publique et un domaine où les résultats sont très bons[28]. Les principales priorités sont associées à la sécurité transnationale, par exemple la protection de l'environnement et des ressources naturelles, le contrôle des maladies et la prévention du terrorisme. Les Canadiens tiennent aux avantages découlant de la mondialisation, y compris l'intégration croissante de l'Amérique du Nord, mais éprouvent des inquiétudes concernant les coûts sociaux, écologiques et politiques du processus. La grande majorité des Canadiens considèrent la relation bilatérale avec les Etats-Unis comme constituant la plus importante relation diplomatique au cours des prochaines années[29]. L'Europe demeure la région la plus importante, mais les Canadiens pensent que deux pays, la Chine et le Mexique, compteront plus pour le Canada au cours des cinq prochaines années que la France ou l'Allemagne, qui, tout comme le Canada, font partie du G8[30]. Le réflexe anti-américain semble en grande partie chose du passé et les Canadiens, ainsi que le démontrent leurs réponses aux questions sur la sécurité à la frontière au lendemain du 11 septembre, font preuve d'un nationalisme situationnel de plus en plus affirmé, qui repose davantage sur l'ouverture et l'efficacité[31]. En fait, les Canadiens veulent être des citoyens du monde ; ils veulent maintenir leur souveraineté et leurs valeurs, et ils veulent que la politique étrangère contribue à la protection

---

[24] Voir le sondage d'Ipsos-Reid intitulé *Foreign Affairs Update : A Public Opinion Survey*, août 2001.

[25] *Environics Research Associates*, "Canada's Role in the World", *Focus Canada*, 2000, vol. 2, pp. 102 et 108. Nous reviendrons plus en détail sur l'importance de l'opinion publique dans les orientations de politique étrangère du Canada dans le chapitre III de cette étude.

[26] Les sondages antérieurs à 2001 montraient que, si le choix leur était donné, les Canadiens préféraient que les forces armées jouent un rôle de maintien de la paix plutôt que d'imposition de la paix. Le sondage annuel mené en 2001 par Pollara pour le ministère de la Défense nationale du Canada ne contenait pas de questions dans lesquelles les répondants pouvaient choisir entre ces rôles. On y demandait plutôt aux Canadiens dans quelle mesure ils appuyaient chaque rôle. Bien qu'une forte majorité de Canadiens appuient à la fois le maintien de la paix et l'imposition de la paix (93 % et 92 %, respectivement), 56 % des Canadiens exprimaient un appui fort au maintien de la paix contre 48 % qui appuyaient fortement l'imposition de la paix.

[27] *Ibid*., p. 137.

[28] *A l'écoute des Canadiens*, automne 2000, p. 17.

[29] C'est notamment l'opinion du Premier Ministre Stephen Harper, qui a reproché à ses prédécesseurs une prise de distance trop marquée à l'égard des Etats-Unis, et préconise une attitude plus pragmatique, et une relance du partenariat en laissant de côté les divergences politiques. Lire notamment « Le futur Premier ministre canadien Stephen Harper se dit prudent, pas idéologue », *AP*, 24 janvier 2006.

[30] Ipsos-Reid, *Foreign Affairs Update*, 2001, pp. 26-27. Nous analyserons, dans le chapitre II de cette étude, les conditions dans lesquelles Ottawa se rapproche de Mexico, même si, de l'aveu des différents officiels canadiens interrogés sur cette question, les relations politiques restent encore très limitées entre le Mexique et le Canada.

[31] Darrell Bricker et Edward Greenspon, *Searching for Certainty : Inside the new Canadian Mindset*, Toronto, Doubleday Canada, 2001, pp. 301 et 308-312.

et à l'essor du Canada. Comme le rappelle Nelson Michaud, professeur à l'Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP) à Montréal, « *la politique étrangère canadienne et les réponses que la Canada apporte aux Etats-Unis doivent tenir compte des valeurs canadiennes, comme c'est le cas pour l'ensemble de la politique étrangère* »[32]. La question des valeurs est centrale dans la formulation de la politique étrangère d'Ottawa. Alain Dubuc, s'exprimant sur la question d'une éventuelle participation du Canada à la reconstruction de l'Irak, estime que, « *pays relativement peu puissant, le Canada a toujours réussi à s'imposer sur la scène internationale par ses valeurs, par son engagement pour la paix, et par sa capacité d'établir des ponts entre les pays et les continents* »[33]. Voici bien résumée l'ambition d'Ottawa sur la scène internationale.

En janvier 2003, le ministre des Affaires étrangères a lancé son *Dialogue sur la politique étrangère* dans le but d'amener les Canadiens à débattre de l'orientation de la politique étrangère du Canada. Il invita tous les députés à participer à ce dialogue à l'occasion d'assemblées publiques consacrées aux questions de politique étrangère. Il devait par la suite déclarer : « *les comités permanents de la Chambre et du Sénat examinent les aspects de notre politique étrangère et leurs conclusions seront intégrées à ce processus* »[34]. Plus tard, à l'occasion d'une séance du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international, il devait déclarer : « *En tant que membres de ce comité, vous avez déjà contribué à ce processus, par l'entremise du rapport que vous avez présenté en décembre dernier sur nos relations nord-américaines […] je crois savoir que votre prochain rapport porte sur un sujet qui se trouve aussi au cœur du dialogue, à savoir la relation qu'entretient le Canada avec le monde musulman* »[35].

Plusieurs experts et personnalités politiques ont défendu l'idée d'un examen exhaustif de la politique étrangère canadienne plutôt qu'un dialogue, plus limité. Cet examen doit s'appuyer sur les différentes missions dans lesquelles le Canada est engagé, afin de déterminer une ligne de politique étrangère qui puisse permettre de définir l'engagement d'Ottawa sur la scène internationale.

La gamme des missions internationales auxquelles ont participé les Forces canadiennes a été particulièrement impressionnante ces dernières années. On compte des opérations fortement médiatisées, comme la campagne antiterroriste et le déploiement de l'Equipe d'intervention en cas de catastrophe (DART) dans des pays dévastés par une catastrophe naturelle, comme le Sri Lanka après le Tsunami. D'autres opérations n'ont pas retenu autant l'attention du public, mais se sont avérées tout aussi importantes, comme de faire respecter des sanctions ou de procéder aux inspections dans le cadre du contrôle des armements conventionnels. A quelques exceptions près, la plupart des missions des Forces canadiennes ne ressemblaient nullement au modèle traditionnel du maintien de la paix, où une force d'observateurs légèrement armés était envoyée pour superviser un cessez-le-feu négocié. Les missions sont aujourd'hui plus complexes et plus dangereuses, et les troupes

---

[32] Nelson Michaud, « La réponse canadienne aux évènements du 11 septembre 2001 : réponse à l'appel américain aux revendications des valeurs canadiennes », *in* André Donneur, *Le Canada, les Etats-Unis et le monde*, *op. cit*., p. 7.
[33] Alain Dubruc, « Lutter contre l'impuissance », *Le soleil*, 22 mars 2003.
[34] Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Dialogue sur la politique étrangère*, Ottawa, 2003, p. 2.
[35] *Témoignages*, séance n° 25, 25 mars 2003.

sont souvent déployées dans des Etats en déroute ou défaillants, comme Haïti ou l'Afghanistan[36].

Si ces opérations de soutien de la paix complexes sont devenues plus courantes, il en est de même des missions de combat tous azimuts. Par exemple, les aéronefs canadiens CF-18 ont joué un rôle important durant la campagne aérienne menée en 1999 contre la République fédérale de Yougoslavie. Pendant le déploiement à Kandahar, en 2002, les forces terrestres et les forces d'opérations spéciales canadiennes ont pris part à de nombreuses opérations de combat aux côtés de forces alliées, pourchassant des membres des Taliban et d'Al-Qaïda dans les régions montagneuses d'Afghanistan. Dans le cadre de la campagne contre le terrorisme, des navires canadiens ont été déployés dans la région du golfe Persique pour protéger et appuyer d'autres marines alliées, ainsi que pour héler et arraisonner des navires suspects, de façon à empêcher des membres des Taliban et d'Al-Qaïda de s'enfuir par la mer. Les hélicoptères *Sea King*, les avions de transport *Airbus* et *Hercules* et les avions de patrouille à long rayon d'action *Aurora* ont également apporté un soutien précieux aux forces du Canada et de la coalition.

Au fil de l'évolution de ce contexte opérationnel, les Forces canadiennes ont été appelées à resserrer leur collaboration avec leurs homologues des pays alliés. Elles ont d'ailleurs accompli de grands pas dans cette direction. Aujourd'hui, les navires canadiens s'intègrent aisément avec les formations navales des Etats-Unis. Dans le cadre de la campagne aérienne menée au Kosovo, les équipages aériens du pays ont collaboré étroitement avec ceux d'autres forces de l'OTAN. Et en Afghanistan, les forces terrestres canadiennes, comme les forces d'opérations spéciales, ont fait leurs preuves en matière d'interopérabilité.

Dans le cadre de ces opérations, non seulement les forces canadiennes doivent composer avec une forte cadence opérationnelle outre-mer, mais leur charge de travail en territoire canadien a été plus lourde qu'à toute autre époque depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Elles ont réagi de façon impressionnante et ainsi prouvé à la population canadienne qu'elles sont prêtes à lui prêter assistance au pied levé.

Au cours des dix dernières années, les forces canadiennes ont accompli des milliers de missions de protection de la souveraineté ou de recherche et sauvetage. Elles ont aidé d'autres ministères à contrer la pêche illégale, à lutter contre le trafic des stupéfiants, à intercepter des navires transportant des migrants illégaux et à protéger l'environnement. Elles ont aussi aidé les autorités civiles à réagir à des catastrophes naturelles ou autres, comme des inondations, la tempête de verglas, des feux de forêt, des ouragans, des écrasements d'avion et le passage à l'an 2000. Elles ont également déployé dans le cadre du sommet du G8 à Kananaskis, en 2002, plus de 5.000 militaires, de même que des systèmes de défense antiaérienne, des chasseurs CF-18, des avions de transport *Hercules* et des hélicoptères. En outre, conformément à leur engagement envers le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), les chasseurs des Forces canadiennes ont augmenté leurs patrouilles pour assurer la sécurité de l'espace aérien national à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

Les Forces canadiennes ont fortement aidé à affirmer la souveraineté du Canada dans le Nord. Aujourd'hui, on note le travail du Quartier général du Secteur du Nord à Yellowknife, l'exploitation du centre de transmissions à *Alert*, les vols de surveillance à l'aide

[36] Nous reviendrons plus loin dans ce chapitre sur la participation canadienne aux missions dans ces Etats, ainsi que dans d'autres régions.

des avions de patrouille à long rayon d'action et des appareils *Twin Otter* et des exercices périodiques. Les Rangers canadiens, des réservistes à temps partiel qui assurent une présence militaire dans les communautés éloignées et isolées ou le long des côtes du Nord canadien, signalent des activités ou des phénomènes inhabituels et effectuent, au besoin, des patrouilles de surveillance ou de protection de la souveraineté.

Parallèlement aux missions nationales, la demande de participation des Forces canadiennes à l'étranger ne s'affaiblit pas. L'ONU et l'OTAN tiennent à des forces armées expérimentées et bien entraînées. Les pays occidentaux, dont le Canada, ont souvent été appelés à fournir les forces modernes et robustes nécessaires à des missions du type de celles menées au Kosovo, en Haïti et en Afghanistan. Dans ce contexte, le Canada se doit de maintenir des forces maritimes, terrestres et aériennes, ainsi que des forces d'opérations spéciales modernes et aptes au combat. Par sa présence pancanadienne et ses compétences particulières, la Réserve demeure une composante essentielle de la stratégie militaire nationale.

La capacité de réagir aux défis que posent les Etats en déroute ou défaillants sert de point de repère aux forces canadiennes. Cet objectif n'exige pas que les forces reproduisent chaque fonction des grandes armées du monde, mais la tâche consistant à rétablir l'ordre dans des zones de conflit oblige le Canada à maintenir des forces armées dotées de capacités substantielles. Ces ressources permettent également aux Forces canadiennes de réagir à d'autres situations internationales, fournissant une assurance face aux imprévus dans un monde en perpétuel changement.

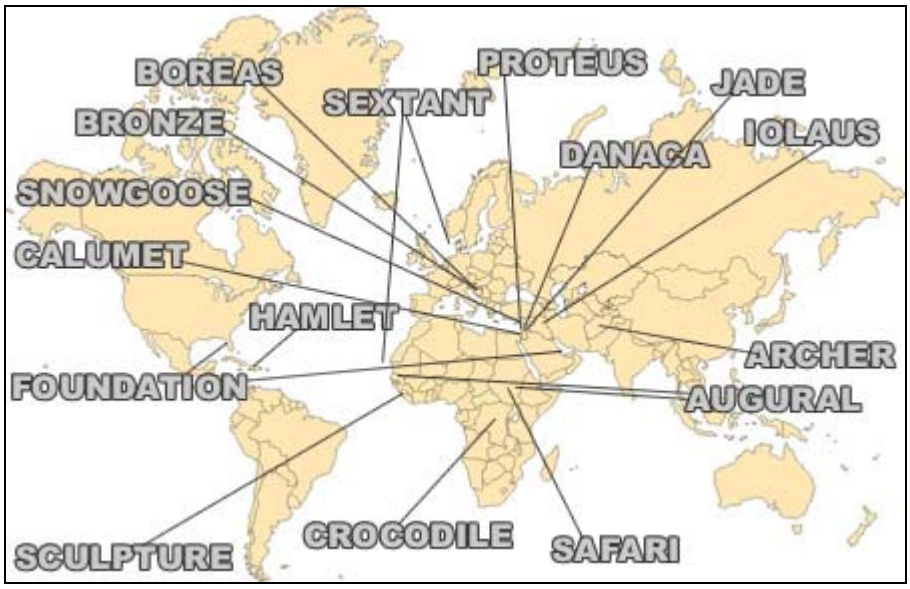
Les forces canadiennes rehausseront leur efficacité grâce à une meilleure intégration des capacités de leurs forces maritimes, terrestres, aériennes et d'opérations spéciales. L'objectif sera d'avoir un « impact ciblé », c'est-à-dire déployer au moment propice et à l'endroit voulu les combinaisons d'effectifs requises, de manière à obtenir les résultats souhaités. Les forces renforceront leur faculté d'adaptation *au* Canada et à l'étranger. Elles adapteront leurs capacités et leur structure de manière à affronter en particulier les menaces découlant de l'instabilité qui a régné à l'étranger, surtout dans les Etats en faillite. Les forces augmenteront leur souplesse en rehaussant leur aptitude à agir promptement en cas de crise, que cela survienne au Canada ou ailleurs dans le monde. Les militaires arriveront sur le théâtre plus rapidement, feront sans tarder la transition vers les opérations une fois sur les lieux, se déplaceront plus aisément dans le théâtre d'opérations et, dans certains cas, pourront soutenir leurs déploiements pendant des périodes prolongées[37].

II. Les missions internationales du Canada

Les différentes missions extérieures auxquelles le Canada a participé au cours des dernières années, qui confirment les orientations énoncées, sont ici présentées par zone, en mettant l'accent à la fois sur les opérations de diplomatie et de défense, et les programmes d'aide à la stabilisation et la reconstruction engagés par Ottawa. Il s'agit également de missions dans lesquelles le Canada intervient dans le cadre d'opérations internationales, souvent en partenariat avec la France.

Opérations extérieures dans lesquelles les Forces canadiennes sont associées

[37] Nous verrons, dans le chapitre II de cette étude, quelles sont les réformes en cours concernant les Forces canadiennes et les capacités de projection de forces d'Ottawa.



Source : Ministère canadien de la défense, http://www.forces.gc.ca/site/operations/current_ops_map_f.asp

A. L'Afghanistan

- Diplomatie et défense :

Dans le passé, le Canada a apporté une assistance à l'Afghanistan dans le domaine humanitaire et en matière d'aide au développement en s'appuyant sur les organisations internationales, comme l'ONU, la Banque Mondiale, des ONG, et d'autres partenaires. L'aide était nécessaire en réponse à une situation de guerre civile et à une série de catastrophes naturelles[38]. Les relations diplomatiques avec l'Afghanistan furent établies en 1968, afin de faciliter l'aide, mais les efforts furent rompus après l'invasion soviétique de 1979. Les relations diplomatiques n'étaient pas rétablies avec les régimes qui avaient pris le pouvoir après le retrait des troupes soviétiques en 1989, jusqu'à la nomination de l'autorité dirigée par le président Hamid Karzai en janvier 2002.

Le Canada a élargi ses activités en Afghanistan après l'attaque terroriste du 11 septembre 2001. En réaction à ces attentats, l'ancien premier ministre Jean Chrétien a annoncé que le Canada contribuerait en mettant disposition ses éléments aérien, terrestre et naval dans le cadre de la campagne internationale de lutte contre le terrorisme[39]. Ainsi, à partir d'octobre 2001, le Canada a apporté six navires de guerre à la flotte de la coalition dans la région du golfe Persique et de la mer d'Oman, en appui de l'opération *Apollo* des Forces Canadiennes. Cette opération avait pour objectif d'empêcher les membres d'al-Qaïda et les talibans de prendre la fuite sur des navires marchands et des bateaux de pêche. Des hélicoptères, des avions de transport et des patrouilleurs à long rayon d'action ont également contribué a l'opération *Apollo*[40].

[38] Reconstruire l'Afghanistan : Renseignements Généraux, http://www.canada-afghanistan.gc.ca/background-fr.asp
[39] *Ibid*.
[40] *Ibid*.

Le Canada joue également un rôle dans l'opération *Archer*. Cette opération désigne la contribution du Canada à l'opération *Enduring Freedom*. En juillet 2005, une équipe formée de 220 militaires est arrivée à Kandahar pour établir des conditions favorables pour l'arrivée de l'Equipe provinciale de reconstruction (EPR). L'EPR se compose du personnel des Forces Canadiennes, d'Affaires étrangères Canada (AEC), de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). L'EPR doit aider à stabiliser l'autorité du gouvernement afghan, à maintenir la sécurité, et à faciliter les réformes dans le domaine de la sécurité. Elle doit rester en Afghanistan pendant une période de 18 mois, soit jusqu'à fin 2006[41], et transférera ensuite ses activités à l'OTAN[42].

Enfin, le Canada joue un rôle important dans l'opération *Athena*, où il aide la Force internationale d'assistance à la sécurité que l'OTAN conduit, et continue à affirmer son engagement en Afghanistan. L'escadron de reconnaissance a effectué des missions de surveillance et collabore avec d'autres membres de l'équipe de la FIAS. Les Forces Canadiennes ont aidé à faciliter le processus d'élections en Afghanistan[43]. « *Cet engagement s'inscrit dans le filon de nos nouvelles politiques internationale et de défense, qui témoignent de la volonté du Canada de rétablir la stabilité des Etats fragiles et leur apporter du secours humanitaire* », a ainsi déclaré Bill Graham, alors ministre de la Défense nationale. Avec cet engagement, le Canada assume un rôle de leadership en préparant la voie pour que l'Afghanistan chemine vers la sécurité, la démocratie et l'autonomie. « *Le Canada accentue le rôle de leadership qu'on lui reconnaît en Afghanistan* », a pour sa part indiqué l'ancien ministre des Affaires étrangères, Pierre Pettigrew. « *Cette initiative est une manifestation tangible d'une coopération qui va dans le sens de notre nouvelle politique internationale, entre les Affaires étrangères, l'ACDI, les Forces canadiennes et la GRC. Cette concertation unique permettra de soutenir les efforts que déploie l'Afghanistan pour devenir un Etat stable, démocratique et autonome, qui jamais plus ne serviront de refuge à des terroristes* »[44].

L'opération *Athéna* a été la deuxième mission canadienne à déployer une capacité intégrée de renseignement humain[45]. Cependant, des lacunes fondamentales subsistaient dans les capacités de collecte, d'analyse et de diffusion du renseignement humain. Les plus notables étaient le manque d'agents, la faible capacité d'analyse et la réticence des agences nationales à fournir des renseignements au reste de la force. Si la Brigade multinationale avait disposé de plus d'agents et de plus de moyens pour mener des opérations de surveillance secrète, elle aurait pu accroître sa capacité de collecte et obtenir des renseignements plus précis[46]. Toutes les opérations qui ont débouché sur la capture de résistants extrémistes ont ainsi été réalisées grâce au renseignement humain[47]. Le principal échec a été la mise en place

---

[41] *Opérations des Forces canadiennes en Afghanistan*, 21 juillet 2005, http://www.forces.gc.ca/site/Newsroom/view_news_f.asp?id=1703#ARCHER

[42] *Accroissement des efforts de sécurité et de reconstruction du Canada en Afghanistan*, 16 mai 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/Athena/view_news_f.asp?id=1660

[43] *Opération Athena : La Participation des Forces canadiennes à la FIAS*, 17 octobre 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/Athena/index_f.asp

[44] *Accroissement des efforts de sécurité et de reconstruction du Canada en Afghanistan*, 16 mai 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/Athena/view_news_f.asp?id=1660

[45] *Human Intelligence Bulletin* du Centre des leçons retenues de l'Armée, vol. 10, n° 4.

[46] *Ibid*.

[47] Sur cette question, lire Jessica M. Davies, « Du Kosovo à l'Afghanistan : Le Canada et les opérations d'infiormation », *Revue militaire canadienne*, Vol. 6, n° 3, automne 2005.

tardive de ce type de ressource. Les pays qui avaient précédemment opéré dans l'Ouest de Kaboul ont fourni peu de contacts, voire aucun[48].

En mai 2005, les autorités canadiennes ont annoncé qu'elles rétabliraient leur engagement en Afghanistan en participant à un redéploiement des forces. Consécutivement à cette annonce, le camp *Julien* à Kaboul a été fermé le 29 novembre 2005 et la plupart des membres des Forces Canadiennes ont été transférées à Kandahar dans le cadre de l'Opération *Archer*, mettant ainsi un terme à l'Opération *Athena*[49]. Depuis mars 2006, le Brigadier général canadien David Fraser assume le commandement de la brigade multinationale. Une plus grande présence militaire canadienne sera également imposée en 2006, quand des forces canadiennes seront déployées à Kandahar, dans le cadre d'un quartier général de brigade et d'une force opérationnelle de l'armée de terre[50]. Avec les déploiements depuis février 2006, il y a au total 2.000 militaires canadiens en Afghanistan dont la mission « *consistera à renforcer la sécurité dans le sud de l'Afghanistan, et à jouer un rôle clé dans le processus de transition qui permettra à la coalition multinationale dirigée par les Etats-Unis de passer sous le contrôle de l'OTAN* »[51]. Les forces canadiennes jouent un rôle important dans les missions en Afghanistan et les opérations militaires du Canada sont essentielles au maintien de la paix, en s'inscrivant dans le cadre d'opérations multilatérales.

- Développement :

La reconstruction de l'Afghanistan est une des priorités du Canada. Avant la chute des talibans en 2001, la plupart de l'aide canadienne vers l'Afghanistan était d'ordre humanitaire, et s'élevait à environ 10 millions de dollars par an. En 2002, après la conférence de Tokyo sur les efforts de reconstruction en Afghanistan, l'Afghanistan est devenu « *le plus important bénéficiaire de l'aide bilatérale canadienne (...) en versant 250 millions de dollars de nouveaux fonds pour l'aide au développement, pour une contribution totale de plus de 616 millions de dollars pour la période 2001-2009* »[52]. Ces contributions apportent une aide significative à l'Afghanistan dans différents secteurs de développement, comme la gouvernance, la sécurité, et la gestion agricole.

Un des objectifs principaux du Canada, en apportant une aide au développement de l'Afghanistan, est d'impliquer la population afghane dans son propre développement. L'ACDI travaille à la création de nouvelles communautés, au développement des infrastructures rurales, et à la réinsertion des personnes déplacées. Parallèlement à ces actions, CARE Canada, la Banque de céréales vivrières du Canada, et l'ACDI ont pris l'initiative pour fournir de la nourriture et d'autres approvisionnements[53]. En outre, le Canada travaille avec le Programme de l'ONU pour le développement (PNUD) au développement des infrastructures rurales, au programme national de solidarité, et à la réintégration des réfugiés et des

---

[48] Compte rendu de l'opération *Athéna,* rotation zéro, *Battalion Group Intelligence Section Bulletin* du Centre des leçons retenues de l'Armée, vol. 10, n° 4.

[49] *Opération des Forces canadiennes en Afghanistan*, 25 novembre 2005, http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=1703

[50] « Reconstruire l'Afghanistan : Renseignements généraux », Gouvernement du Canada, http://www.canada-afghanistan.gc.ca/background-fr.asp

[51] *Ibid.*

[52] *Ibid*.

[53] « Reconstruire l'Afghanistan : Renseignements généraux », Gouvernement du Canada, http://www.canada-afghanistan.gc.ca/background-fr.asp

personnes déplacées, soit près de trois millions de réfugiés[54]. Enfin, l'ACDI travaille avec la banque mondiale pour attribuer des services financiers au Afghans pour la création d'entreprises et la reconstruction.

Le Canada a joué un rôle essentiel à l'appui d'un gouvernement afghan plus stable. Ottawa a contribué à hauteur de plus de 23 millions de dollars aux élections et au processus démocratique en Afghanistan, nécessaire à la mise en place d'une nouvelle constitution, et s'est ajouté au succès des élections présidentielles et législatives. Le Canada a participé dans le cadre de l'OSCE à l'observation du processus électoral et a fourni du matériel nécessaire au déroulement des élections. Le Canada travaille également avec l'ONU et des ONG à l'implantation de la sécurité en Afghanistan en assistant des réformes dans le domaine de la défense et de la justice, et des mesures prises dans le déminage, la démobilisation, et la formation de forces de police[55]. De même, le Canada apporte son aide à un programme d'irrigation des terres agricoles, et contribue au budget de fonctionnement de l'Afghanistan par le Fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale pour la reconstruction de l'Afghanistan. Ce budget est important pour le gouvernement afghan et doit lui permettre de payer les salaires et de couvrir les dépenses de fonctionnement.

Ces engagements constituent la première manifestation concrète du mandat international renouvelé du Canada qui trouve son expression dans l'*Enoncé de politique étrangère* de 2005. Comme le fait remarquer le gouvernement canadien, qui se félicite des résultats de la présence canadienne en Afghanistan, « *le Canada change sa façon de travailler à l'étranger, en utilisant les atouts et l'expertise de l'ensemble du gouvernement pour poursuivre les intérêts stratégiques du Canada* »[56]. Le déploiement de la force d'intervention et du poste de commandement de brigade, ainsi que le renforcement de la présence canadienne à Kaboul, traduisent une économie d'efforts et une consolidation du savoir-faire qui permettent au Canada de jouer un rôle de leader[57].

B. Le Moyen-Orient

Le Canada participe activement au processus de paix au Moyen-Orient, et aux programmes d'aide dans la région. L'intervention du Canada dans les efforts de la communauté internationale pour la paix au Moyen-Orient remonte à plus de cinquante ans[58].

Le Canada a été impliqué dans plusieurs missions internationales au Moyen-Orient ayant pour objectif d'assurer la stabilité et la prospérité. En Irak, le Canada était impliqué dans l'Opération *Iolaus*. Le 2 octobre 2004, le Lieutenant-colonel Alan Smith a été désigné comme conseiller du représentant spécial du Secrétaire général pour l'Irak. Le mandat de la Mission d'Assistance des Nations Unies pour l'Irak (MANUI) avait pour objectif l'organisation d'élections, la rédaction d'une nouvelle constitution, et d'autres projets

---

[54] « Afghanistan : Aperçu », Agence Canadienne de développement international, http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/Afghanistan-Aperçu

[55] « Reconstruire l'Afghanistan : Renseignements généraux », Gouvernement du Canada, http://www.canada-afghanistan.gc.ca/background-fr.asp

[56] Gouvernement canadien, « Le Canada en Afghanistan, concrétisation de l'Enoncé de politique étrangère », 21 juillet 2005, http://www.canada-afghanistan.gc.ca/IPS-in-action-fr.asp

[57] Mehrabodin Masstan, « Entre l'Afghanistan et le Canada, une cause commune », *Le Devoir*, 18-19 mars 2006.

[58] Le Canada et le processus de paix au Moyen-Orient, Ministère des Affaires étrangères et du commerce international, http://www.dfait-maeci.gc.ca/middle_east/peaceprocess-fr.asp

humanitaires divers[59]. Le Canada a également participé à l'Opération *Calumet*. A la suite des Accords de Camp David en 1979 a été mise en place la Force Multinationale et Observateurs (FMO), à laquelle le Canada participe. La FMO est une mission de maintien de la paix ne relevant pas de l'ONU et dont l'objectif est d'assurer que l'Egypte et l'Israël respectent les Accords[60]. Ottawa participe également à l'Opération *Danaca*, chargée de surveiller l'application de l'accord de 1974 entre la Syrie et Israël. Cette opération est la contribution du Canada à la Force de l'ONU chargée d'observer le désengagement (FNUOD)[61]. A l'heure actuelle, près de 20% du personnel de la FNUOD est composé de membres des Forces canadiennes. « *Grâce à leur professionnalisme et à leur travail, les hommes et les femmes de la Force opérationnelle du Golan continuent d'assurer un soutien inestimable à tous ceux qui sont affectés à la FNUOD* », a déclaré le Général Ray Henault, Chef d'état-major de la Défense. « *La présence constante du Canada et de ses alliés sur le plateau du Golan est essentielle au rétablissement à long terme de la paix, de la sécurité et de la stabilité dans la région environnante* »[62].

A Jérusalem, le Canada apporte également une aide militaire aux missions internationales, comme l'opération *Jade*, qui est d'ailleurs la plus longue mission du Canada à l'étranger. En 1954, Ottawa a commencé à contribuer à la mission des Observateurs militaires de l'ONU (UNMO) à l'ONU chargée de la surveillance de la trêve (ONUST). L'ONUST a été créée afin d'observer et de maintenir le cessez-le-feu entre Israël, l'Egypte, le Liban, la Jourdain et la Syrie après les hostilités de 1948[63]. Enfin, le Canada participe à l'Operation *Snowgoose*. La Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) assure le cessez-le-feu entre les Chypriotes grecs et turcs. Le Canada y a contribué jusqu'en 1993. Désormais, on compte un officier d'état-major des Forces Canadiennes au service opérations du quartier général de l'UNFICYP[64]. De même, on compte un officier d'état-major supérieur déployé auprès de l'Autorité palestinienne afin d'aider à la réalisation des réformes et dont l'une des missions était de d'apporter son conseil concernant le retrait d'Israël de la bande de Gaza dans le cadre de l'Opération *Proteus*[65].

C. Les opérations en Irak

La stabilité et le respect des droits de l'homme sont les principaux objectifs recherchés par le Canada en Irak. Une fois la dictature de Saddam Hussein renversée, Ottawa a proposé ses services en vue de palier au manque d'eau pure et d'équipement dans les hôpitaux et les écoles après des années de guerre[66]. Le Canada a apporté une aide importante à l'organisation des élections par le biais de ses contributions à l'ONU[67].

---

[59] *Officier des Forces canadiennes déployé en soutien au représentant des Nations Unies en Irak*, 4 octobre 2004, http://www.forces.gc.ca/site/Newsroom/view_news_f.asp?id=1463

[60] *Opération Calmut*, 16 septembre 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/calumet/index_f.asp

[61] *Forces des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD)*, 12 mai 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/danaca/index_f.asp

[62] *80e rotation du personnel des Forces canadiennes pour l'opération Danaca*, 31 mai 2004, http://www.forces.gc.ca/site/operations/danaca/view_news_f.asp?id=1391

[63] *Opération Jade*, 12 mai 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/jade/index_f.asp

[64] *Opération Snowgoose*, 12 juillet 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/snowgoose/index_f.asp

[65] *Opération Proteus*, 20 juillet 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/Proteus/index_f.asp

[66] « L'Irak : un défi pour la communauté internationale », Ministère des Affaires étrangères et du Commerce International. http://www.dfait-maeci.gc.ca/middle_east/challenge-fr.asp

[67] « Irak : Soutien accordé par le Canada au titre de l'aide humanitaire et de la reconstruction », Ministère des Affaires étrangères et du Commerce International, http://www.dfait-maeci.gc.ca/middle_east/iraq_assistance-fr.asp

Par ailleurs, Ottawa a offert une aide importante pour l'assistance humanitaire et la reconstruction de l'Irak. En juin 2003, le Canada était l'un des premiers pays à aider à la reconstruction de l'Irak, avec un programme de 300 millions de dollars sur cinq ans[68]. D'une part, le Canada a apporté une aide de 55 millions de dollars à l'assistance humanitaire immédiatement après la crise irakienne[69]. Cet argent a été livré par les agences multilatérales en réponse à un appel humanitaire de l'ONU pour l'Irak. Ottawa a également offert 122 millions de dollars pour l'aide économique et sociale. Dans cette somme sont comprises une contribution de 40 millions de dollars à l'UNICEF et une autre de 5 millions de dollars à CARE Canada[70]. En outre, le Canada a offert 17,5 millions de dollars pour la réforme de la sécurité, qui inclut des fonds pour le déploiement des instructeurs canadiens de la police pour aider à la formation de la police irakienne. Pour finir, le Canada a offert 59,6 millions de dollars pour la bonne gouvernance, à l'appui des Fonds pour la bonne gouvernance au Moyen-Orient, l'instauration d'une culture des droits de l'homme, et la Mission internationale pour les élections irakiennes, qui soutint les élections irakiennes et le référendum constitutionnel en 2005[71].

Le Canada a joué un rôle important en aidant à renforcer la légitimité des autorités irakiennes par des élections, les conditions de l'adoption d'une constitution, la formation de policiers, et le respect des droits de l'homme. L'avenir du Canada dans le développement de l'Irak concerne l'assistance aux besoins sociaux et économiques des Irakiens, à la bonne gouvernance, la promotion des droits de l'homme, et au maintien de la sécurité. Le Canada a également préconisé une plus grande responsabilité irakienne dans les efforts de la reconstruction, et mis en avant le rôle des organismes multilatéraux, comme l'ONU, la Croix-Rouge, et les ONG, dans le cadre des efforts pour la reconstruction de l'Irak[72]. Ainsi, l'engagement du Canada en Irak consacre le souhait d'Ottawa d'appuyer le multilatéralisme dans le cadre de missions extérieures, qu'elles soient militaires ou humanitaires. Cette position s'est trouvée confrontée à l'opération militaire conduite par Washington au printemps 2003, à laquelle Ottawa a refusé de participer.

- La position du Canada sur la guerre en Irak

La possibilité d'une intervention en Irak circulait à Ottawa depuis plusieurs années. La visite de la Secrétaire d'Etat américaine Madeleine Albright, en février 1998, qui avait pour but de convaincre le Canada d'appuyer les Etats-Unis, avait porté des fruits. Jean Chrétien avait alors décidé de soutenir une coalition armée appuyée par le Conseil de sécurité de l'ONU et menée par les Américains, advenant un refus de l'Irak d'ouvrir ses portes aux inspecteurs de l'UNSCOM[73]. Le Premier ministre affirmait alors que pour obtenir la paix, il faut être prêt à faire la guerre, et que si personne n'intervenait, cela ne ferait qu'encourager le

---

[68] « L'Irak : un défi pour la communauté internationale », Ministère des Affaires étrangères et du Commerce International, http://www.dfait-maeci.gc.ca/middle_east/challenge-fr.asp
[69] *Ibid*.
[70] « Irak : Soutien accordé par le Canada au titre de l'aide humanitaire et de la reconstruction », Ministère des Affaires étrangères et du Commerce International, http://www.dfait-maeci.gc.ca/middle_east/iraq_assistance-fr.asp
[71] « L'Irak : un défi pour la communauté internationale », Ministère des Affaires étrangères et du Commerce International, http://www.dfait-maeci.gc.ca/middle_east/challenge-fr.asp
[72] « Irak : Soutien accordé par le Canada au titre de l'aide humanitaire et de la reconstruction », Ministère des Affaires étrangères et du Commerce International, http://www.dfait-maeci.gc.ca/middle_east/iraq_assistance-fr.asp
[73] Placés sous l'autorité de l'australien Richard Butler.

chef d'Etat irakien à commettre de nouvelles atrocités[74]. Cela démontre que la décision de ne pas participer à la coalition menée par les Etats-Unis en 2003 n'était pas inéluctable. En fait, elle a pris par surprise la plupart des observateurs, qui s'attendaient à ce qu'Ottawa appuie l'initiative américaine. De toutes les décisions prises par Jean Chrétien en politique étrangère, elle aura compté parmi les plus étonnantes, les plus controversées et, sans doute, parmi les plus difficiles pour Ottawa. Il est possible de présenter cette décision comme le résultat d'un calcul rationnel, mais également de percevoir cette attitude comme l'expression d'une volonté du gouvernement canadien de se démarquer des Etats-Unis et d'affirmer son indépendance et son identité. En ce sens, elle apparaît comme étant cohérente avec l'attitude observée par le Premier ministre au cours de la guerre du Kosovo et de la crise suivant les attentats du 11 septembre.

Dès novembre 2001, lorsque le désarmement de l'Irak refit surface dans les discours américains, John Manley se montra prudent et souligna que si le Canada s'engageait dans une telle entreprise, il le ferait dans le cadre d'une résolution de l'ONU[75]. Au début de l'année 2002, répondant aux appels lancés aux alliés par les Etats-Unis, Jean Chrétien soutint que toute intervention militaire devrait être approuvée par le Conseil de sécurité de l'ONU : « *Notre position est bien connue : nous sommes aux côtés des Américains dans la lutte contre le terrorisme. Nous faisons partie de ceux qui font la lutte et cette lutte est appuyée par une résolution de l'ONU et appuyée par l'article V de l'OTAN* »[76].

Toujours en 2002, le Premier ministre réaffirma la priorité au droit en déclarant que « *le Canada salue l'adoption par le Conseil de sécurité de l'ONU de la Résolution 1441 sur l'Irak et la décision de renvoyer des inspecteurs en Irak. (...) C'est vers cet objectif que tendaient les efforts du Canada* »[77]. Au début de l'année 2003, il confirma sa position : « *La position du Canada, c'est qu'en matière de paix et de sécurité, la communauté internationale doit parler et agir par l'entremise du Conseil de sécurité de l'ONU* »[78]. A la veille du déclenchement de la guerre, il répéta que « *si une action militaire est lancée en l'absence d'une nouvelle résolution, le Canada ne s'y joindra pas* »[79].

Cette décision défiait, en apparence, les conclusions auxquelles auraient donné lieu une analyse strictement rationnelle des intérêts du Canada[80]. Ottawa n'avait que peu à gagner en refusant d'appuyer l'initiative américaine contre un régime reconnu ni pour sa contribution à la stabilité du système international, ni pour son engagement à l'égard du maintien du *statu quo*. De fait, le Canada a dû payer un prix politique pour son attitude et ne sembla pas avoir gagné grand-chose : le Président américain bouda ouvertement le Canada et les relations entre les deux gouvernements, qui n'étaient pas particulièrement cordiales, se dégradèrent nettement après le printemps 2003[81]. Le commentaire de l'Ambassadeur américain au

---

[74] *Canada and the World Backgrounder*, vol. 65, n° 1, septembre 1999, pp.22-25.
[75] Dick Meissner, "Manley Says He Won't Shed Tears if Terrorist Bin Laden Dies", *Canadian Press Newswire*, 23 novembre 2001.
[76] Joël-Denis Bellavance, « Chrétien intraitable face aux Américains », *La Presse*, 18 février 2002.
[77] Premier Ministre du Canada, « Déclaration du Premier ministre », *Communiqué de presse,* Cabinet du Premier ministre, Ottawa, 8 novembre 2002.
[78] Premier Ministre du Canada, « Notes pour une allocution du premier ministre Jean Chrétien à l'occasion d'une conférence de presse », *Discours*, Cabinet du Premier ministre, Ottawa, 15 janvier 2003.
[79] Premier Ministre du Canada, « Réponse donnée par le premier ministre Jean Chrétien à une question sur l'Irak », *Communiqué de presse,* Cabinet du Premier ministre, Ottawa, 17 mars 2003.
[80] Joel J. Sokolsky, "Well, you see, We Both Have to' : Canada – United States Security Relations and the War on Terrorism", note pour une allocution devant le New England Canada Business Council, 29 octobre 2003.
[81] C'est notamment l'avis du politologue Stéphane Roussel, "Honey, are You Still Mad at Me ? Canada-US Relations in a Post-Saddam/Post Chrétien Era", *International Journal*, vol. LVIII, n° 4, automne 2003.

Canada, Paul Cellucci, fut significatif sur ce point : « *Washington et les Etats-Unis sont déçus du fait que le Canada ne nous offre pas un appui total* »[82]. La gravité de la réaction américaine s'expliquait en partie par l'importance que l'administration Bush accordait à la multilatéralisation du conflit avec l'Irak.

Il est pourtant possible de rationaliser la décision de Jean Chrétien. Pour le Canada, l'enjeu central que soulevait la crise en Irak était la préservation d'un cadre diplomatique et institutionnel. Une puissance secondaire comme le Canada doit plus s'en remettre au droit qu'à la force pour défendre ses intérêts, ce qui explique l'empressement de ses dirigeants à contribuer à l'élaboration de normes juridiques internationales, et d'opter pour une vision normative à l'européenne[83]. Par ailleurs, tant pour des raisons de sécurité que de prospérité, l'ordre mondial doit demeurer stable. Seuls les Etats-Unis ont les ressources nécessaires pour s'assurer de cette stabilité, si bien que les Canadiens ont tout intérêt à encourager l'internationalisme et l'interventionnisme de Washington. Toutefois, ces interventions doivent se faire en conformité avec le droit international. Lors d'une visite à Chicago en février 2003, Jean Chrétien était très clair sur ce plan : « *Nous reconnaissons et respectons le leadership que démontrent les Etats-Unis en contraignant Saddam Hussein à se conformer aux résolutions de l'ONU. (...) Je maintiens toutefois que les intérêts à long terme des Etats-Unis seront mieux servis s'ils font appel à l'ONU au lieu d'agir seuls. (...) Et je soutiens fermement que le monde a besoin d'une ONU efficace* »[84].

Lors d'une entrevue avec un journaliste américain, Jean Chrétien marqua son admiration pour les Etats-Unis, mais évoqua cependant des limites au sujet de la souveraineté irakienne : « *A mon avis, vous avez probablement gagné cette fois. Mais je parle de désarmement. La question d'un changement de régime, c'est autre chose (...) C'est quelque chose qui me rend mal à l'aise, et je l'ai dit au Canada et je l'ai dit à tout le monde, parce que cela s'arrête où ? Vous savez, s'il est acceptable de faire cela à cet endroit, pourquoi pas ailleurs ?* »[85].

Selon Chrétien, la meilleure façon d'assurer le respect du droit international était de travailler avec l'ONU, mais aussi d'admettre que le recours aux armes et aux politiques de sécurité ne suffisait pas à maintenir un ordre mondial stable et à éliminer les nouvelles menaces telles que le terrorisme : « *Un monde dans lequel certains vivent dans le confort et l'abondance […] alors que la moitié de l'humanité vit avec moins de deux dollars par jour, n'est ni juste ni stable. La pauvreté […] la faiblesse des institutions et la corruption peuvent rendre les Etats fragiles vulnérables aux réseaux terroristes* »[86].

---

[82] "*Yet, there is disappointment in Washington and in the United States that Canada is not supporting us fully*", Paul Cellucci, "We are Family", Extrait d'une allocution faite à Toronto le 25 mars 2003, *Options politiques,* vol. 24, n° 5, mai 2003, p. 13.

[83] Nous retrouvons ici les éléments du débat sur le déclin du Canada sur la scène internationale, évoqué précédemment, et les solutions proposées pour y répondre.

[84] Premier Ministre du Canada, « Notes pour un discours du premier ministre Jean Chrétien devant le Chicago Council on Foreign Relations », *Discours,* Cabinet du Premier ministre, Ottawa, 13 février 2003. Voir aussi Jean Chrétien , "The Road to Bagdad Leads Through the UN", *Options politiques*, vol. 24, n° 4, avril 2003, pp. 8-10.

[85] Premier Ministre du Canada, « Entrevue accordée par le premier ministre Jean Chrétien à l'émission *This Week* du réseau ABC avec George Stephanopoulos », *Communiqué de presse,* Cabinet du Premier ministre, Ottawa, 9 mars 2003.

[86] Premier Ministre du Canada, « Discours du premier ministre Jean Chrétien à l'occasion de la remise des prix de la Fondation *Appeal of Conscience », Discours,* Cabinet du Premier ministre, Ottawa, 1er octobre 2002.

Pour le Premier ministre de l'époque, le fait d'aider les pays en développement à échapper à la pauvreté favorisait en même temps la sécurité du Canada et des Etats-Unis. Lors du Sommet de Kananaskis en juin 2002, le Canada s'était engagé envers le NEPAD à augmenter son aide à l'étranger de 8 % par an. Le 18 mars 2003, alors que les Américains s'apprêtaient à bombarder Bagdad, Jean Chrétien rappela aux membres du G-8 qu'il avait respecté ses engagements de l'année précédente en destinant la moitié de ses budgets pour l'aide à l'étranger à l'Afrique[87]. Le discours de Chrétien à l'égard de l'intervention américaine en Irak rappela celui qu'il avait tenu quatre ans plus tôt, pendant la guerre du Kosovo, car on y retrouve presque tous les éléments associés à l'internationalisme : respect de la règle de droit, multilatéralisme, sécurité collective, et aide au développement. Le gouvernement tenta même de dépoussiérer le rôle mythique de médiateur du Canada en présentant au Conseil de sécurité, le 19 février 2003, une proposition de compromis pour rallier les partisans et les opposants à la guerre. Toutefois, il y a une différence marquante par rapport au Kosovo, puisque aucune référence identitaire explicite, comme celle voulant que les Canadiens soient des « citoyens du monde », n'apparut dans le discours. En tout état de cause la position de Jean Chrétien sur le conflit irakien, à défaut d'être appuyée par un projet concret, marqua le souhait d'Ottawa de ne pas se plier systématiquement aux orientations de Washington, et inaugura une réflexion sur l'avenir de la politique étrangère canadienne et la relation avec les Etats-Unis.

D. Les Balkans

- Diplomatie et défense :

Le Canada a joué un rôle important dans les opérations *Bronze* et *Boreaus* dans les Balkans. Ottawa a par ailleurs déployé des forces en soutien de l'ONU en février 1992 dans le cadre de l'opération *Harmony*. Après la signature de l'Accord de Dayton, l'OTAN a pris la direction de la mission. Le 24 juin 2004, l'OTAN a annoncé que l'Union européenne remplacerait désormais ses forces. Avec cette transition progressive, les Forces canadiennes ont été sensiblement réduites en octobre 2004. Cette réduction marqua le commencement de l'opération *Bronze*. Le 2 décembre 2004 a marqué la transition du pouvoir du commandement de l'OTAN à l'EUFOR (les forces de l'Union européenne) et l'opération *Boreus*. « *Le Canada continue d'appuyer notre engagement envers l'OTAN et nos alliés durant cette importante période de transition en Bosnie-Herzégovine* », indiqua Bill Graham, alors ministre de la Défense nationale. « *Nous travaillons en étroite collaboration avec la SFOR afin de garantir qu'elle reçoit l'appui dont elle a besoin pendant ce processus. Les hommes et les femmes qui sont affectés à l'opération Bronze continueront d'apporter une précieuse contribution en vue de maintenir un environnement sûr et sécuritaire en Bosnie-Herzégovine* », précisa pour sa part le Général Ray Henault, Chef d'état-major de la Défense[88]. En outre, le Canada a contribué considérablement au maintien de la paix et à la reconstruction dans les Balkans, offrant plus de 505 millions de dollars à la région depuis 1990[89]. Le Canada a fourni une importante aide humanitaire et se concentre désormais sur

[87] Premier Ministre du Canada, « Notes pour une allocution du premier ministre Jean Chrétien pour souhaiter la bienvenue aux participants à la table ronde du G-8 sur le NEPAD », *Discours,* Cabinet du Premier ministre, Ottawa, 18 mars 2003 ; Premier Ministre du Canada, « Le Premier ministre s'engage à un nouveau financement pour l'Afrique et rend public le rapport sur la mise en oeuvre par le Canada du plan d'action pour l'Afrique du G8 », *Communiqué de presse,* Cabinet du Premier ministre, Ottawa, 26 mai 2003.

[88] *Soutien des FC à la transition de la mission en Bosnie-Herzégovine,* 1 octobre 2004, http://www.forces.gc.ca/site/operations/bronze/view_news_f.asp?id=1461

[89] *Canada Europa : Le Canada et L'Europe du Sud-Est (Les Balkans)*, Gouvernement du Canada, 30 Juin 2005, http://www.dfait-maeci.gc.ca/canadaeuropa/canada-balkans-fr.asp

trois grands dossiers : la durabilité sociale, le maintien de la paix et la stabilité, et la coopération économique et la reconstruction[90]. Le maintien de paix et la stabilité impliquent le renforcement de la gouvernance par le « *rétablissement de la sécurité et de la primauté du droit par la police civile, l'action anti-mines, le soutien aux médecins légistes enquêtant pour le TPIY et le soutien aux droits de la personne et à la liberté de la presse* »[91].

- Développement :

Le Canada a participé à la mission pour la stabilité et la paix dans les Balkans dans les années 90 en maintenant constamment sur place entre 1.500 et 2.000 soldats. L'appui du Canada dans cette région s'explique par les intérêts communs entre le Canada et les Balkans qui incluent : « *maintien de la sécurité et de la stabilité en Europe, renforcement des relations du Canada outre-Atlantique, soutien aux institutions multilatérales (dont l'ONU, l'OTAN, l'OSCE et le G8) fortement engagées dans les Balkans, promotion de la sécurité des populations et de la démocratisation, recherche de solutions aux problèmes transnationaux tels que la lutte contre le crime organisé, promotion de la prospérité économique et création de liens bilatéraux réciproquement avantageux avec les pays des Balkans* »[92].

Le Canada a par ailleurs mis en place l'un des plus grands programmes de réfugiés, acceptant plus de 30.000 personnes sur son territoire. Parallèlement à cela, la plus grande opération militaire fut celle du Kosovo : « *Le Canada avait déployé environ 1.400 soldats dans le cadre de cette force multinationale dirigée par l'OTAN (KFOR), qui ont ensuite été redéployés en Bosnie-Herzégovine, au sein de la SFOR* »[93]. En 2003, la mission de sécurité en Bosnie-Herzégovine s'est améliorée considérablement, et les troupes à la SFOR ont été réduites de 12.000 à 7.000 en juin 2004. La mission de la SFOR a prit fin en 2004, et l'UE à remplacé l'OTAN en Bosnie-Herzégovine[94].

E. Haïti

- Diplomatie et défense :

Le Canada a fourni 100 policiers à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) et un Canadien a été désigné comme commissaire de police de l'ONU pour la mission[95]. Trois officiers d'état-major canadiens ont par ailleurs été affectés à MINUSTAH. Les officiers occupent des postes de haut niveau au quartier général de la MINUSTAH. Ils aident les Haïtiens dans leur démarche constitutionnelle et aident à maintenir de la sécurité et de la stabilité[96]. Le Canada a récemment fait un effort

---

[90] *Europe de l'Est : Programme Balkans*, Agence Canadienne de développement international, 23 décembre 2004, http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/0B86D4665C67754C85256B61006C3423

[91] *CanadaEuropa : Le Canada et L'Europe du Sud-Est (Les Balkans)*, Gouvernement du Canada, 30 Juin 2005, http://www.dfait-maeci.gc.ca/canadaeuropa/canada-balkans-fr.asp

[92] *Europe de l'Est : Balkans Programmes*, Agence Canadienne de développement international, 23 décembre 2004, http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/0B86D4665C67754C85256B61006C3423

[93] *Contribution du Canada à l'OTAN : Opérations de paix de l'OTAN dans les Balkans*, Affaires étrangères Canada, 12 Juillet 2004, http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/nato/nato_cnd_contribution-fr.asp

[94] *Ibid.*

[95] « Relations entre le Canada et Haïti », Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, http://www.dfait-maeci.gc.ca/latinamerica/haitirelations-fr.asp

[96] *Engagement des Forces canadiennes à Haïti*, 13 juillet 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/Hamlet/index_f.asp

supplémentaire en envoyant 25 experts canadiens à la formation de policiers. Ces experts fournissent l'appui stratégique pour les efforts de la sécurité de la police de l'ONU[97]. Cette contribution s'inscrit dans la présence accrue des Forces Canadiennes, qui compte désormais 550 hommes. La MINUSTAH a été mise en place en juin 2004 et a permis de rétablir la stabilité à Haïti, mais l'insécurité persiste. Un nouveau plan de désarmement, de démobilisation et de la réintégration (DDR) a été présenté à la Commission nationale haïtienne sur le désarmement. Le Canada offre son appui à ce programme afin d'aider la défense haïtienne[98].

Selon de nombreux observateurs au Canada, la mission en Haïti est un excellent laboratoire de la coopération France-Canada en matière de défense. La structure des forces armées en place est très semblable et les capacités comparables, ce qui peut aider à travailler ensemble. Les Canadiens sont particulièrement intéressés par une coopération plus grande avec la France en Haïti, car les objectifs poursuivis par Paris et Ottawa sont à peu près les mêmes[99].

- Développement :

Pendant 200 ans, Haïti a souffert des crises politiques et économiques qui créèrent des foyers d'instabilité et d'insécurité. En plus des crises politiques à répétition, Haïti est marqué par la pauvreté, la dégradation environnementale, le manque d'éducation, la maladie, un exode massif des personnes, et l'augmentation de l'insécurité, ce qui justifie une mobilisation importante de la communauté internationale. En 1954, quand Edward Ritchie Bellemare a été nommé Chargé d'Affaires de l'ambassade du Canada à Haïti, le Canada et Haïti ont officiellement établi leurs relations diplomatiques[100].

Le Canada est l'un des principaux contributeurs de l'aide à Haïti, et joue ainsi un rôle très important dans son processus de développement. « *Haïti est maintenant le plus important bénéficiaire de l'aide au développement du Canada dans les Amériques* », pour lequel le Canada participe à hauteur de 180 millions de dollars sur deux ans, pour un total de plus de 700 millions de dollars d'aide depuis le début du programme de développement en 1968[101]. L'assistance principale de développement du Canada est concentrée sur l'implantation de la sécurité par le processus du désarmement, la reconstruction sociale et économique de Haïti, et la formation d'une meilleure gouvernance par des moyens démocratiques.

La plus grande mission du Canada fut de coordonner et de surveiller les élections législatives et présidentielles de Haïti en février 2006[102]. Quand il était ministre des Affaires étrangères, Pierre Pettigrew a declaré que « *le Canada reconnaît l'importance que revêt le*

---

[97] Agence canadienne de développement international, http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/webcountry.nsf/VLUDocFr/Haïti-Aperçu

[98] « Relations entre le Canada et Haïti », Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, http://www.dfait-maeci.gc.ca/latinamerica/haitirelations-fr.asp

[99] Entretien avec Julien Toureille, Montréal, 9 novembre 2005.

[100] « Relations entre le Canada et Haïti », Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, http://www.dfait-maeci.gc.ca/latinamerica/haitirelations-fr.asp

[101] « Politique internationale du Canada : Reconstruire Haïti », Affaires étrangères du Canada, http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/library/reconstructinghaiti-fr.asp

[102] *Ibid*.

processus électoral en cours en Haïti dans la reconstruction et la stabilité du pays »[103]. Le Canada a contribué à ces élections, notamment au processus électoral et à la surveillance des ressources et des activités impliquées dans les élections. En outre, le Canada assigna 300 observateurs canadiens pour garantir que le bon déroulement des élections[104]. A cet égard, malgré les troubles consécutifs au résultat du premier tour du scrutin, les Forces canadiennes furent en mesure de tenir le rôle qui leur était assigné.

Le budget canadien d'aide au développement haïtien contribue à apporter l'aide à la santé et l'éducation, aux droits de l'homme et à la sécurité, au développement économique, et à la protection de l'environnement. L'ACDI contribue à l'accès et à la qualité des services disponibles aux populations locales dans le domaine de la santé et l'éducation en soutenant des projets locaux. Le Canada vise également à améliorer la qualité des services de santé et a créé des projets pour aider à réduire la maladie, telle que le projet contre la transmission de SIDA et pour réduire l'impact de cette maladie sur les individus et les communautés affectés[105]. En outre, le Canada vise à améliorer la gestion des écoles en réformant les qualifications des administrateurs d'école, des fonctionnaires et professeurs, aussi bien qu'en aidant à organiser la participation de la communauté dans les écoles[106]. De même, Ottawa aide au développement social et au maintien de la cohésion sociale à Haïti, en soutenant des activités sur les droits des femmes, des initiatives qui promeuvent l'accès à la justice et représentent les droits des Haïtiens devant les tribunaux, et des projets qui renforcent le système de justice pénale[107]. Le Canada travaille également avec le gouvernement et le peuple de Haïti pour renforcer les établissements démocratiques du pays, spécifiquement dans les domaines de la sécurité, de la justice, des droits de l'homme, du développement démocratique, de la gouvernance, et du développement institutionnel.

Le Canada est impliqué dans plusieurs missions pour aider à sortir Haïti de sa crise économique, en apportant notamment l'assistance technique et l'équipement permettant à des compagnies de produire et distribuer l'électricité. Par ailleurs, Ottawa travaille pour faciliter les transferts financiers à Haïti en appuyant les activités d'environ 60 coopératives de crédit et d'épargne. Pour finir, le Canada joue un rôle crucial en soulignant l'importance de la protection de l'environnement. Ottawa vise ainsi à améliorer les conditions de vie des Haïtiens dans les zones rurales en offrant les services et les programmes de formation qui leur donnent les qualifications et la connaissance pour augmenter la production agricole, tout en limitant la dégradation environnementale[108].

Le Canada a joué un grand rôle en soutenant le développement haïtien en offrant une assistance technique et des initiatives politiques et en satisfaisant les besoins humains. Mais Ottawa continue à fonctionner en collaboration étroite avec le gouvernement de Haïti, l'ONU,

---

[103] « Le Canada réitère son appui au processus électoral en Haïti », 16 novembre 2005, Agence canadienne de développement international, http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/vLookupNewsFr/956B1DA50AD69040852570BB00721F6D?OpenDocument

[104] « Politique internationale du Canada: Reconstruire Haïti », Affaires étrangères Canada, http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/library/reconstructinghaiti-fr.asp

[105] « Haïti : Projet d'appui à la lutte contre les infections transmissibles sexuellement et le VIH/sida en Haïti », Agence canadienne de développement international, http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/10E6570FCE516F9D85256E600055249A

[106] « Haïti : Projet d'appui à l'école nouvelle », Agence canadienne de développement international, http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/CDBA1406754F96B385256E620047425F

[107] « Haiti: Fonds d'appui justice et droits humains », Agence canadienne de developpement international, http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/92C6E1925EBD559E85256E62005608D4

[108] « Haiti : Machet Vet », Agence canadienne de développement international. http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/93933BABDCB32E0785256E66004ACB1B

les organismes régionaux, comme l'Organisation des Etats Américains (OEA), et la Communauté des Caraïbes, pour contribuer aux efforts de reconstruction de Haïti. Enfin, il est important de rappeler qu'au Canada plus qu'en France, et même plus qu'aux Etats-Unis, la question haïtienne est suivie de très près. C'est particulièrement le cas dans la province du Québec, où vit une importante communauté d'Haïtiens. De même, la gouverneure générale du Canada depuis 2005, Michaelle Jean, est d'origine haïtienne, et mariée à un français. Ces différents éléments font du Canada le pays le plus préoccupé par la situation sécuritaire et humanitaire en Haïti, et un acteur incontournable de toute initiative concernant cet Etat qui compte parmi les plus pauvres au monde.

F. L'Afrique

- Diplomatie et défense :

Le Canada participe à plusieurs missions militaires en Afrique, notamment l'Opération *Crocodile* en République du Congo (MONUC), pour faire respecter l'accord de cessez-le-feu signé en juillet 1999. Les forces canadiennes sont affectées à l'opération *Crocodile* en tant qu'officiers d'état-major[109]. La deuxième opération est l'Opération *Safari*. En avril 2005, le Canada a autorisé le déploiement de forces au Soudan dans le cadre de la mission de l'ONU[110]. « *Le Canada est reconnu par la communauté internationale pour le savoir-faire et l'expérience qu'il apporte aux opérations de soutien de la paix* », a précisé Bill Graham, alors ministre de la Défense nationale. « *Les membres des Forces canadiennes qui seront déployés au Soudan apporteront sans aucun doute une contribution inestimable à cette importante mission onusienne* ». « *Le Canada souscrit à l'objectif de l'ONU qui tient à apporter une paix durable dans le sud du Soudan, ce qui aidera à établir une paix à long terme à l'échelle du pays* », a indiqué pour sa part Pierre Pettigrew. « *Tout comme le Canada a joué un rôle important dans le processus de paix visant à mettre fin à la guerre civile dans le Sud, nous comptons participer à la mise en œuvre de l'Accord de paix global* »[111].

Le Canada apporte également son aide dans le cadre de l'Opération *Augural*. Depuis septembre 2004, le Canada envoie des matériels et de conseillers au Soudan pour aider à améliorer la situation. Le ministre de la défense a offert plus de 1,4 million de dollars en équipements militaires de base à l'Union Africaine (UA) et deux planificateurs des Forces Canadiennes ont été détachés pour assister la planification d'une mission élargie de l'UA : « *Dès juillet 2005, le Canada a entamé l'envoi de 105 véhicules blindés, d'aide en matière d'instruction et d'entretien, ainsi d'équipement de protection individuelle pour soutenir les efforts de l'UA visant à ramener la paix et la stabilité dans la région* ». Une équipe de 80 membres des Forces canadiennes s'est déployée au Sénégal pour entraîner des militaires de l'UA[112]. Enfin, le Canada joue un rôle dans l'Opération *Sculpture*. Le Royaume-Uni a créé un groupe multinational pour aider le Sierre Leone à rétablir des forces armées conformément à l'accord de paix de Lomé de juillet 1999. Une équipe militaire internationale consultative en matière d'instruction (IMATT) a été créée et le Canada a commencé à y participer en novembre 2000[113]. Le Canada maintient cette opération et a accru le nombre des membres en

---

[109] *Opération Crocodile*, 12 mai 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/Crocodile/index_f.asp

[110] *Mission des Nations Unies au Soudan (UNAMIS)*, 12 mai 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/Safari/index_f.asp

[111] *Déploiement de personnel des Forces canadiennes dans le cadre d'une mission de soutien de la paix de l'ONU au Soudan,* 11 avril 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/Safari/view_news_f.asp?id=1634

[112] *Contribution des FC à la mission de l'UA au Soudan (Darfour),* 28 septembre 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/augural/index_f.asp

[113] *Opération Sculpture*. 16 septembre 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/sculpture/index_f.asp

juin 2005. « *Ce changement de priorité permet au Canada de continuer à jouer son rôle de membre responsable et actif relativement aux efforts visant à reconstituer les forces armées de la République de Sierra Leone* », explique Bill Graham, avant de poursuivre : « *Il s'agit d'un exemple du type d'opération sur lequel nous nous concentrerons en vertu du récent Enoncé de la politique de défense* » [114].

- Développement :

Le Canada joue un grand rôle dans le développement de l'Afrique en participant au Plan d'action pour l'Afrique avec comme objectifs « *la paix, la sécurité, la croissance économique, la gouvernance, la santé, l'éducation, l'allégement de la dette, l'agriculture et l'eau* ». La mission en Afrique est la plus importante pour le Canada, comme l'a rappelé Jean Chrétien au Sommet du G8 de Kananaskis. Le Canada s'est engagé à l'égard de ce partenariat avec l'Afrique afin de mettre un terme à la marginalisation de l'Afrique dans la mondialisation de l'économie[115]. Le Canada fut l'un des premiers pays du G8 à lever des fonds pour appuyer le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Plan d'action du G8 pour l'Afrique. Selon le groupe de recherche du G8 de l'université de Toronto, le Canada a bien respecté ses engagements en Afrique tels que définis au sommet de Kananaskis, mieux que tous les autres pays du G8[116]. Le Canada a décidé lors de ce sommet d'offrir un budget de 500 millions de dollars sur trois ans, connu sous le nom de fonds canadiens pour l'Afrique, en plus de l'aide régulière offerte par le Canada et l'ACDI en Afrique[117]. Le Canada a ainsi promis de donner 6 milliards de dollars sur cinq ans (2002-2007) afin de faciliter le développement africain. En outre, le Canada projette d'augmenter son aide internationale de 3,4 milliards de dollars pour les cinq prochaines années, ce qui permettra notamment à Ottawa de doubler son aide à l'Afrique d'ici 2008-2009[118].

Le budget canadien offert au développement africain concerne trois domaines principaux que sont la croissance économique en Afrique, une meilleure gouvernance, et le peuple africain et son avenir. Concernant le développement économique, le Canada aide à augmenter la capacité commerciale de l'Afrique en favorisant l'ouverture des marchés aux importations, le soutien de la Banque de développement africaine qui aide au développement des infrastructures, et l'encouragement au secteur privé en Afrique[119]. En outre, le Canada a donné 128 milliards de dollars pour l'allégement de la dette en Afrique, et il est fort probable que la future aide du Canada offrira une assistance spéciale à quatre nouveaux pays africains[120]. En second lieu, le Canada joue un rôle important en mettant en application la bonne gouvernance et la sécurité de l'Afrique. Le Canada donnera 100 millions de dollars sur cinq ans pour aider à faciliter la paix et la sécurité dans les Etats fragiles, particulièrement

---

[114] *Forces canadiennes : Changement de priorité en Sierre Leone*, 8 juin 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/sculpture/view_news_f.asp?id=1677

[115] « Le Canada et le G8 en partenariat avec l'Afrique », Ministère des Affaires étrangères et du Commerce International, http://www.dfait-maeci.gc.ca/africa/africa_action_plan-fr.asp

[116] Le G8 s'efforce de maintenir ses engagements pris à Kananaskis. G8 Information Center. Dr. Ella Kokotis, Professeur John Kirton, et le groupe de recherche sur le G8 de l'université de Toronto, 31 mai 2003, http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/2003compliance/index_french.html

[117] « Les fonds canadiens pour l'Afrique : les fonds : nouvelle vision, nouveau partenariat », Agence canadienne de développement international, http://www.acdi-cida.gc.ca/fondscanadienafrique

[118] *Ibid*.

[119] « Qu'a fait le Canada jusqu'ici pour mettre en œuvre le Plan d'action pour l'Afrique du G8 et le NEPAD ? », Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, http://www.dfait-maeci.gc.ca/africa/aap-canada-fr.asp

[120] *Ibid*.

dans la région de Darfour[121]. Le Canada apporte également à l'Afrique les outils et la connaissance nécessaires pour établir des gouvernements viables. Pour finir, Ottawa fait de grands efforts pour l'avenir de la sécurité en Afrique en oeuvrant avec l'Agence canadienne de développement international à l'amélioration de la vie des Africains dans les domaines de la santé, l'éducation, l'agriculture et l'eau. Le Canada fournit une aide aux établissements de santé et aux initiatives pour combattre le VIH/SIDA, la malaria, et la tuberculose. Par ailleurs, Ottawa donne beaucoup d'argent dans l'investissement de l'éducation basique et augmentera prochainement ses initiatives technologiques en Afrique : « *Le Canada appuie les gouvernements et les populations des pays africains afin qu'ils acquièrent la technologie et les capacités nécessaires pour que l'Afrique profite d'un développement durable* »[122]. Pour cette raison, les missions du Canada incluent la création d'emplois et le développement de nouvelles techniques agricoles pour assurer de meilleures productions de nourriture et stimuler la croissance économique. L'action d'Ottawa s'inscrit de cette manière dans le cadre des priorités de l'ONU concernant la nourriture : « *Des activités agricoles et économique bien gérées et productives ainsi que des services sociaux sont essentiels aux pratiques de développement durable et d'importance cruciale pour répondre aux besoins actuels et futurs de la population* »[123].

Ottawa a décidé, dans sa nouvelle politique internationale, que 25 pays recevront la majorité de l'aide canadienne, dont 14 sont des nations africaines[124]. Ainsi, la nouvelle politique de développement international du Canada place l'Afrique parmi les grandes priorités, rompant ainsi avec une tradition de faible présence. A cet égard, on note une certaine similitude avec le regain d'intérêt pour l'Afrique manifesté par les autorités américaines depuis le milieu des années 90. Mais le Canada met en avant son bilinguisme dans le développement d'initiatives en Afrique, et peut participer à de multiples opérations dans lesquelles la France est engagée.

- Le Canada et la communauté internationale en Afrique :

Le Canada n'a jamais été très implanté en Afrique, le continent occupant un rôle de second plan pour Ottawa d'un point de vue stratégique. Le Canada n'a jamais fourni d'armes et des financements destinés à la défense, et n'a jamais eu de troupes stationnées en Afrique. Ses intérêts géostratégiques sont continentaux : ils se concentrent sur le maintien de la sécurité de l'espace nord-américain, la nature des relations de défense avec les Etats-Unis, l'affirmation de la souveraineté canadienne dans le Grand Nord et sur le passage du Nord-Ouest. Si le Canada intervient sur le continent africain, ce n'est pas pour des raisons géostratégiques, ni pour défendre des intérêts vitaux.

Sur le plan économique, il faut noter la faiblesse des échanges commerciaux entre l'Afrique et le Canada. C'est la destination de moins de 0,5% des exportations canadiennes. La part des importations provenant d'Afrique est à peine plus élevée (moins de 1%). Le Canada n'a pas de régime tarifaire préférentiel particulier à l'Afrique qui pourrait se comparer à *l'Africa Growth and Opportunity Act (AGOA).* Les biens importés au Canada sont principalement des matières premières (pétrole d'Algérie, du Nigeria ou du Cameroun ou

---

[121] *Ibid*.
[122] « Le Canada appuie le développement durable en Afrique », Agence canadienne de développement international, 31 août 2002, http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/vall/F7483917BF0AEF8F85256C250061AE5E?OpenDocument
[123] *Ibid*.
[124] Affaires Etrangères Canada, Enoncé de Politique Internationale du Canada.

produits agricoles). Les investissements canadiens sont eux aussi relativement peu élevés. En effet, 80% des investissements canadiens dans les pays en développement se concentrent en Amérique.

Certains pays africains privilégiés entretiennent des relations bilatérales assez soutenues avec le Canada, notamment l'Algérie, le Nigeria, l'Afrique du Sud, le Kenya, le Sénégal et la Côte d'Ivoire. Ce sont ceux qui ont le plus de liens historiques avec le Canada par le biais du Commonwealth et de la Francophonie : le Canada possède donc dans ces pays un intérêt diplomatique réel. Ainsi, selon les propos de Jean Chrétien lors de sa visite à Alger en avril 2002, « *l'Algérie constitue le plus grand partenaire commercial d'Afrique et du Moyen-Orient* »[125]. Le Canada entretient des relations fructueuses avec l'Algérie, en témoignent les visites officielles de M.Boutelflika en mai 2000, la visite d'une délégation du MAECI au printemps 2001 ou encore la visite de Jean Chrétien lors de sa tournée en Afrique. Le Nigeria et l'Afrique du Sud demeurent les principaux partenaires commerciaux du Canada en Afrique subsaharienne. L'Afrique du Sud occupe une place spéciale dans la politique africaine canadienne : Ottawa a joué un rôle de chef de file dans les pressions internationales pour mettre fin à l'Apartheid. Les deux pays collaborent étroitement au sein du Commonwealth depuis la réadmission de l'Afrique du Sud en 1994, des échanges réguliers ont lieu, et Nelson Mandela a été fait citoyen d'honneur canadien en novembre 2001. En dépit de ces relations bilatérales en plein essor, les relations commerciales, économiques et diplomatiques avec l'Afrique demeurent marginales dans leur ensemble.

La majorité des investissements des firmes canadiennes en Afrique se concentrent dans les secteurs pétroliers et miniers. Sur ce point, certaines entreprises minières ou pétrolières canadiennes ont des intérêts commerciaux et économiques à préserver en Afrique puisque selon les dernières données fournies par un document de stratégie du ministère des Affaires étrangères, la moitié des activités d'exploration minière en Afrique est menée par des firmes canadiennes. Ainsi, l'engagement des entreprises canadiennes dans l'exploitation minière continue de s'intensifier : c'est Barrik Gold en Tanzanie, Placer Dome en Afrique du Sud, First Quantum en RDC, Semafo en Guinée. Certaines compagnies canadiennes sont accusées de prédation, de manque de responsabilité sociale, voire de complicité de crimes de guerre. Des campagnes de droits de l'homme montent au Canada, visant les sociétés minières actives en Afrique, le plus souvent des *Junior Miners*. Les ONG canadiennes veulent accroître leur lobbying auprès du gouvernement fédéral afin d'améliorer l'attitude des compagnies minières canadiennes dans leurs opérations internationales.

Le Canada soutient activement l'investissement dans les pays à fort potentiel minier ou pétrolier. Mais, dans une logique libérale, le gouvernement canadien contrôle peu les activités des entreprises canadiennes. L'attitude de la société pétrolière canadienne *Talisman Energy* continue d'être sévèrement critiquée par les ONG, notamment *Amnesty International* qui a dénoncé, pendant le sommet du G8, le double jeu de *Talisman Energy* , qui, outre ses investissements dans des programmes d'action sociale au Soudan, a contribué à la construction d'une piste utilisée par des avions militaires. Certaines ONG menacent même de poursuivre *Talisman Energy* devant la nouvelle CPI. Le gouvernement canadien semble avoir pris ses distances avec cette firme pétrolière : selon John Manley, ministre des Affaires étrangères de 2000 à 2002, « *le Canada a toujours dissuadé les sociétés de faire des affaires au Soudan. Nous comptons que Talisman Energy , qui a choisi de faire des affaires dans ce pays, saura respecter, dans la poursuite de ses activités commerciales dans ce pays, l'éthique*

[125] Interview accordée au quotidien *EI-Moudjahid* le 4 avril 2002.

et les valeurs fondamentales partagées par les canadiens »[126]. Le gouvernement canadien se refuse toutefois à sanctionner *Talisman Energy*, comptant sans doute, selon les principes libéraux, sur l'autorégulation de l'entreprise. En dépit de critiques émises de la part de militants écologiques, la compagnie minière canadienne *Tiomin* a obtenu en juillet 2002 un permis du gouvernement kenyan pour l'exploitation d'une mine de Titane.

Par ailleurs, certaines firmes canadiennes entretiennent ou ont entretenu des relations douteuses avec des firmes de mercenaires. C'est le cas de *Heritage Oil*, une compagnie pétrolière liée aux milieux mercenaires sud-africains qui prospecta dans le bassin de la Semliki entre la République Démocratique du Congo et l'Ouganda. Certains compagnies pétrolières canadiennes forment ainsi une nébuleuse dont les pratiques tranchent parfois avec les préoccupations morales et éthiques de la politique étrangère du Canada, et rend la politique canadienne en Afrique parfois difficile à définir.

Même s'il reste encore limité, l'intérêt de l'Afrique pour les autorités canadiennes a cependant fortement évolué, et est aujourd'hui nettement plus important. L'Afrique est un continent caractérisé par la pauvreté, les conflits, la maladie et le sous-développement, et nécessite l'aide de la communauté internationale pour améliorer ses conditions. Il est nécessaire pour le Canada, avec l'Union européenne et la communauté internationale, d'intensifier et d'augmenter l'action en Afrique. Il est notamment question de mettre en application une approche plus locale favorisant des efforts de développement par les habitants eux-mêmes, même si l'aide globale doit être maintenue[127].

Le Canada entretient des relations diplomatiques avec la plupart des pays d'Afrique grâce à un réseau d'ambassades relativement important[128]. Les ambassades les plus importantes sont celles d'Egypte, de Côte d'Ivoire, du Kenya, du Nigeria, du Sénégal et d'Afrique du Sud. La coopération en matière militaire est cependant nettement plus faible, et seuls trois attachés de défense, gérant chacun une zone spécifique, sont présents sur l'ensemble du continent (Egypte, Kenya, et Afrique du Sud). A noter qu'aucun attaché de défense canadien n'est présent en Afrique francophone. De l'autre côté, 26 pays africains disposent d'une représentation diplomatique au Canada, les autres passant par leur représentation à Washington.

Deux nouveaux programmes ont été installés en partenariat par la communauté internationale et l'Afrique pour accélérer la croissance en Afrique. Le premier est le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) qui a été créé au sommet du G8 à Gênes en 2001 par des chefs d'Etat africains, comme un engagement en vue de « *promouvoir une accélération de la croissance et le développement durable, à éradiquer la pauvreté généralisée et extrême et à mettre un terme à la marginalisation de l'Afrique dans le contexte de la mondialisation* »[129]. L'efficacité du NEPAD se situe dans les positions prises par des chefs africains en créant des associations en Afrique et en partenariat avec les pays développés. Il insiste sur la nécessité, pour les pays en développement, de fixer leurs propres priorités.

---

[126] Lettre de John Manley du 1er février 2001.

[127] Enoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace. Agence canadienne de développement international. 29 mars 2004. http://www.acdi-cida.gc.ca/aide-efficace

[128] Le Canada dispose de 21 ambassades ou haut-commissariats, quatre bureaux satellites et onze représentations consulaires. Seize pays sont sans ambassade, et rattachés à une ambassade dans la région. Parmi les pays les plus importants d'Afrique, Madagascar est le seul dans lequel le Canada n'a pas de représentation diplomatique.

[129] NEPAD. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce International, 11 juillet 2005, http://www.dfait-maeci.gc.ca/africa/aap-nepad-fr.asp

En plus du NEPAD, un autre plan a été mis en action par le Canada et les pays du G8 : le Plan d'action pour l'Afrique. Créé par les pays du G8 et lancé par Jean Chrétien, il a été accepté au sommet de Kananaskis[130]. Le but principal du plan est de créer un lien entre les pays du G8 et les nations africaines qui persévèrent en matière de bonne gouvernance, de démocratie, et d'application des lois[131]. Le plan est spécifiquement destiné aux nations africaines qui mettent en application le NEPAD, et la moitié des ressources de développement qui sont fournies par le G8 sont destinées à ces pays pour « *réformer les politiques, gouverner de façon juste, investir dans leurs propres populations et promouvoir la liberté et la croissance économiques* ». Cependant, le G8 travaillera encore avec les nations africaines qui n'ont pas répondu aux conditions de NEPAD et travaillera avec leurs gouvernements sur les questions de développement humain[132]. Sur ce point, les donateurs extérieurs seront de grande importance, en aidant au financement du développement et en améliorant les partenariats entre l'Afrique et G8[133].

Les contributions des forces canadiennes aux opérations de maintien de la paix en Afrique restent encore symboliques et limitées. Le Canada a cependant joué un rôle non négligeable dans le développement de la MINURCA, où il était avec la France le seul pays occidental impliqué. Mais les missions auxquelles les forces canadiennes ont été associés ont vu leur nombre se réduire au cours des dernières années, et ce malgré la présence d'Ottawa dans plusieurs missions :

- Le professeur Schabas, citoyen canadien, a été nommé membre de la Commission de Vérité et de Réconciliation de la Sierra Leone en mai 2002.
- L'ancien ministre des Affaires étrangères du Canada, Lloyd Axworthy, a été nommé par le Commonwealth comme chef du Groupe d'observation pour les élections présidentielles et législatives en Sierra Leone en mai 2002.
- Participation de cinq observateurs militaires canadiens à la MINUSIL (opération Reptile).
- Participation de onze membres des forces canadiennes à IMATT : services de consultation en matière d'instruction, de logistique et d'administration, cours de tactique (opération Sculpture).
- Participation de membres des forces armées agissant en qualité d'officiers d'état-major au QG de la MONUC (opération Crocodile).
- Participation de six observateurs militaires à la MINUEE (Opération Addition).

Par ailleurs, le Canada participe à l'effort de formation des officiers africains, notamment par le biais du *Military Training Assistance Program* (MTAP) géré par le ministère de la Défense canadien. Ce programme d'aide à l'instruction militaire joue un rôle essentiel dans la promotion des intérêts canadiens de défense et en politique étrangère auprès d'un groupe choisi de pays en développement ne faisant pas partie de l'OTAN. Il a été créé à l'origine pour aider la formation militaires de certains pays du Commonwealth dans les années 1960. Depuis 1991, il est financé entièrement par le ministère de la Défense, et de

---

[130] *Ibid*.

[131] G8 Africa Action Plan, Sommet Kananaskis, http://www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/kananaskis/afraction-en.pdf

[132] Enoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace, Agence canadienne de développement international, 29 mars 2004, http://www.acdi-cida.gc.ca/aide-efficace

[133] Plan d'Action pour l'Afrique du G8. Gouvernement du Canada, 11 février 2003, http://www.g8.gc.ca/2002kananaskis/kananaskis/afraction-fr.asp

nombreux Etats africains en font partie. Le Canada a établi trois critères permettant de définir les Etats bénéficiaires du MTAP :

- Les intérêts canadiens en politique étrangère et de défense.
- Les relations bilatérales historiques avec les pays bénéficiaires.
- La capacité d'un Etat recevant l'aide du Canada à se développer rapidement.

Il s'agit donc d'un programme restrictif et limité à quelques Etats sélectionnés. Cela s'explique par les problèmes en matière de financement du MTAP, la liste est aujourd'hui limitée, et les Etats les plus bénéficiaires restent ceux des Balkans, l'Afrique passant après. Ce programme permet cependant à une centaine d'officiers de pays africains de recevoir une formation et un perfectionnement au Canada. Le MTAP repose sur deux piliers :

- La formation linguistique. Les enseignements sont fournis en français et en anglais, ce qui permet à un nombre important d'Etats africains, francophones et anglophones, d'y participer.
- La formation en maintien de la paix. Le MTAP propose une formation en relation avec le centre Pearson.

G. Autres Missions

- Opération *Foundation* :

Justifiée par la présence canadienne dans la zone d'opérations du commandement central des Etats-Unis (US CENTCOM), l'Opération *Foundation* assure la liaison avec le Quartier général de l'US CENTCOM à Tampa. L'équipe composée de 7 membres maintient une liaison efficace dans la campagne contre le terrorisme[134].

- Opération *Plateau* :

Le 8 octobre 2005, suite au tremblement du terre dans la région du Cachemire, le gouvernement pakistanais a demandé une aide à la communauté internationale. Le gouvernement du Canada a mis en place une équipe interministérielle dès le 11 octobre. Son objectif était de travailler avec les autorités compétentes des organismes internationaux afin d'identifier les contributions que le Canada pouvait apporter. Le 14 octobre, le Canada a ainsi annoncé le déploiement de l'équipe d'intervention en cas de catastrophe (DART) qui constitue le personnel de l'Opération *Plateau*[135]. « *La DART regroupe du personnel médical et des ingénieurs d'élite qui possèdent une multitude de compétences, ainsi que des soldats qui savent comment fonctionner dans des environnements exigeants* »[136]. 216 membres de la DART sont au Pakistan et la plus part du personnel se trouve à Ghari Dupatta, à 15 km au sud-est de Muzaffarabad. La DART a installé des systèmes de purification d'eau par osmose inverse (SPEOI), a aidé les survivants en leur apportant traitements médicaux, et a travaillé avec les forces pakistanaises pour coordonner le livraison des grandes tentes modulaires[137].

- Opération *Canopy* :

---

[134] *Opération Foundation*. 12 mai 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/foundation/index_f.asp. Nous reviendrons sur la participation du Canada dans la campagne contre le terrorisme, en partenariat avec les Etats-Unis, dans le deuxième chapitre de cette étude.

[135] *Opération Plateau.* 28 octobre 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/plateau/index_f.asp

[136] *Opération Plateau : le déploiement de la DART au Pakistan.* 28 octobre 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/plateau/view_news_f.asp?id=1796

[137] *Opération Plateau : le déploiement de la DART au Pakistan.* 28 octobre 2005, http://www.forces.gc.ca/site/operations/plateau/view_news_f.asp?id=1796

Depuis l'automne 2004, les réserves d'eau de la province du Saskatchewan sont considérées comme de très mauvaise qualité, et à l'automne 2005, une partie de ces réserves a été contaminée par la bactérie E. coli[138]. Les Forces Canadiennes ont envoyé un système de purification d'eau par osmose inverse (SPEOI) le 29 octobre 2005[139]. Cette opération vient rappeler que les missions des Forces Canadiennes, si elles sont en grande partie tournées vers l'extérieur, peuvent également concerner le territoire canadien, en raison de l'immensité du pays, et des problèmes liés au ravitaillement et aux voies de communication dans certaines régions particulièrement isolées.

III. Le Canada et l'OTAN

L'expérience que le Canada a acquise au XXème siècle a façonné son point de vue sur les opérations multinationales[140]. Sa conception du maintien de la paix est basée sur la manière dont il a organisé et dirigé la Force d'urgence de l'ONU en 1956 et sur sa participation à de nombreuses missions. Chaque fois, il s'agissait d'amener les belligérants à parvenir à un consensus grâce à la médiation et à la négociation. L'objectif était de prévenir les conflits. Pour atteindre un consensus, il suffisait généralement de maintenir la paix ou, du moins, d'éviter toute manifestation violente. Le Canada, devenu une puissance moyenne, était fier des opérations qu'il livrait sous l'égide de l'ONU et de l'OTAN : « *La politique isolationniste du Canada est morte et n'est pas près de ressusciter. Le monde devenant plus petit, toutes les nations ont de nouvelles responsabilités, quoique peu d'entre elles soient prêtes à les assumer. Si la paix se maintient et si le risque d'une hécatombe nucléaire est écarté, ce sera peut-être grâce aux pays qui auront pris des mesures pour éviter la guerre. Les Canadiens pourront être fiers du rôle qu'ils auront joué* »[141].

Par ailleurs, depuis la Seconde Guerre mondiale, la politique étrangère du Canada vise principalement à faire contrepoids à la domination américaine. Pendant la Guerre froide, le multilatéralisme, dont l'OTAN constituait un des éléments les plus importants, représentait une solution ingénieuse pour le Canada, qui cherchait à occuper une position acceptable sur l'échiquier mondial. « *L'OTAN apportait une réponse à l'inquiétude que causaient à Ottawa les pressions américaines pour la défense bilatérale du continent. Une alliance multilatérale permettait de prendre position dans la Guerre froide, sans être seul aux côtés des Américains* »[142].

Dans son partenariat dans le cadre de l'OTAN, le Canada n'a jamais perdu de vue les risques que comporte le fait d'être voisin de la nation la plus puissante du monde. Comme l'expliquait Hume Wrong, alors ministre des Affaires étrangères, en parlant des premières années de l'OTAN : « *Aux termes de cette entente la planification conjointe de la défense de l'Amérique du Nord s'effectuait dans un cadre plus large et la crainte que les Etats-Unis*

---

[138] Hélène Buzzetti. « E. coli : la moitié de la réserve Kashechewan doit être évacuée ». *Le Devoir*. 28 octobre 2005.

[139] *Les Forces canadiennes enverront un système de purification d'eau à la réserve Kashechewan*. 28 octobre 2005, http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=1797

[140] Howard G. Coombs et Rick Hillier, « La planification de la réussite : les problèmes posés par l'application de l'art opérationnel en Afghanistan après le conflit », *Revue militaire canadienne*, Vol. 6, n° 3, automne 2005.

[141] Lieutenant J. L. Granatstein, *Canada and Peacekeeping Operations,* Rapport n° 4 du Quartier général des Forces canadiennes, Direction de l'histoire et du patrimoine, ministère de la Défense nationale, Ottawa, 1965, p. 25.

[142] Tom Keating, *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy,* McClelland and Stewart, Toronto, 1993, p. 10.

attentent à la souveraineté canadienne s'en trouvait apaisée »[143]. En fait, l'une des premières structures envisagées pour l'OTAN, en 1948, se composait de deux piliers : les Etats-Unis et le Canada d'un côté, l'Europe de l'autre. Lester Pearson et d'autres Canadiens se sont farouchement opposés à la concrétisation de cette idée : « *Si l'Amérique du Nord devait former un pilier, cela signifierait que les Etats-Unis seraient ce pilier. Étant donné le déséquilibre entre la puissance du Canada et celle des Etats-Unis, les intérêts des Canadiens seraient sacrifiés à ceux des Américains. Or l'alliance était censée rétablir un certain équilibre en donnant au Canada la possibilité de collaborer avec d'autres Etats afin de contrebalancer la puissance américaine* »[144]. Dans l'esprit canadien, l'OTAN reste un outil du multilatéralisme, et de l'affirmation de l'identité canadienne dans l'espace nord-américain. Pour cette raison, les évolutions de l'Alliance sont suivies de près à Ottawa.

A. S'adapter aux évolutions de l'Alliance

Etant donné qu'il y a désormais plusieurs moyens d'assurer la sécurité internationale, le Canada doit admettre que ni l'ONU ni l'OTAN ne pourront toujours assurer une intervention alliée pour contrer une menace hétérogène. Les mesures prises récemment par le Canada en Afghanistan et en Irak illustrent cette affirmation. « *Le retrait de l'infanterie de l'Afghanistan mais pas des Balkans témoigne de l'attachement indéfectible du gouvernement au multilatéralisme* »[145]. Non seulement la préférence pour le multilatéralisme demeure bien vivante, mais il est désormais évident que l'OTAN peut constituer une précieuse solution de rechange aux opérations menées par les Etats-Unis que le Canada juge indésirables. La prise de position de l'OTAN « hors zone », en Afghanistan, s'est avérée particulièrement utile lors des pourparlers entre le Canada et les Etats-Unis au sujet de l'Irak. Quoique le Canada ait soutenu les Américains pour forcer le régime de Saddam Hussein à se plier aux règlements, « *les Canadiens ne voulaient pas entrer en guerre aux côtés des Etats-Unis sans l'aval de l'ONU* »[146]. C'est grâce à la Force internationale d'assistance à la sécurité, soutenue par l'OTAN et mandatée par l'ONU, que le gouvernement a pu décider s'il devait soutenir les Etats-Unis dans une guerre qui n'avait pas été sanctionnée ou les aider à combattre le terrorisme et à participer ensuite à la reconstruction. En ce qui concerne l'Irak, « *Washington a formé une coalition dont il a assumé la direction au lieu de passer par l'OTAN parce que les Américains jugeaient son processus décisionnel trop pesant* »[147]. Le Canada, qui avait ses raisons, a préféré se joindre à l'OTAN en Afghanistan plutôt qu'à une coalition dirigée en Irak par les Etats-Unis.

Si le Canada avait choisi de soutenir les Etats-Unis en Irak, un autre facteur aurait joué en faveur de l'OTAN. Bien que de nombreux membres de la coalition ne relèvent pas de l'OTAN, il est clair que cette dernière assure l'interopérabilité, le C4ISR (commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance), l'appui logistique et les tactiques au profit des principaux membres de toute coalition fondée par les Etats-Unis. Comme en 1991, plusieurs nations qui avaient « la même opinion » ont formé l'alliance occidentale et ont participé à la dernière guerre en Irak. Ce sont les nations ayant la même opinion qui se coaliseront à l'avenir, sous l'égide de l'OTAN ou non. Ainsi,

---

[143] *Ibid.,* p. 86.
[144] *Ibid.,* p. 87.
[145] G. Dawson, "A Special Case: Canada, Operation Apollo, and Multilateralism", in David Carment, Fen Osler Hampson et Norman Hillmer (ed.), *Canada Among Nations 2003: Coping with the American Colossus*, *Oxford* University Press, Toronto, 2003, p. 192.
[146] *Ibid.,* p. 193.
[147] *Ibid.,* p. 194.

les composantes de base de l'OTAN seront toujours concernées parce que sa grande expérience des opérations multilatérales en fait la sommité mondiale en matière d'interopérabilité. Bien que les concepts stratégiques transformationnels de l'OTAN en fassent l'alliance idéale pour de nombreuses campagnes, ce n'est pas nécessairement vers elle que se tournent les Etats-Unis pour leurs interventions rapides et préventives. Néanmoins, la longue pratique de la doctrine et des tactiques de l'OTAN facilitera la structure et les opérations de toute coalition éventuelle formée par les Etats-Unis.

Tandis que Washington impose plus fortement sa volonté sur le monde en appliquant sa nouvelle stratégie de sécurité nationale, la communauté internationale se voit contrainte de réévaluer ses relations avec les Etats-Unis. Analysés d'Ottawa, les rapports des pays européens avec les Etats-Unis sont manifestement tendus, au moment où les deux piliers de l'alliance font le point sur la sécurité[148]. Alors que, dans les dix dernières années, l'Europe s'est concentrée sur l'union continentale, le Canada et surtout ses forces armées ont compris que, « *pour jouer un rôle déterminant dans le monde, le Canada doit coucher avec les Etats-Unis* »[149].

Les Forces canadiennes, notamment la marine, ont donc adopté des politiques de coopération totale avec les forces américaines, comme l'illustrèrent les opérations dans le Golfe persique. Les navires canadiens, surtout les frégates de la classe Halifax, ont participé aux exercices et au déploiement du groupe aéronaval des Etats-Unis, de sorte que c'étaient les seules unités du monde complètement intégrées à la marine américaine. En même temps, les Forces canadiennes appliquaient leurs vastes connaissances du mode opératoire de l'OTAN en Bosnie et au Kosovo et, comme toujours, auprès de la Force navale permanente de l'Atlantique. « *L'interopérabilité était capitale pour le gouvernement, car, lorsque le pays entre en guerre ou participe à une intervention, c'est au sein d'une coalition* »[150]. En dépit de leurs effectifs relativement modestes, les Forces canadiennes ont ainsi rempli un rôle important au sein de l'OTAN et des coalitions. Le Canada a passé les 20 dernières années à améliorer ses moyens et son interopérabilité avec les deux piliers de l'OTAN et il joue au sein de l'organisation le rôle de liaison ou, si l'on veut, de traducteur. Quand les forces de la superpuissance et de l'Union européenne forment une coalition, il revient souvent au Canada de traduire les instructions américaines pour les membres de la coalition. Les unités canadiennes sont souvent les seules à avoir intégré les systèmes C4ISR qui transmettent les renseignements américains et les directives du commandement supérieur. Ainsi, le Canada joue avec les Etats-Unis le rôle d'agent de facilitation au sein des coalitions, comme les quatre commodores canadiens s'en sont rendu compte durant l'opération Apollo : l'OTAN n'avait pas évolué assez rapidement pour accéder aux régions les plus éloignées de son théâtre d'opération habituel, et ses navires n'avaient pas le droit de pénétrer dans le canal de Suez.

Quand la guerre d'Irak a été déclenchée, le commodore Girouard s'est trouvé à la tête d'une coalition internationale de forces navales qui menait dans le golfe la guerre contre le terrorisme. Grâce à ses compétences en C4ISR et en interopérabilité (principalement entre les Etats-Unis et les membres de l'OTAN qui s'étaient joints à cette coalition), le Canada a pu diriger efficacement la coalition et accomplir sa mission d'appui au sud de la ligne de tir de la guerre en Irak. Ce qui est particulièrement remarquable, ce n'est peut-être pas tant que le

---

[148] Capitaine de vaisseau Peter Avis, « L'attrait du colosse : l'OTAN est encore un atout pour le Canada », *Revue militaire canadienne*, Vol. 5, n° 1, Printemps 2004.
[149] G. Dawson, "A Special Case: Canada, Operation Apollo, and Multilateralism", *op. Cit.*, p. 186.
[150] *Ibid*.

Canada s'est aisément intégré aux forces américaines, mais qu'il a réussi à gérer de grandes sections de la coalition en appliquant les méthodes et l'interopérabilité de l'OTAN. Cela aurait été un tour de force pour le commandement américain, qui préfère les doctrines et les méthodes purement américaines.

Le Canada continue à jouer un rôle intermédiaire entre les Etats-Unis et l'Europe. Le 22 février 2005, Paul Martin a fait une déclaration sur les relations transatlantique dans laquelle il estimait que l'OTAN est une organisation forte mais que ses membres doivent continuer à la soutenir[151] :

> *La relation transatlantique a résisté à l'usure du temps parce que nous sommes unis par des valeurs et des intérêts communs. Mais cette relation extraordinaire et fructueuse doit être entretenue, sous peine de s'éteindre.*
> *Si nous la cultivons, elle restera l'expression éloquente de l'intérêt que nous portons collectivement à la paix et à la sécurité, tant pour nous-mêmes que pour d'autres pays du monde. C'est en effet sur la paix que repose la prospérité et le bien-être dont jouissent nos sociétés et auxquels d'autres aspirent.*
> *Si nous négligeons cette relation, si nous laissons de légers différends couver et l'empoisonner, nous courons le grave risque de ne plus pouvoir gérer efficacement les menaces sérieuses et grandissantes qui pèsent sur nous aujourd'hui, notamment le terrorisme, les Etats dysfonctionnels et la prolifération d'armes de destruction massive.*
> *Il faut donc mettre l'accent sur nos valeurs et nos intérêts communs et trouver des moyens d'accommoder nos différences. Nous devons en sortir plus forts et plus unis.*[152]

En tant que Premier ministre, Paul Martin soutenait le développement de défense en Europe ; il pensait que la défense européenne ne remplace pas l'OTAN mais qu'elle la renforce au contraire : « *Le Canada appuie la PESD parce qu'elle améliore les capacités de défense de l'Europe et renforce la sécurité européenne et, par conséquent, la sécurité transatlantique* »[153]. Sur ce point, le gouvernement de Stephen Harper ne devrait pas marquer de rupture. L'OTAN est en mesure d'améliorer des situations difficile comme elle l'a déjà prouvé, et l'Europe commence à la remplacer dans ce rôle. Mais, plus que jamais, les liens entre l'UE et l'OTAN doivent être renforcés[154]. La position du Canada sur cette question est proche de celle de la France et, dans une certaine mesure, de celle de l'administration Bush II.

Pour les autorités canadiennes, l'OTAN n'est pas uniquement une alliance militaire. « *L'OTAN n'est pas qu'un simple gendarme; c'est en fait un outil politique qui nous permet de véhiculer l'idée que la sécurité est essentielle au développement, à la démocratie, aux droits de la personne et à la prospérité* ». Paul Martin estimait que la défense et le développement sont étroitement liés et les situations en Afghanistan et en Irak illustrent cette approche[155].

---

[151] *Déclaration du très honorable Paul Martin, Premier ministre du Canada, au sommet de l'OTAN.* 22 février 2005, http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=425
[152] *Ibid.*
[153] *Les partenariats de l'OTAN*, 18 février 2005.
[154] *Déclaration du très honorable Paul Martin, Premier ministre du Canada, au sommet de l'OTAN*, 22 février 2005, http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=425
[155] *Ibid.*

Avec l'OTAN, le Canada cherche une position entre celle des Etats-Unis et celle des alliés européens. Ottawa donne à l'OTAN un rôle plus important que les Etats-Unis parce que le Canada croit que les relations avec l'Europe restent très importantes. Mais comme le Canada ne peut pas se porter candidat pour devenir un Etat membre de l'UE, l'OTAN permet de garder un contact étroit avec le vieux continent[156]. La position canadienne dans l'OTAN est donc davantage politique que stratégique :

> *En conclusion, la relation transatlantique nous importe à tous. Et dans cette relation, l'OTAN est à la fois un instrument pratique et un véhicule fondamental du renforcement des relations transatlantiques et de la poursuite de nos valeurs et intérêts communs au-delà de notre région.*
> *Qu'il soit question de l'Irak, de l'Afghanistan, des Balkans, du Moyen-Orient ou même de l'Iran, nous devons toujours nous laisser guider par nos objectifs communs. Nos points de vue divergeront à l'occasion, mais nous ne pourrons les laisser nous diviser. Le monde a besoin de notre appui collectif à l'égard de l'alliance Atlantique, de même que nos investissements dans cette dernière.*[157]

B. Les différentes formes d'interopérabilité

Les forces alliées s'entraînent dans des installations canadiennes, en raison de l'importance de l'espace aérien et de la faible densité démographique. Le Canada a notamment des accords bilatéraux avec l'Allemagne, les Pays-Bas, et le Royaume-Uni[158]. Le Canada offre par ailleurs le Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada (NFTC). Le Danemark, le Royaume-Uni, l'Italie et la Hongrie participent au programme[159].

La principale contribution du Canada au Partenariat pour la paix (PPP) est le Programme d'aide à l'instruction militaire (PAIM). Ce programme améliore les contacts avec les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. Les Forces Canadiennes apportent leur aide « *sur la formation linguistique, le développement professionnel, l'entraînement au commandement, et l'entraînement au maintien de la paix* » [160].

Il convient cependant de s'interroger sur l'objectif ultime de l'interopérabilité pour les Forces canadiennes. Ainsi, plus que d'être interopérables au sein de l'OTAN, les forces armées canadiennes ne chercheraient-elles pas plutôt l'interopérabilité avec les forces armées américaines ?[161] Un tel constat nous conduit à considérer que les plus grands efforts en matière d'interopérabilité, qui constituerait la priorité d'Ottawa, iraient plutôt vers les capacités de défense du territoire, et dans une moindre mesure (bien qu'importante, et calquée sur les efforts américains), en faveur d'un meilleur déploiement des forces sur des théâtres extérieurs.

Il y a donc une certaine ambivalence dans l'implication du Canada au sein de l'OTAN. D'un côté, les autorités canadiennes s'appuient sur cette architecture de défense

---

[156] Jean Bériault. « Le Canada et l'avenir des relations transatlantiques ». *Chroniques de politique étrangère*, 7 mars 2005, http://www.rcinet.ca/rci/fr/chroniques/7700.shtml
[157] *Déclaration du très honorable Paul Martin, Premier ministre du Canada, au sommet de l'OTAN*, 22 février 2005, http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=425
[158] *Le Canada et l'OTAN : Les Forces canadiennes et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 30 août 2005, http://www.forces.gc.ca/admpol/fra/defence/forces_f.htm
[159] *Ibid.*
[160] *Ibid.*
[161] Entretien avec le Capitaine de Vaisseau Olivier Cassenave-Péré, Ottawa, 11 novembre 2005.

pour promouvoir le multilatéralisme et s'affirmer par rapport aux Etats-Unis. De l'autre, Ottawa se sert de l'OTAN pour rendre les Forces canadiennes interopérables, c'est-à-dire en mesure de travailler avec les forces armées américaines. La priorité accordée à la protection du territoire ne fait que renforcer cette tendance. On peut toutefois se demander s'il ne s'agit pas d'un point sur lequel le Canada et les Etats européens membres de l'OTAN présentent quelques similitudes. C'est notamment le cas de la France, qui contribue de façon importante aux missions de l'OTAN, mais refuse de faire de cette structure un instrument d'un quelconque *leadership* politique américain. Paris et Ottawa semblent donc, sur l'OTAN, partager à peu près la même approche pragmatique.

IV. Le soutien au multilatéralisme

Comme l'indiquait Stephen Harper au soir de son élection, « *tandis que nous tracerons toujours un chemin pour l'intérêt du Canada, nous chercherons à travailler en coopération avec nos amis et nos alliés, et ce, de façon constructive avec toutes les nations du monde* »[162], réaffirmant par la même occasion le soutien du Canada au multilatéralisme. Quel que soit le parti au pouvoir, cet aspect de la politique étrangère canadienne s'impose de façon systématique, et perpétue une tradition de soutien à une vision normative des relations internationales, assez comparable à celle des Etats de l'Union européenne.

A. Une vision postmoderne

Selon l'analyste Peter Katzenstein, le Canada est peut-être « *le pays postmoderne par excellence* ». Il en veut pour preuve la politique de sécurité menée par Ottawa : « *L'identité canadienne, en ce qui a trait aux questions de sécurité, est définie en termes de maintien de la paix plutôt que de défense de la souveraineté nationale* »[163]. David Dewitt va dans le même sens lorsqu'il observe que les Canadiens ne pensent pas les problèmes de sécurité en termes nationaux, mais plutôt internationaux. Historiquement épargnés par la violence du système international, les Canadiens peuvent être universalistes et se définir comme des « citoyens du monde » lorsque vient le temps de parler de défense et de sécurité : « *Les Canadiens n'[utilisent] pas le langage de la sécurité nationale parce qu'ils considèrent que leur compréhension des événements est partagée, que leurs préoccupations sont des préoccupations partagées, et que leur rapport aux défis de sécurité se reflète dans les normes, règles et institutions [qui existent] depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et qui continuent d'évoluer, selon les conditions et le contexte* »[164].

Les liens avec les Etats-Unis sont certainement primordiaux pour assurer la prospérité des Canadiens, mais paradoxalement, ils constituent peut-être aussi la plus grande menace à leur identité. L'équation est donc peut-être plus complexe : il s'agit de conserver des relations amicales avec les Américains sans pour autant y perdre son identité. En ce sens, le multilatéralisme et la recherche d'un contrepoids, inhérents à l'internationalisme, sont non seulement des façons d'affirmer l'identité canadienne face au reste du monde, mais aussi des moyens, pour les Canadiens, de se distinguer des Américains.

---

[162] Discours du 23 janvier 2006 de Stephen Harper à Calgary, cité dans « Un changement de gouvernement, pas de pays », *Le Devoir*, 25 janvier 2006.
[163] Peter J. Katzenstein, "Conclusion", *in* Peter J. Katzenstein (dir.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia, 1996, p. 518, note 48, et p. 535.
[164] David B. Dewitt, "Directions in Canada's International Security Policy", *International Journal*, vol. LV, n° 2, printemps 2000, p. 171.

La crainte d'être « américanisé » revient périodiquement dans la documentation depuis les années 60. Elle est encore très présente aujourd'hui, en particulier depuis les attentats du 11 septembre 2001[165], y compris dans le domaine de la sécurité. Le problème est généralement formulé en termes de perte de « souveraineté »[166]. Toutefois, ce problème est mal posé. Certes, plusieurs observateurs ont suspecté la législation antiterroriste canadienne d'être essentiellement une réponse aux demandes émises par Washington, et donc une copie de ce qui se fait aux Etats-Unis[167]. Pourtant, les préoccupations évoquées par le gouvernement canadien vont bien au-delà de cette dimension législative : c'est toute une vision du monde et une philosophie politique qui séparent Ottawa et Washington. Que ce soit en politique étrangère ou dans d'autres champs d'activité politique, économique ou social, c'est un désir de résister à l'américanisation de la société canadienne qui s'exprime[168]. En ce sens, il paraît plus juste de poser le problème en termes de défense de l'identité plutôt que de la souveraineté.

A l'échelle internationale, le Canada reste fermement attaché à l'ONU et aux mesures prises sous ses auspices. « *L'ONU est le seul forum international. L'appui à cette Organisation est profondément enraciné dans l'ensemble de la société canadienne* »[169]. « *Cette Organisation est un outil essentiel par lequel les Canadiens et d'autres peuples s'emploient à promouvoir la sécurité des personnes, notamment en débarrassant le monde des mines antipersonnel, en freinant le trafic des armes légères et des armes portatives, et en mettant un terme au recrutement des enfants-soldats* »[170]. Le programme d'action relatif aux responsabilités que défend le Canada propose que la communauté internationale renouvelle son engagement envers les idéaux de la Charte de l'ONU. Le gouvernement a donc apprécié le rapport remis en 2004 par le Groupe de personnalités de haut niveau de l'ONU, intitulé *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, et celui présenté en 2005 par le secrétaire général de l'ONU sous le titre *Dans une liberté plus grande*, qui ensemble proposent un programme de réforme ambitieux qui intègre les questions de sécurité et de développement et qui appelle au renouvellement des institutions internationales. Ottawa estime que « *le Canada s'engage à œuvrer pour renforcer les capacités de l'ONU de prendre des mesures préventives, renforcer sa capacité d'intervention rapide, améliorer le fonctionnement de ses instances décisionnelles et à redresser sa situation financière* »[171].

B. Maintien de la paix

---

[165] Mel Hurtig, *The Vanishing Country. Is it Too Late to Save Canada ?,* Toronto, McClelland & Stewart, 2002.
[166] Kenneth McNaught, "From Colony to Satellite", *in* Stephen Clarkson (dir.), *An Independent Foreign Policy for Canada*, Toronto, McClelland & Stewart, 1968, pp. 173-183 ; et Michael Byers, *Les forces armées canadiennes sous commandement américain,* Rapport établi pour le compte du *Simons Centre for Peace and Disarmament Studies*, Liu Centre for the Study of Global Issues (UBC), 6 mai 2002.
[167] Ronald J. Daniels, Patrick Macklem et Kent Roach (dir.), *The Security of Freedom. Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*, Toronto, University of Toronto Press, 2001 ; Kent Roach, *September 11. Consequences for Canada,* Montréal, McGill-Queen's University Press, 2003.
[168] Stephen Clarckson, *Uncle Sam and US. Globalization, Neoconservatism, and the Canadian State*, Toronto et Washington, University of Toronto Press et le Woodrow Wilson Center Press, 2002.
[169] « L'engagement du Canada à l'égard des Nations Unies ». *Le Canada et les Nations Unies*. 22 juillet 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/commitment-fr.asp
[170] *Ibid*.
[171] « L'engagement du Canada à l'égard des Nations Unies ». *Le Canada et les Nations Unies*. 22 juillet 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/commitment-fr.asp

Selon l'ONU, le Canada arrive au 37ème rang des pays qui contribuent militairement aux opérations de l'ONU[172]. La plupart des opérations militaires de l'ONU dans lesquelles le Canada est impliqué concernent le maintien de la paix : « *Le Canada fait partie d'un groupe select de pays auxquels les Nations Unies s'adressent régulièrement pour demander des conseils concernant le maintien de la paix et pour obtenir des contributions d'experts. Les Canadiens ont la réputation bien méritée d'être des professionnels, bien formés et très motivés, dotés de vastes fonds de connaissances et d'expérience où ils peuvent puiser dans les situations critiques* »[173].

Le Canada continue de développer des idées en matière de maintien de la paix, et de confronter les nouveaux défis aux approches théoriques. Par exemple, le Canada pense que ces opérations sont principalement une activité militaire, mais Ottawa contribue dans le même temps aux forces de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), Elections Canada, et le Service correctionnel du Canada pour accomplir de telles missions[174]. En septembre 1995, le Canada a présenté une étude intitulée *Les opérations de paix de l'ONU : Vers une capacité de réaction rapide*, sur les forces du maintien de la paix et leur capacité de réaction rapide[175]. Le Secrétariat a adopté la plupart des 26 recommandations qui y sont proposées et le Canada continue d'en soutenir d'autres. Désormais, « *le Canada continue de participer aux déploiements de maintien de la paix et à l'élaboration des politiques dans ce domaine parce que nous croyons fermement que notre sécurité et notre bien-être sont indissociables de la sécurité et du bien-être des habitants des autres parties du monde* »[176].

Le Direction de la politique du maintien de la paix – rôles et responsabilités
Responsable, pour le compte du ministère de la Défense nationale:

- *de la politique opérationnelle*
- *de la politique du maintien de la paix*
- *de la politique d'aide humanitaire*
- *de la politique de sécurité humaine*
- *de la politique de coopération civilo-militaire (COCIM)*
- *de la politique servant à élaborer les règles d'engagement et les instructions permanentes d'opérations de l'état-major interarmées*

Bureau de première responsabilité pour:

- *les missions de maintien de la paix de l'ONU*
- *les opérations de coalition*
- *la campagne contre le terrorisme*
- *les opérations d'aide humanitaire et de COCIM*
- *les initiatives d'intervention rapide de l'ONU - État-major de mission à déploiement rapide (EMMDR) et Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente (BIRFA)*
- *le renforcement des capacités de maintien de paix – y compris les initiatives du G8 pour améliorer les capacités mondiales des OSP*
- *les détachements auprès de l'ONU*
- *la liaison avec Affaires étrangères Canada*
- *la liaison avec l'Agence canadienne de développement international*

---

[172] *D POL MP-Compte rendu de situation sur les opérations de paix-septembre 2005*, 12 octobre 2005. http://www.forces.gc.ca/admpol/fra/defence/peace_supops_f.htm
[173] *Acteurs et Intervenants*, 9 décembre 2003. http://www.dfait-maeci.gc.ca/peacekeeping/actors-fr.asp
[174] *Le Canada et le maintien de la paix*, 6 février 2003. http://www.dfait-maeci.gc.ca/peacekeeping/menu-fr.asp
[175] *Acteurs et Intervenants*, *op. Cit*.
[176] *Ibid.*

- *la liaison avec la Gendarmerie royale du Canada*

Point de contact pour:

- *les collèges d'état-major, le Centre Pearson pour la formation en maintien de la paix, les associations de la Défense*

Responsabilités géographiques:

- *Afrique*
- *Moyen-Orient et golfe Persique*[177]

Les Forces canadiennes et la Défense nationale : un aperçu[178]

- Plus de 110.000 membres du personnel au Canada et à l'étranger, dont environ 61 500 militaires dans la Force régulière et 24.500 dans la Première réserve, 4 000 Rangers canadiens ainsi que 21.000 civils.
- Le troisième employeur en importance au Canada et le plus gros employeur du secteur public.
- Un budget d'environ 14 milliards de dollars (en 2005-2006).
- Plus de 1.300 membres des Forces canadiennes sont déployés dans le cadre de 17 opérations internationales dans 16 pays.
- Des centaines de membres des Forces canadiennes travaillent dans plus de 50 pays dans le monde, dont plus de 330 militaires affectés à l'OTAN, près de 300 membres des Forces canadiennes au sein du NORAD aux États-Unis, 63 attachés militaires, 80 membres des Forces canadiennes assurant la sécurité dans le cadre de missions à l'étranger et environ 200 membres des Forces canadiennes affectés à l'extérieur du Canada dans des programmes d'échange avec les forces alliées.
- Une présence dans plus de 3 000 localités à travers le Canada, comprenant 28 bases, escadres, stations, détachements et sites principaux, 228 unités de la Première réserve et 165 patrouilles de Rangers dans les régions du Nord.

C. Non-prolifération, contrôle des armements et désarmement

Le Canada soutient fermement les instruments internationaux de non-prolifération et de contrôle des armements et du désarmement. Il continue à appuyer les Traités internationaux et encourage les organisations afin d'assurer un monde plus stable et pacifique.

Le Canada est résolu à réaliser l'objectif établi dans le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), et estime qu'avec le Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP), la communauté internationale dispose d'un bon cadre pour le désarmement nucléaire[179]. Dans le contexte du TNP, le Canada réaffirme le rôle important du Protocole additionnel qui donne la capacité à l'AIEA de vérifier l'existence de substances nucléaires non déclarées[180]. De même, le Canada a pour but d'intensifier les efforts : « *Pour promouvoir*

[177] *Le Direction de la politique du maintien de la paix-rôles et responsabilités*, 21 juillet 2005, http://www.forces.gc.ca/admpol/fra/defence/role_f.htm

[178] Cet aperçu et les suivants sont tirés de l'Enoncé de politique internationale du Canada, 19 avril 2005.

[179] *La non-prolifération, le contrôle des armements et le désarmement,* 8 novembre 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/disarmament-fr.asp

[180] Paul Meyer, « Déclaration lors de la Première commission sur la non-prolifération et le désarmement »., *Allocutions à l'Assemblée générale*, 3 octobre 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/unga.fr.asp?id=170&content_type=2&lang_update=1

ce renouvellement du TNP, le Canada a proposé de nouveaux arrangements, y compris la tenue de conférences annuelles des Etats parties »[181]. Pour réaliser le TICE, le Canada encourage les onze Etats qui ne ratifient pas encore le TICE de le faire au plus vite, et en même temps[182].

Le Canada condamne également la prolifération des armes chimiques et biologiques et se montre préoccupé par l'accumulation excessives d'armes classiques : « *Le Canada estime que l'on peut et doit faire davantage au niveau multilatéral pour régler ces problèmes, notamment les questions liées aux armes légères et portatives* »[183]. Le 18 octobre 2005, Paul Meyer, Ambassadeur canadien et Représentant permanent auprès de l'ONU pour le désarmement, dit que la Conférence du désarmement et la Commission du désarmement de l'ONU (CDNU) ne fonctionnent plus parce que les membres ne pourraient pas adopter un programme de travail acceptable par tous[184].

D. Développement économique et social

« *Le Canada estime que les Nations Unies, leurs fonds, programmes et institutions spécialisées (au sein desquels il joue un rôle de premier plan), sont des instruments clés de promotion du développement économique et social* »[185]. Le Canada appuie le développement en Afrique par son aide bilatérale, sa participation dans le contexte des fonds, le soutien aux programmes et institutions de l'ONU et des banques régionales de développement. Il contribue à effacer la dette des pays les plus pauvres, aide le forum de Coopérations économique Asie-Pacifique (APEC), est un partenaire à part entière dans le domaine du développement en Amérique latine et dans les Caraïbes, et aide l'Europe centrale et de orientale, ainsi que l'espace post-soviétique.

Une autre des grandes priorités du Canada est le règlement des problèmes environnementaux. Il fut l'un des premiers pays à ratifier la Convention sur la diversité biologique, et le Secrétariat permanent de la Convention est basé à Montréal[186]. « *Le Canada est aussi l'un des principaux promoteurs d'un instrument international juridiquement contraignant sur la gestion durable des forêts* »[187]. La protection des océans est un autre secteur dans lequel le Canada joue un rôle important. Concernant l'Afrique, le Canada aide comme nous l'avons vu précédemment les organisations régionales et facilite les liens pour améliorer le développement : « *Le gouvernement s'est engagé à au moins doubler, par*

---

[181] *Ibid*.
[182] Pierre Pettigrew, « Allocution du Ministre des Affaires étrangères à la Conférence sur le TICEN », 21 septembre 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/other_forums-fr.asp?id=157&content_type=2
[183] *La non-prolifération, le contrôle des armements et le désarmement*, 8 novembre 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/disarmament-fr.asp
[184] Paul Meyer, « Déclaration lors de la session thématique de la Première Commission », *Allocutions à l'Assemblée générale*, 18 octobre 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/unga-fr.asp?id=218&content_type=2&lang_update=1
[185] « Le développement économique et social », *Le Canada et les Nations Unies*, 9 mai 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/development-fr.asp?lang_update=1
[186] « L'environnement et le développement durable », *Le Canada et les Nations Unies*, 7 septembre 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/environment-fr.asp
[187] *Ibid*.

rapport à 2001, l'aide internationale du Canada. Celle-ci atteindra plus de 5 milliards de dollars par an d'ici 2010, une importance accrue étant accordée à l'Afrique »[188].

Aide canadienne au développement international : un aperçu

- L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est le principal organisme responsable de l'aide au développement au sein du gouvernement.
- Les cinq secteurs prioritaires de l'ACDI seront les suivants : la bonne gouvernance, la santé (y compris la lutte contre le VIH/sida), l'éducation de base, le développement du secteur privé et la viabilité de l'environnement. L'égalité entre les sexes demeurera un thème transversal qui s'appliquera à toutes les activités de coopération au développement menées par le Canada.
- D'ici 2010, au moins les deux tiers de l'aide bilatérale sera concentrée dans 25 pays partenaires du développement.
- L'aide internationale du Canada devrait doubler d'ici 2010 par rapport au niveau de 2001-2002.
- L'aide accordée à l'Afrique devrait également doubler d'ici 2008-2009 par rapport au niveau de 2003-2004.

E. Droits de la personne[189]

Le Canada appuie les droits de la personne et est signataire de tous les traités principaux qui concernent les droits de la personne. Ottawa a par ailleurs joué un rôle important dans la création de la Cour pénale internationale (CPI) et aide d'autres pays à améliorer leur situation dans ce domaine[190]. « *Par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), tant au plan de l'aide bilatérale que par l'intermédiaire des fonds, programmes et institutions spécialisées de l'ONU, le Canada continue d'aider les sociétés à accroître leur capacité dans le domaine des droits de la personne en renforçant le processus électoral, le système judiciaire ; les assemblées législatives et l'indépendance des médias* »[191]. Parmi les initiatives, le Canada a notamment récemment proposé la Résolution L.45 sur la situation des droits de la personne en Iran[192].

Concernant les droits des femmes, le Canada a été à l'avant-garde des efforts de l'ONU. Ottawa a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et a contribué à la Déclaration de l'ONU sur l'élimination de la violence contre les femmes : « *Le Canada préconise également depuis longtemps l'intégration des enjeux des femmes aux activités de l'ONU dans les domaines de l'aide humanitaire, des conflits armés et de la consolidation de la paix, notamment par son*

---

[188] Karen Kraft Sloan. « Déclaration à la 13e session de la Commission du développement durable », *Le Canada et les Nations Unies*, 21 avril 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/other_forums-fr.asp?id=127&content_type=2

[189] Tous les sites du gouvernement du Canada font référence aux « droits de la personne » au lieu de « droits de l'homme ».

[190] « Les droits de la personne », *Le Canada et les Nations Unies*, 8 novembre 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/human_rights-fr.asp

[191] *Ibid*.

[192] Gilbert Laurin. « Déclaration à la Troisième commission sur la situation des droits de la personne en Iran », *Le Canada et les Nations Unies*, 8 novembre 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/unga-fr.asp?id=230&content_type=2

travail dans le contexte de la Cour pénale internationale, du Conseil de sécurité et du suivi de la résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix, et la sécurité »[193].

Le Canada appuie également les efforts de l'Organisation internationale du travail sur l'élimination de l'exploitation du travail des enfants : « *Aux niveaux multilatéral et bilatéral, le Canada travaille en partenariat avec les pays en développement pour protéger les enfants, renforcer leurs droits et aider les victimes du commerce du sexe* »[194].

Ottawa joue également un rôle important dans le respect des droits des peuples autochtones : « *En partenariat avec des pays d'optique commune et les organisations de peuples autochtones, le Canada s'emploie, au sein de l'ONU, à promouvoir et à protéger les libertés fondamentales et les droits des Autochtones* »[195]. Le Canada a soutenu la création du Forum permanent de l'ONU sur les questions autochtones, en appui de cet engagement.

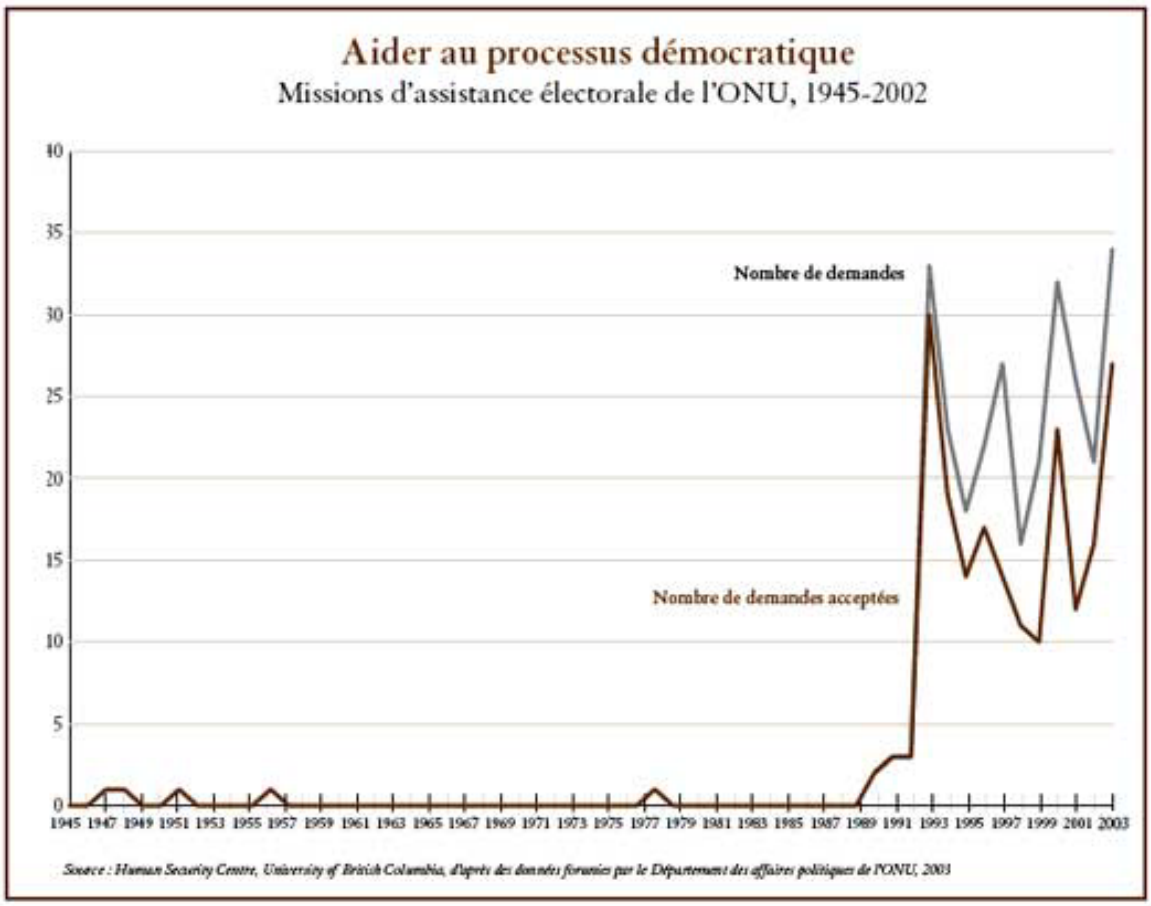
En conclusion, le renforcement des institutions internationales chargées des droits de la personne occupe une place essentielle dans la promotion par le Canada d'un nouveau multilatéralisme. Le niveau d'attachement de tous les pays à la Déclaration universelle des droits de l'homme et à d'autres documents fondateurs en matière de droits de la personne reste insuffisant. Le Canada appuie vigoureusement la nouvelle proposition du Secrétaire général de l'ONU d'élever le statut du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et de créer un Conseil des droits de l'homme plus efficace et plus énergique en remplacement de l'actuelle Commission des droits de l'homme. Ces mesures aideront à faire en sorte que l'ONU condamne sans détour les abus, encourage les progrès et soit en mesure de le faire à partir de rapports de surveillance éclairés lorsque sont commis des abus.

---

[193] « Les droits des femmes », *Le Canada et les Nations Unies*, 6 mai 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/women-fr.asp?lang_update=1

[194] « Des droits des enfants », *Le Canada et les Nations Unies*, 6 mai 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/children-fr.asp

[195] « Les Droits des peuples autochtones », *Le Canada et les Nations Unies*, 20 octobre 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/indigenous-fr.asp?lang_update=1



Initiatives particulières

- Appuyer le projet de Conseil des droits de l'homme.
- Continuer de soutenir fermement la nouvelle Cour pénale internationale et les tribunaux formés pour juger les auteurs des crimes de guerre commis au Rwanda et dans l'ancienne Yougoslavie ; Le Canada verse 500.000 dollars pour aider la Cour à s'acquitter du mandat pour enquêter sur les crimes contre l'humanité commis au Darfour (Soudan) et d'en poursuivre les auteurs.
- Verser 5 millions de dollars au Haut Commissariat pour renforcer sa capacité de surveillance sur le terrain.
- Appuyer l'établissement d'un Centre mondial du pluralisme, en collaboration avec la Fondation Aga Khan du Canada. Le Centre serait établi au Canada et favoriserait le pluralisme dans le monde entier.
- Travailler au sein du Commonwealth, de la Francophonie, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de l'OEA afin de les encourager à jouer un rôle plus actif dans la protection des droits de la personne dans leurs pays membres, y compris renforcer la capacité de ces organisations d'intervenir en cas de violations des droits de la personne.

F. Affaires Humanitaires

Considérant avoir une réelle vocation en matière de maintien de la paix, le Canada affirme son rôle dans la consolidation de la paix et de la sécurité humaine. En 1996, le Canada a lancé l'initiative canadienne de consolidation de la paix : « *L'un des grands objectifs de l'initiative de consolidation de la paix est d'améliorer la coordination parmi les acteurs internationaux. Cela implique le renforcement de la capacité des Nations Unies de*

prévenir les conflits, de réagir rapidement quand ils surviennent et d'assurer la reconstruction lorsqu'ils ont pris fin »[196].

« *La Cour pénale internationale est l'élément central du programme du Canada pour la sécurité humaine* »[197]. « *Trop souvent, les crimes de guerres, les crimes contre l'humanité et les génocides sont perpétrés en toute impunité. Or, dans tout conflit, la traduction en justice des responsables de crimes graves représente un élément important de la paix à long terme et de la réconciliation, et nous appelons donc tous les États à soutenir le travail de la Cour à cet égard* »[198].

Par son leadership en ce qui concerne la politique en matière de sécurité internationale, le ministère des Affaires étrangères contribue en particulier aux priorités suivantes du gouvernement :

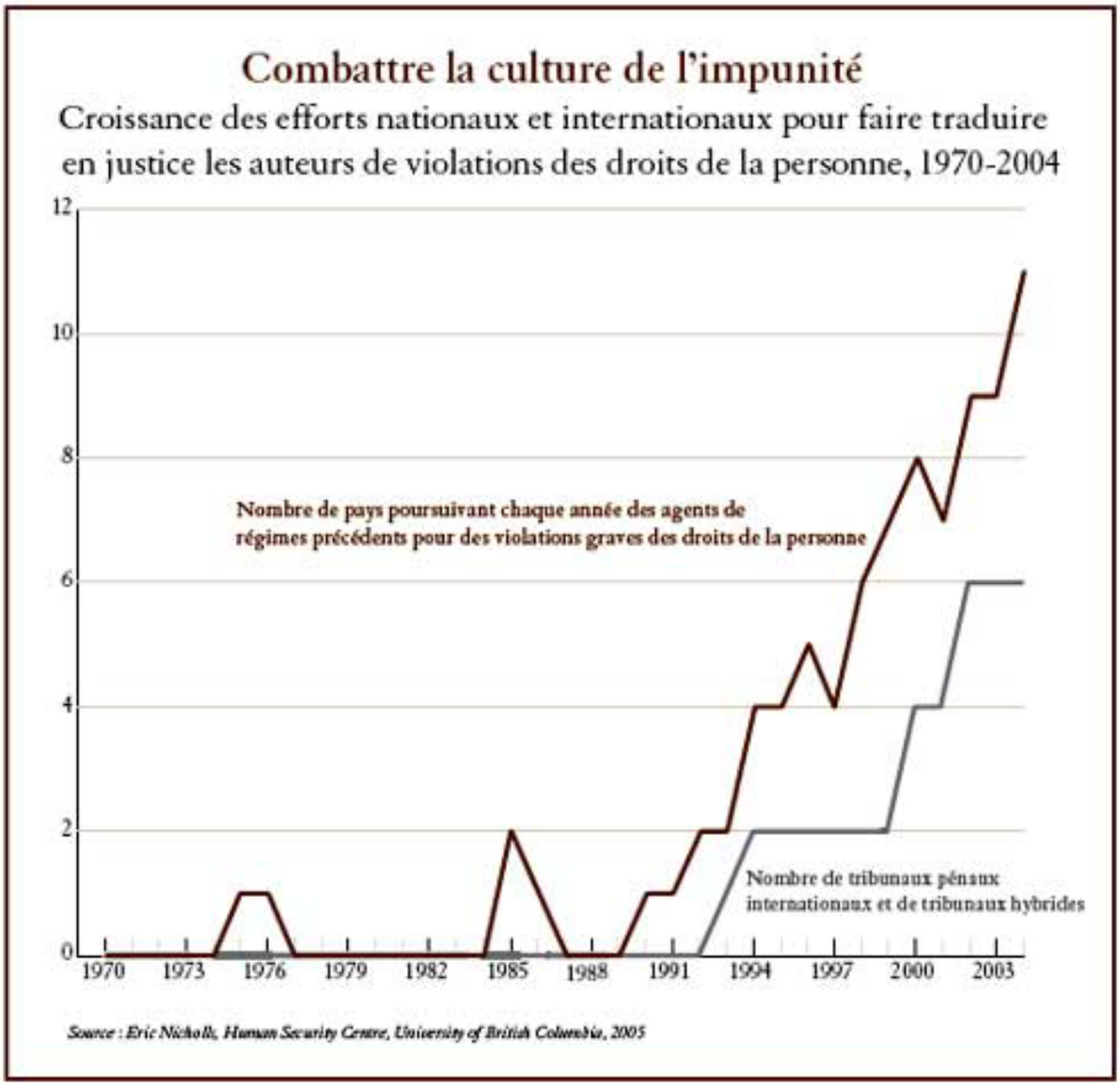
- les Etats en déroute ou fragiles ;
- la lutte antiterroriste et la lutte contre le crime organisé ;
- la lutte contre la prolifération des ADM ;
- la promotion de la sécurité humaine.

---

[196] « La consolidation de la paix et la sécurité humaine », *Le Canada et les Nations Unies*, 8 août 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/humanitarian_affairs-fr.asp?lang_update=1

[197] « Droit international », *Le Canada et les Nations Unies*, 9 novembre 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/international_law-fr.asp

[198] Allan Rock, « Déclaration à l'Assemblée générale sur le rapport de la Cour pénale internationale », *Allocutions à l'Assemblée générale*, 8 novembre 2005, http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/statements/ungafr.asp?id=237&content_type=2&lang_update=1



G. Le Canada et le G8

Le premier sommet du G8 (alors G6) a été tenu en 1975, à Rambouillet, en France, en réponse aux inquiétudes que suscitaient les problèmes économiques mondiaux des années 70[199]. Le G8 était alors composé de six pays : La France, les Etats-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, l'Italie, et l'Allemagne. Le Canada s'est joint au groupe lors du Sommet de 1976, que les Etats-Unis ont tenu à Puerto Rico[200]. Le Canada a accueilli le Sommet à trois reprises depuis 1976, à Ottawa-Montebello en 1981, à Toronto en 1988, et à Halifax en 1995[201].

Le G8 a évolué d'une structure qui traitait essentiellement des questions macroéconomiques à une organisation qui s'intéresse aux questions économiques, politiques

[199] Canada : Le site G8 du Canada : Historique du Canada. Le gouvernement du Canada, http://www.g8.gc.ca/background-fr.asp
[200] *Ibid.*
[201] *Ibid.*

et sociales qui concernent la communauté internationale. Les sommets de G8 ont réalisé des résultats importants dans de nombreux problèmes globaux que sont la pauvreté, la maladie ou le terrorisme international[202]. Plus spécifiquement, le G8 a installé les fonds globaux pour combattre le SIDA, la tuberculose et la malaria, et pour fournir des soins de santé aux pays sous-développés. Sur la question du terrorisme, le G8 a agi contre le blanchiment d'argent pour empêcher des criminels et des terroristes de financer leurs opérations[203]. Actuellement, le G8 travaille essentiellement sur les questions de pauvreté en Afrique dans le cadre du Plan d'action pour l'Afrique, et sur le changement climatique. Le G8 a fait beaucoup au cours des 30 dernières années pour faciliter les problèmes globaux. Au cours des dix dernières années, le G8 a notamment contribué à apporter une aide importante aux pays pauvres, à laquelle le Canada a largement contribué.

Depuis le sommet d'Halifax en 1995, les réunions du G8 sont davantage axées sur des discussions informelles et pratiques visant des résultats concrets. L'agenda était de reformer le rôle des institutions internationales telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et d'autres organisations[204]. En 1999 au Sommet du Cologne, le G8 s'est engagé dans le cadre de l'Initiative d'allégement de la dette, pour réduire les endettements des pays pauvres. 24 pays étaient concernés. Le Canada a joué un rôle de premier plan dans cette initiative[205]. En outre, les membres de G8 ont discuté des ressources supplémentaires dans le cadre de la lutte contre les maladies infectieuses au sommet d'Okinawa en 2000[206]. Au cours des cinq dernières années, les discussions aux sommets ont été concentrées sur le développement en Afrique. De même, le G8 a abordé le thème de la lutte contre le terrorisme, mettant l'accent sur le renforcement de la croissance économique et de l'emploi, et aidant à la diminution de pauvreté et au développement durable. En outre, lors du sommet de Sea Island en 2004, le plan pour forger un partenariat avec le Moyen-Orient et l'Afrique du nord a été approuvé, reflétant les priorités canadiennes comme l'autonomie et l'éducation dans la région. Le soutien international aux élections afghanes a été également placé comme priorité à la demande du Canada, et le débat s'est ouvert sur les besoins urgents en Haïti concernant l'appui budgétaire, l'électricité, et la police[207]. Plus récemment, à l'occasion du Sommet de Gleneagles en 2005, le G8 et les chefs d'Etat du Brésil, de la Chine, de l'Inde, du Mexique, et de l'Afrique du Sud se sont mis d'accord sur une stratégie de lutte contre le terrorisme. En outre, une décision a été prise pour faire du changement climatique l'un des enjeux prioritaires, tout en maintenant des sources d'énergie accessibles. Pour finir, le partenariat avec l'Afrique a été réaffirmé, ainsi que des efforts concernant le processus de paix au Moyen-Orient[208].

Le G8 tient compte de plusieurs des grandes priorités du Canada sur la scène internationale telles que l'Afrique, l'Afghanistan, Haïti et le Moyen-Orient en plus des problèmes relatifs à l'autonomie, l'éducation, et les réformes structurelles économiques. Après le sommet de Gleneagles en juillet 2005, le Premier ministre Paul Martin a indiqué que « *les résultats de ce Sommet montrent clairement que les dirigeants du G8 demeurent bien décidés à prendre des mesures vigoureuses à l'égard d'enjeux d'intérêt mondial, malgré les*

---

[202] G8 Background and History: What is the G8 Summit?, http://www.g8.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1078995913300

[203] *Ibid.*

[204] Canada : Le site G8 du Canada : Historique du Canada, http://www.g8.gc.ca/background-fr.asp

[205] *Ibid.*

[206] *Ibid*.

[207] Sommet de Sea Island, 2004, Gouvernement du Canada. http://www.g8.gc.ca/sumdocs2004-fr.asp

[208] Sommet de Gleneagles, 2005, Gouvernement du Canada. http://www.g8.gc.ca/sumdocs2005-fr.asp

terribles attentats qui ont été commis à Londres. Le terrorisme ne réussira pas à nous détourner de ces importants travaux, a déclaré le Premier ministre. Le Canada et le G8 entendent s'attaquer résolument au fléau mondial que constitue le terrorisme »[209]. En conclusion, le Canada apporte son appui aux initiatives du G8, et est prêt à assumer un rôle de premier plan sur les problèmes globaux actuels. Le Canada joue par ailleurs un rôle dominant en suivant de près des questions importantes, telles que le terrorisme, le changement de climat, et la pauvreté et la maladie en Afrique.

Le commerce international du Canada : un aperçu

- 800 délégués commerciaux dans plus de 140 villes étrangères et 100 délégués commerciaux dans 12 bureaux régionaux couvrant toutes les provinces et les territoires
- Services directs à plus de 15.000 clients par l'intermédiaire du Délégué commercial virtuel, représentant plus de 12.000 entreprises. Le Délégué commercial virtuel est un outil interactif en ligne qui donne accès aux délégués commerciaux du ministère et aux connaissances sur le commerce intérieur et international qu'ils développent et réunissent.
- Partenariat avec plus de 30 ministères fédéraux, provinces et territoires, et municipalités afin de les aider à percer les marchés internationaux.
- Budget annuel de 174,1 millions de dollars

Le Canada contribue :
- aux exportations de biens et services qui, en 2004, ont atteint une valeur de 492,6 milliards de dollars et représenté 38,1% en proportion du PIB;
- à l'investissement direct canadien à l'étranger qui, en 2004, s'est élevé à 438,4 milliards de dollars;
- à l'investissement direct étranger au Canada qui, en 2004, est estimé à 367,9 milliards de dollars.

V. Les relations extérieures

L'accent est ici mis sur les relations transatlantiques, et en particulier les échanges France-Canada.

A. Les relations Canada-Union européenne

Les relations entre le Canada et la France se font en partie par le biais des relations entre Ottawa et Bruxelles. Ces relations, qui célèbrent cette année leur trentième anniversaire, reposent à la fois sur des échanges économiques et commerciaux de plus en plus importants, et sur une vision commune des relations internationales. En effet, les partenaires européens partagent avec le Canada un goût prononcé pour le multilatéralisme, et certains observateurs européens n'hésitent pas à mentionner *off* que le Canada est, plus que les Etats-Unis, une puissance européenne. Certains analystes canadiens partagent ce point de vue[210].

En 1976, une mission diplomatique européenne a été établie au Canada, la Délégation de la Commission européenne au Canada, qui est composée de trois sections : économie et

[209] Les résultats obtenus au Sommet du G8 correspondent aux objectifs du Canada, Cabinet du Premier Ministre. http://www.pm.gc.ca/fra/news.asp?id=540
[210] Entretien avec Louis Balthazar, Montréal, 9 février 2006.

commerce, politique et affaires publiques, et administration[211]. La Délégation a pour objectif d'informer les canadiens sur l'UE et de rendre compte à la Commission européenne des développements au Canada[212]. Il s'agit de la pierre angulaire des relations officielles entre le Canada et l'UE. Les différents instruments qui, depuis 1976, vinrent compléter cette mission diplomatique sont[213] :

- Accord de coopération économique de 1976 ;
- Déclaration sur les relations transatlantiques de 1990 ;
- Déclaration politique commune et Plan d'action de 1996 ;
- Programme de partenariat UE-Canada, 18 mars 2004.

Le Canada est un partenaire plus étroit et désormais, le Canada et l'UE travaillent ensemble sur des thèmes divers. Les dirigeants canadiens et européens se réunissent à l'occasion des sommets bilatéraux[214]. Dans 95% des cas lors de la 57e session, le Canada et l'UE votèrent de la même manière à l'Assemble générale de l'ONU[215]. De plus, les Canadiens estiment que l'Europe a une influence positive dans le monde, tandis que les Etats-Unis auraient une influence plutôt négative. Les résultats d'un sondage fait par *GlobeScan* en partenariat avec le *Program on International Policy Attitudes* à l'Université du Maryland illustrent les opinions des canadiens sur cette question[216].

Sondage sur les rapports US-UE

Question	oui	non	Cela dépend	Sans opinion
L'Europe devient plus influente que les Etats-Unis dans les affaires mondiales ?	63	26	1	9
Ont-ils une influence positive dans le monde ?				
Europe	79	10	2	9
France	68	19	1	11
Royaume-Uni	67	24	1	8
Chine	49	39	1	11
Russie	36	46	2	16
Etats-Unis	34	60	2	4

Source : *GlobeScan*, avril 2005.

Les résultats de ce sondage confirment non seulement les convergences de vue entre le Canada et l'Union européenne, mais également le niveau de confiance en l'avenir de l'Europe tel qu'il est perceptible au Canada. Ainsi, les Canadiens sont favorables à ce que l'Union européenne joue un rôle plus important sur la scène internationale, et soutiennent les valeurs véhiculées par les partenaires européens, souvent plus que celles en provenance des Etats-Unis. Le rapprochement a été particulièrement visible depuis la fin de la Guerre froide, et les crises récentes ont confirmé l'attachement du Canada aux valeurs européennes.

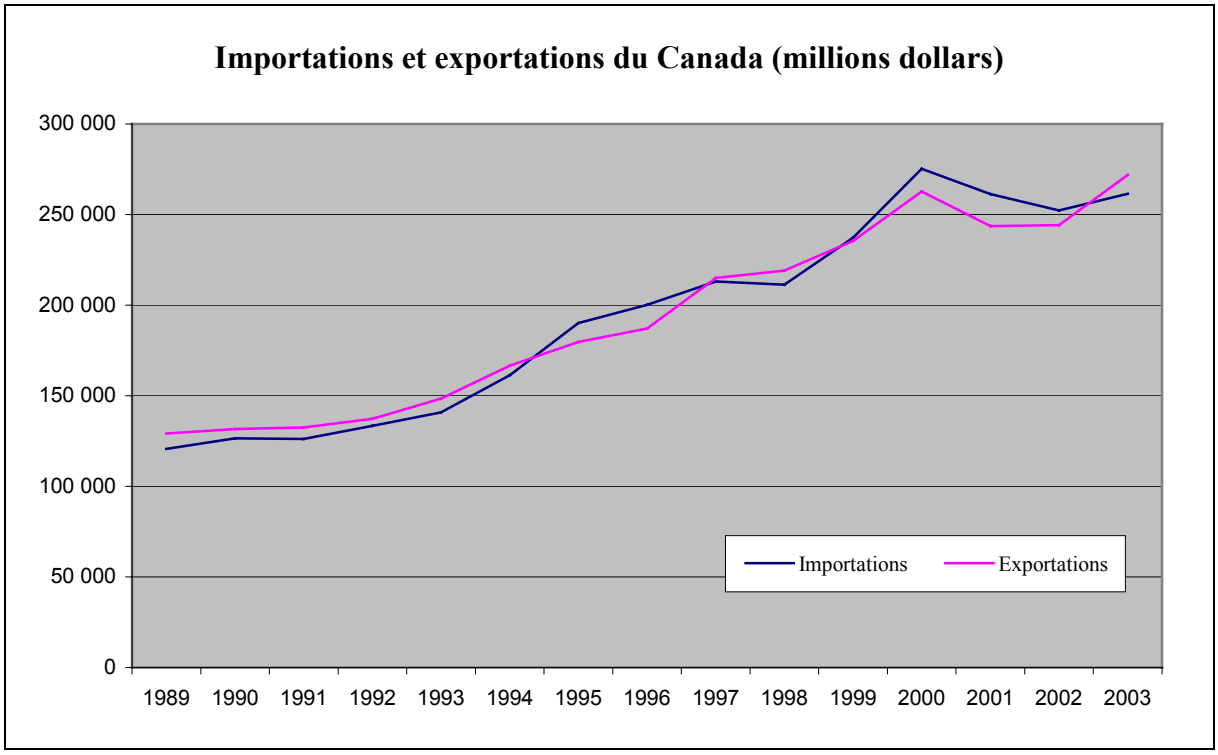
[211] Délégation de la Commission européenne au Canada, « Le rôle de la Délégation au Canada », 5 octobre 2004. http://www.delcan.cec.eu.int/fr/about_us/role/
[212] *Ibid.*
[213] *The EU's relations with Canada,* Septembre 2004, http://europa.eu.int/comm/external_relations/canada/intro/index.htm
[214] *Ibid.*
[215] European Commission, *The European Union and Canada*, juillet 2005, p. 15. http://europa.eu.int/comm/external_relations/library/publications/16_eu_canada_en.pdf
[216] Report of Findings, Program on International Policy Attitudes, 26 avril 2005, http://www.pipa.org/OnlineReports/EvalWorldPowers/LeadWorld_Apr05/LeadWorld_Apr05_rpt.pdf

Le rapprochement entre Ottawa et les pays de l'UE, s'il est particulièrement perceptible sur les questions politiques, est également très net au niveau des échanges commerciaux.

- Les Relations Commerciales

Ensemble, les 25 Etats membres actuels de l'UE sont, après les Etats-Unis, le principal partenaire commercial du Canada. L'UE est, toujours après les Etats-Unis, la principale destination de l'investissement direct canadien à l'étranger (IDCE) et la principale source de l'investissement étranger direct (IED) du Canada. Les échanges commerciaux totalisaient 87 milliards de dollars en 2004. Les mouvements d'investissements canadiens vers l'UE s'élevaient à 4,8 milliards de dollars en 2004 et les mouvements en provenance de l'UE ont baissé de 12,7 milliards de dollars. De plus en plus d'entreprises canadiennes et européennes cherchent moins à vendre qu'à établir une véritable présence sur chaque marché.

En 2004, les exportations de marchandises canadiennes à destination de l'UE se sont chiffrées à 22,6 milliards de dollars, représentant 5,5% des exportations totales du Canada et 35% des exportations canadiennes non destinées aux Etats-Unis. Le Canada exporte principalement des pierres précieuses, de la machinerie, et des aéronefs en direction de l'UE. Le marché de l'UE représente environ 18% des services exportés par le Canada. Si les Etats-Unis ont absorbé 88% de la hausse des exportations du Canada entre 1993 et 2004, l'UE s'est assurée 40% de la croissance des exportations destinées à des pays autres que les Etats-Unis (ou près de 5% du total).



En 2004, les importations canadiennes de marchandises en provenance de l'UE ont affiché un taux de croissance plus rapide que celui des exportations canadiennes à destination de l'UE (8,9% comparé à 6,2%). La valeur des importations de marchandises en provenance de l'UE, composées surtout de la machinerie, de produits pétroliers, de produits

pharmaceutiques, de véhicules et d'aéronefs, a totalisé 42 milliards de dollars en 2004. En conséquence, la balance commerciale du Canada avec l'UE affiche un déficit qui s'est situé à 19,4 milliards de dollars en 2004. Toutefois, avec 77 milliards de dollars en 2001, les ventes des filiales d'entreprises canadiennes installées dans les pays de l'UE sont maintenant plus de quatre fois plus importantes que les exportations canadiennes et plus l'investissement s'intensifiera, plus elles augmenteront.

Le Canada est un investisseur important sur le marché européen et vice-versa. Plus de 1.800 sociétés européennes ont réalisé des investissements au Canada. Ces chiffres font de l'UE le deuxième investisseur en importance au Canada, avec 27%.

Le Canada est le troisième investisseur en importance en Europe (après les Etats-Unis et le Japon). Le volume de l'investissement direct canadien dans les pays de l'UE (alors 15 pays) se chiffrait à 99,1 milliards de dollars en 2003. De la totalité de l'investissement direct du Canada à l'étranger, 25% est réalisé en Europe, un taux uniquement dépassé par nos investissements aux Etats-Unis.

Certains des événements commerciaux récents dans l'UE ont des répercussions sur le Canada, à savoir : l'expansion de l'union économique et monétaire, la distorsion des marchés agricoles, les tarifs protectionnistes, l'harmonisation des réglementations en vue du marché unique, les nouveaux accords bilatéraux de libre-échange, sans oublier les interdictions et les restrictions imposées par l'UE sur les importations pour des raisons liées à la protection de la santé, de l'environnement et des consommateurs.

-Programme de partenariat UE-Canada

Le Canada et l'UE se sont engagés à promouvoir la paix et la sécurité en s'appuyant sur un système multilatéral. Ils renforceront leurs approches aux issues internationales par plus de consultations entre les ministres et les directeurs politiques[217]. Aussi, ils travaillent ensemble pour lutter contre les menaces sur la sécurité internationale comme le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les états en déroute, et la pauvreté[218]. L'UE espère que le Canada pourra jouer un rôle important dans les missions de maintien de la paix et les missions de l'UE en conformité avec ce qui fut défini dans les « *Conclusions du Sommet européen de Séville* »[219]. Le Programme de partenariat concerne également les questions liées à l'économie, les conflits mondiaux et régionaux, et le développement de la culture.

En 2005, le Canada et l'UE ont travaillé ensemble sur les projets dans le cadre du Programme de partenariat[220] :

- Les Forces canadiennes sont déployées avec les forces de l'UE (EUFOR) en Bosnie (opération *Boreas*) ;
- Les diplomates ont achevé le passage d'une résolution qui condamne les violations des droits de l'homme en Iran (Résolution L.45) ;

---

[217] EU-Canada Summit, *EU-Canada Partnership Agenda*, 18 mars 2004, p. 2, http://europa.eu.int/comm/external_relations/canada/sum03_04/partnership_en.pdf
[218] *Ibid*., p. 2.
[219] *Ibid*., p. 3.
[220] European Commission, *The European Union and Canada,* juillet 2005, p. 15, http://europa.eu.int/comm/external_relations/library/publications/16_eu_canada_en.pdf

- L'UE a effectué une mission d'observation des élections en Palestine dans laquelle des observateurs canadiens ont été associés.

Par ailleurs, l'UE et le Canada appuient la coopération dans le cadre de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) pour maintenir les pratiques durables et assurer la survie des ressources naturelles[221]. Sur de nombreux dossiers, l'UE et le Canada sont en complète conformité et partagent les mêmes visions, ce qui n'est pas toujours le cas entre l'UE et les Etats-Unis :

Armes : « *A la suite de leur déclaration commune, au sommet de Bonn de juin 1999, l'UE et le Canada ont continué de coordonner leurs efforts contre la dissémination et l'accumulation déstabilisantes des armes légères, comme ils l'ont aussi fait lors de la conférence de l'ONU sur le sujet, en juillet 2001. Le Canada a déclaré officiellement qu'il partage les principes du code de conduite établi par l'UE, sur les exportations d'armes* »[222]. « *L'UE et le Canada ont travaillé avec ténacité au renforcement du soutien mondial de la convention qui bannit toutes les mines terrestres anti-personnel* »[223].

Terrorisme : « *L'UE et le Canada coopéreront pour offrir une aide au renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme (formation, assistance technique et juridique) aux autres Etats qui ont besoin de ressources et d'expertise pour prévenir les actes de terrorisme et y répondre* »[224].

Coopération militaire : En 2005, le Canada et l'UE ont conclu des négociations pour un Accord cadre sur la participation du Canada aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne. L'accord sera soumis pour approbation officielle. « *Cet accord établit un cadre juridique précisant les modalités générales de la participation du Canada aux opérations de gestion de crises actuelles et futures dirigées par l'UE* »[225].

Soudan/Darfour : « *Nous continuons à engager instamment tous les belligérants au Darfour à négocier un règlement pacifique et à s'abstenir des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui continuent à mettre les civils en danger, y compris des actes persistants de violence sexuelle et sexiste dirigés contre les femmes et les filles. Nous sommes profondément préoccupés par le harcèlement constant dont sont victimes les organismes humanitaires. De plus, nous exhortons toutes les parties en présence au Soudan à coopérer avec la Cour pénale internationale conformément à la résolution 1593 du Conseil de sécurité de l'ONU* »[226].

Afghanistan : « *Nous nous sommes félicités également de l'annonce récente du déploiement, en août 2005, d'une équipe de reconstruction provinciale dirigée par le Canada dans la ville méridionale de Kandahar. Celle-ci viendra s'ajouter aux équipes de reconstruction provinciale dirigées par des Etats membres de l'UE dans le nord et l'ouest de l'Afghanistan* »[227].

---

[221] *Ibid*, p. 17.
[222] Délégation de la Commission européenne au Canada, « Survol des relations UE-Canada », 6 janvier 2004, http://www.delcan.cec.eu.int/fr/eu_and_canada/overview/
[223] *Ibid*.
[224] *Déclaration conjointe, Sommet Union européenne-Canada*, 19 juin 2005, p. 3, http://www.delcan.cec.eu.int/fr/eu_and_canada/official_documents/reports/eu-ca_jd_2005-06-00.pdf
[225] *Ibid.,* p. 3.
[226] *Ibid*., p. 4.
[227] *Ibid*., p. 4.

Processus de paix au Moyen-Orient : « *L'UE et le Canada coopèrent en vue de renforcer la capacité de l'Autorité palestinienne de promouvoir la sécurité, la bonne gouvernance et le développement économique en Cisjordanie et à Gaza, y compris l'essor du secteur privé et la création d'emplois. La participation canadienne à la mission d'observation des élections présidentielles palestiniennes menée avec succès par l'UE en janvier témoigne de cette coopération* »[228].

Liban : « *Nous condamnons la poursuite des assassinats politiques au Liban et sommes très préoccupés par la déstabilisation politique qu'ils entraînent. Nous déplorons les actes commis à la frontière israélo-libanaise, qui risquent de provoquer une escalade de la violence dans la région. Nous appuyons les élections législatives en cours au Liban, où des observateurs canadiens se sont joints à la mission d'observation de l'UE* »[229].

Iran : « *L'UE et le Canada, de concert avec d'autres partenaires, continuent de collaborer très étroitement pour parer à la menace de prolifération que pose le programme nucléaire de l'Iran. L'UE et le Canada engagent l'Iran à promouvoir l'Etat de droit et à améliorer le respect des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la démocratie, la liberté, d'expression et la liberté de presse, l'indépendance du pouvoir judiciaire et le traitement des minorités religieuses et ethniques* »[230].

Irak : « *L'UE et le Canada s'entendent sur la nécessité de rendre les mécanismes de reconstruction multilatéraux plus efficaces, d'améliorer la coordination entre les donateurs, de donner une grande importance aux points de vue iraquiens dans la détermination des priorités de la reconstruction, et de favoriser l'élargissement de la base des contributions* »[231].

Haïti : « *Nous nous sommes entendus aujourd'hui sur le maintien de notre engagement en Haïti à long terme, et nous sommes déterminés à aider Haïti à tenir des élections à l'automne comme prévu, et à établir une solide gouvernance démocratique* »[232].

B. Les relations politiques Canada-France

Il est inutile de faire ici un long rappel historique, mais les relations entre la France et le Canada sont à la fois anciennes, cordiales et complexes[233]. Comme le rappelait Jacques

---

[228] *Ibid*., p. 5.
[229] *Ibid*., p. 5.
[230] *Ibid*., p. 5.
[231] *Ibid*., p. 6.
[232] *Ibid*., p. 6.
[233] Jacques Cartier fut en 1534 le premier Européen à fouler le sol du Canada dont il prie possession plus tard au nom du Roi de France. Après la défaite des Plaines d'Abraham, par le Traité de Paris de 1763, la France céda sa possession à l'Angleterre. Cette dernière promit de respecter la spécificité des Canadiens-français, représentée par leur langue, leur religion catholique et par une certaine organisation du droit qui adopta, après 1804, le Code Napoléon. La grande concentration des Canadiens-français était au Bas-Canada, aujourd'hui le Québec. Pour sauver leur culture, les Québécois d'alors se replièrent sur eux-mêmes, sous la houlette de l'Église catholique, pendant que les Anglais savouraient les résultats de la Révolution industrielle. Les Canadiens-français laissèrent le domaine des finances aux Anglais, pendant que leur élite n'était composée que de prêtres, d'avocats, de médecins et de notaires. Pierre Elliot Trudeau (qui dirigera le Canada, pendant 16 ans, dans les années 70 et 80) et René Lévesque, fondateur du Parti québécois en 1968 et leur groupe Cité Libre firent évoluer les relations entre la France et le Canada, et mettant l'accent sur l'héritage francophone. Ces idées finirent par culminer en 1960, par l'élection du Parti Libéral, dirigé alors par Jean Lesage. Il forma un gouvernement surnommé

Chirac à l'occasion de la prise de fonctions de la gouverneure générale du Canada Michaelle Jean, « *face aux grands défis d'aujourd'hui, Canadiens et Français ont des visions semblables du monde et de la société, et les domaines de coopération réussie sont multiples* »[234].

Les relations politiques se sont intensifiées au niveau des rencontres entre parlementaires avec la signature de la Déclaration de partenariat renforcé en janvier 1997, complétée, pour sa mise en œuvre, par un programme d'action en décembre 1998, qui marque le rapprochement entre des parlementaires français et canadiens. Il porte le nom d'association interparlementaire Canada/France. Les principaux points de ce programme portent sur l'approfondissement de la coopération bilatérale et la coordination des actions internationales des deux pays sur les dossiers prioritaires (relations transatlantiques, ONU, développement). Il prévoit dans son préambule, que : « *les deux parties conviennent en outre que l'Association interparlementaire Canada-France / France-Canada serve de relais parlementaire aux actions engagées par les parties dans le cadre du programme d'action et puisse, le cas échéant, présenter aux instances gouvernementales concernées des recommandations sur les actions entreprises* ».

La section française comprend douze membres titulaires - huit députés et quatre sénateurs - et autant de membres suppléants. La répartition des sièges entre les différents groupes politiques des deux chambres s'efforce de refléter la composition politique de chacune d'elle tout en respectant le rapport entre la majorité et l'opposition à l'échelle du Parlement. Elle est statutairement présidée par le président de l'Assemblée nationale mais ce dernier désigne traditionnellement un président délégué qui le remplace dans toutes ses fonctions pour la durée de la législature. Les députés sont désignés, tous les deux ans, par le Bureau de l'Assemblée nationale et par le groupe d'Amitié France-Canada. Dans la pratique, un seul renouvellement a lieu, à mi-législature ; au printemps 2000, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé de ne plus déléguer que six de ses membres (trois titulaires et trois suppléants) au sein de l'Association pour permettre au groupe d'Amitié France-Canada, qui en désigne désormais dix (cinq titulaires et cinq suppléants), d'accroître sa représentativité. Les sénateurs sont tous désignés par le groupe sénatorial France-Canada, en son sein, pour trois ans, après chaque renouvellement triennal du Sénat.

C. Programme d'action France-Canada

En application de la Déclaration de partenariat renforcé entre la France et le Canada signée à Paris le 22 janvier 1997, qui visait à consolider la concertation entre la France et le Canada et à multiplier leurs actions conjointes, tant au plan bilatéral qu'international, le programme propose des actions ciblées. Ce programme d'action est régulièrement réexaminé

L'Équipe du tonnerre, qui mit au point les mécanismes qui créèrent le Québec moderne. En 1965, tenant compte du chambardement politique et économique du Québec, le gouvernement du Canada accepta de signer l'Accord cadre Canada-France autorisant des relations spécifiques entre le Québec et la France qui déboucha sur la création de la Délégation générale du Québec à Paris. Au début de ses relations privilégiées, le Québec voulait surtout compter sur la France pour affirmer sa spécificité au Canada et, dans le monde, alors la France voyait dans le Québec un marché intéressant pour sa culture et son commerce. C'est donc progressivement que, tout en maintenant un lien privilégié avec la Belle province, Paris se rapprocha sensiblement d'Ottawa. A cet égard, l'héritage de Pierre-Elliot Trudeau, apôtre du multilatéralisme et du rapprochement avec l'Europe dans les années 70, fut déterminant.

[234] Lettre de Jacques Chirac adressée à Michaelle Jean, gouverneure générale du Canada, Paris, 26 septembre 2005. Site internet de la présidence de la république.

et sa mise en œuvre est évaluée lors de la réunion annuelle entre le Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères de la France et le Sous-ministre des Affaires étrangères au Canada. Par ailleurs, la mise en oeuvre dans le domaine de la coopération et des activités opérationnelles repose sur les contacts réguliers entre les hauts fonctionnaires français et canadiens responsables des secteurs concernés. L'Association interparlementaire Canada-France/France-Canada sert pour sa part de relais parlementaire aux actions engagées par les parties dans le cadre du Programme d'action et peut, le cas échéant, présenter aux instances gouvernementales concernées des recommandations sur les actions entreprises.

Ce programme d'action constitue la pierre angulaire des relations politiques entre Paris et Ottawa, et s'impose comme la référence en matière d'application de politiques conjointes, parallèlement aux actions extérieures dans lesquelles la France et le Canada sont amenées à travailler de concert. Les objectifs de ce programme, répartis en deux catégories, se définissent comme suit.

1. Approfondir la coopération bilatérale

1) Les échanges économiques, industriels et commerciaux

La commission mixte économique franco-canadienne établit tous les deux ans un bilan des actions entreprises dans le domaine des échanges économiques, industriels et commerciaux en application du programme d'action et stimule de nouvelles initiatives, notamment du secteur privé.

a) Renforcement des échanges commerciaux

Le Canada a publié un plan quinquennal de développement du commerce avec la France établissant les domaines suivants comme secteurs prioritaires pour la promotion du commerce, des partenariats et des échanges technologiques : les technologies de l'information, l'agro-alimentaire, l'aéronautique et l'espace, les industries de l'environnement, les biens de consommation, les produits et services culturels, la santé et le tourisme. Des efforts sont faits pour engager les PME canadiennes dans le développement du commerce sur le marché français et approfondir la coopération entre les PME canadiennes et françaises. Pour sa part, la France met en oeuvre une stratégie articulée autour d'une meilleure promotion du dispositif d'appui aux PME ; d'une sensibilisation accrue des entreprises françaises au marché canadien ; et de la mise en place d'actions en faveur de la promotion des entreprises françaises au Canada. Les secteurs prioritaires retenus par la France pour la promotion de ses entreprises et les actions de coopération industrielle sont : les technologies de l'information, l'agro-alimentaire, l'aéronautique et l'espace, les industries de défense, l'environnement, la santé, la sous-traitance automobile, les transports terrestres, l'énergie et le tourisme. De plus, la France travaille au renforcement de la présence française à la fois dans l'Ouest canadien et dans la région du Canada atlantique, notamment en inscrivant ces régions dans une démarche européenne.

b) Développement des investissements croisés et des partenariats stratégiques

L'accord de partenariat entre la Banque de développement des PME et la Banque de développement du Canada constitue une base solide sur laquelle s'appuient les investissements croisés entre PME. D'autre part, deux missions croisées s'attachent à promouvoir les investissements croisés : la mission au Canada de l'Ambassadeur, délégué aux investissements internationaux et la mission en France du Sous-ministre canadien responsable de la consolidation et de l'expansion de l'investissement français au Canada.

Enfin, la France et le Canada soutiennent les grands projets publics qui contribuent de façon essentielle aux investissements croisés et aux partenariats stratégiques.

2) Les technologies de l'information et télécommunications

La mise sur pied du groupe de travail sur les technologies de l'information et des communications a engendré des progrès significatifs dans ce domaine. Ce groupe permet de faciliter et de promouvoir les partenariats franco-canadiens, dans le domaine des technologies de l'information et contenus multimédias, et des télécommunications.

3) Les relations culturelles

La France et le Canada estiment que les relations culturelles forment un volet central de la relation bilatérale et souhaitent porter encore plus loin leur coopération, tant dans les domaines traditionnels que dans ceux des nouvelles technologies de l'information et des nouveaux médias. Ils se servent de l'Accord culturel bilatéral, l'Accord sur la coopération et les échanges dans le domaine des musées, la tenue de commissions mixtes sur l'audiovisuel et de l'Accord de coproduction audiovisuelle pour poursuivre leur étroite collaboration et favoriser les participations croisées en capital dans le secteur de l'audiovisuel et encourager le commerce dans le secteur. Ils s'appuient également sur le Groupe de travail tripartite sur l'audiovisuel.

Dans le cadre de l'accord culturel bilatéral franco-canadien, la commission mixte culturelle sert de forum pour aborder toute question de politique culturelle d'intérêt commun. De même, le Centre culturel canadien à Paris, les Services culturels de l'Ambassade de France à Ottawa et les différentes Alliances françaises et les établissements scolaires conventionnés avec l'Agence pour l'Enseignement du Français à l'Etranger répartis à travers le Canada, sont des instruments privilégiés de diffusion et de collaboration dans le domaine culturel.

Paris et Ottawa ont enfin décidé de renforcer leur concertation dans le domaine de la coopération en éducation, notamment par le biais des nouvelles technologies de la communication.

4) Les relations scientifiques et techniques

Les deux pays ont convenu de renforcer les échanges de chercheurs et de faciliter l'accès aux laboratoires et aux programmes de chaque pays de manière équilibrée, tant dans les relations bilatérales que multilatérales. Sur le plan institutionnel, ils ont confirmé leur intention de continuer d'intensifier les relations entre :

- le Conseil National de Recherches du Canada (CNRC) et le Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) ;
- le Conseil de Recherches Médicales (CRM) et l'Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (INSERM) ;
- la Direction générale de la recherche Agro-alimentaire Canada et l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA). Une réunion bilatérale tenue en juin 1998 a permis de faire le bilan des projets en cours et explorer de nouvelles voies de coopération ;
- le Ministère des Pêches et Océans (MPO) et l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER) ;
- l'Agence Spatiale Canadienne (ASC) et le Centre National d'Etudes Spatiales (CNES) ;
- le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et le Département des Sciences de l'Homme et de la Société du CNRS.

5) La coopération régionale (Saint-Pierre et Miquelon)

La France et le Canada poursuivent leur coopération régionale au Canada Atlantique. Forts de la signature et de la mise en oeuvre de l'Accord bilatéral en matière de coopération régionale et de la tenue régulière de commissions mixtes « Canada Atlantique - Saint-Pierre et Miquelon », Paris et Ottawa s'entendent également pour accorder aux secteurs suivants une attention particulière : les quarantaines animales, l'environnement, le tourisme, les transports aériens, les questions de dédouanement et de transbordement, la formation, de même que les échanges culturels et sportifs, l'audiovisuel, les transports (aériens et maritimes), la recherche et l'exploitation pétrolières.

6) Les activités sectorielles

Le Canada et la France conviennent d'élargir et d'approfondir leur coopération dans les domaines des échanges de personnes, de la justice, la santé, l'agriculture, les pêches, les forêts, l'aéronautique et l'espace, les douanes, la défense nationale et la coopération industrielle, de même que l'environnement. Ils conviennent notamment :

- d'étudier ensemble les moyens de renforcer et de faciliter dans un esprit de réciprocité les échanges de personnes, notamment de stagiaires ;
- de réunir les autorités compétentes périodiquement afin d'accélérer et faciliter les actions entreprises en vertu des traités d'extradition, de transfèrement des détenus et d'assistance judiciaire ;
- de négocier un accord concernant le partage des fonds confisqués et sommes d'argent équivalentes ;
- de coordonner leurs efforts de coopération judiciaire afin que les ressortissants mis en cause puissent être effectivement déférés devant les tribunaux compétents ;
- de prévoir des consultations à un niveau ministériel ;
- de développer leur coopération dans la lutte contre le tabagisme et les maladies transmissibles, et dans le domaine des produits pharmaceutiques ;
- de poursuivre la mise en oeuvre d'un cycle d'échanges de fonctionnaires entre l'Agence française du Médicament et le Programme des Produits thérapeutiques et la section des Politiques de Santé du Ministère de la Santé du Canada ;
- de promouvoir les échanges d'information, particulièrement en ce qui concerne : 1) leurs système de santé respectifs ; 2) les programmes de soins à domicile ;
- de poursuivre la coopération engagée dans le cadre de l'accord bilatéral de 1996 visant à favoriser les échanges de fonctionnaires de leurs ministères de l'Agriculture ;
- de promouvoir l'investissement réciproque dans le secteur agro-alimentaire ;
- de poursuivre dans un esprit de coopération confiante la mise en oeuvre du Procès verbal d'application de l'Accord entre le Canada et la France sur leurs relations mutuelles en matière de pêches ;
- de donner suite au procès verbal de la Commission mixte scientifique de mai 1996 qui prévoit l'échange d'information sur la structure de recherche du Service canadien des forêts et l'identification d'opportunités de coopération bilatérale dans ce secteur ;
- de renforcer les liens entre leurs PME du secteur aéronautique en favorisant les visites réciproques de délégations commerciales ;
- d'encourager la coopération industrielle et les partenariats entre les industries aéronautiques et spatiales des deux pays, en particulier à la faveur des programmes aéronautiques et spatiaux canadiens et européens, notamment par l'entremise de leurs associations industrielles respectives, en particulier le Groupement des industries françaises et l'aérospatial (GIFAS) et l'Association des industries aérospatiales du Canada (AIAC) ;

- de poursuivre les échanges réguliers de renseignements entre le Ministère du Revenu du Canada et la Direction générale des douanes et droits indirects de France dans le cadre de l'accord de 1979 sur l'assistance mutuelle en matière de douanes ;
- de signer rapidement la Lettre d'entente relative à la recherche et au développement ainsi qu'à la mise en oeuvre des technologies et techniques en matière de détection de la contrebande ;
- de poursuivre la coopération douanière au sein de la conférence douanière intercaraïbes (CDI) et du bureau conjoint de renseignement de la CDI et de l'organisation mondiale des douanes, et de développer les projets de cette enceinte notamment ceux relatifs à l'échange de renseignements ;
- de renforcer les liens institutionnels et opérationnels entre les deux armées en tirant partie des opérations du maintien et de la consolidation de la paix en cours ou à venir ;
- de développer la coopération en matière d'armement en maintenant le dialogue sur les questions liées aux satellites de communication militaires, le missile antichar ERYX, le canon GIAT 105 mm LG1 léger et ses munitions, les systèmes d'information pour le commandement des forces et les systèmes de détection et de destruction des mines antipersonnel, ainsi que sur les programmes d'équipement futurs des deux pays ;
- de raviver les consultations bilatérales sur leurs politiques en matière d'environnement dans le cadre du Mémoire d'entente bilatéral de 1991 sur la coopération scientifique dans le domaine de l'environnement ;
- d'améliorer l'efficacité de leurs actions multilatérales en procédant notamment à des échanges d'informations lors de la préparation des grandes conférences multilatérales.

2. Coordonner leur action internationale sur des dossiers prioritaires

1) Analyse et prévision

Un dialogue s'est établi sur les questions qui sous-tendent, à moyen et à long terme, l'évolution du système international et la politique étrangère des deux pays. Paris et Ottawa s'entendent pour poursuivre les rencontres annuelles qui ont lieu entre le Directeur du CAP pour la France et le Directeur Général du Secrétariat de la planification pour le Canada, et pour associer, en fonction des circonstances, d'autres partenaires à ces discussions.

2) Relations transatlantiques

La France et le Canada rappellent leur attachement à la mise en oeuvre concrète du plan d'action euro-canadien. En matière de politique commerciale, la France et le Canada se sont engagés à continuer de faciliter, dans le contexte européen, les échanges de biens et de services et de travailler à la réduction ou à l'élimination des entraves tarifaires ou autres. En matière de politique scientifique et technologique, la France et le Canada se sont engagés à promouvoir dans le contexte européen les échanges de chercheurs et la participation conjointe à des appels d'offres.

3) Questions commerciales multilatérales

Sans préjudice des compétences dévolues à la Commission européenne dans ce domaine, la France et le Canada décident de procéder à des échanges de vues plus systématiques lors des rencontres régulières de fonctionnaires en vue :
- de rapprocher leurs points de vue respectifs pour préparer les prochaines négociations dans le cadre de l'OMC, notamment sur l'investissement ;
- lors des négociations multilatérales, faire cause commune pour définir un cadre plus sûr et plus prévisible pour la promotion et la préservation des identités culturelles ;
- de travailler à l'élaboration de positions communes sur les mesures extraterritoriales ;

- de se concerter sur les mouvements d'intégration régionale qui intéressent actuellement les deux Etats.

4) Nations Unies

La France et le Canada proposent de conjuguer leurs efforts pour contribuer à résoudre la crise financière de l'ONU, de se consulter sur la réforme du système de l'ONU, et de coordonner plus étroitement leurs positions dans toutes les instances de l'Organisation, de même qu'au sein de ses agences spécialisées et organes subsidiaires.

5) Aide publique au développement

La France et le Canada ont rappelé leur attachement aux engagements pris dans les enceintes internationales (ONU, IFI, CAD de l'OCDE) ainsi que dans le cadre du G8 et à une concertation sur les priorités sectorielles et géographiques de l'aide publique au développement. Ils manifestent leur souhait d'une plus grande complémentarité de leurs aides respectives et de l'accroissement de leur efficacité. Ils entendent en particulier développer des actions communes en matière de lutte contre la pauvreté, de développement durable, de recherche pour le développement, et ont décidé :

- de renforcer leur concertation au niveau des représentations permanentes ou des capitales au sein des enceintes internationales (OCDE, ONU) et du G8, en particulier à la veille d'échéances importantes ;
- d'élargir les consultations annuelles bilatérales sur l'Afrique à l'ensemble des dossiers d'aide publique au développement ;
- d'évoquer ces questions lors d'une rencontre annuelle entre les hauts-fonctionnaires concernés.

6) Francophonie

La France et le Canada poursuivent et développent leur coopération dans le cadre de la Francophonie. Cette question est à l'ordre du jour des rencontres annuelles des Ministres chargés du Développement et de la Francophonie et des entretiens annuels entre le Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères français et le Sous-ministre des Affaires étrangères du Canada.

7) Questions régionales

La France et le Canada ont élargi leurs consultations annuelles sur l'Afrique aux régions menacées par l'instabilité et d'inclure ces questions, de même que la coordination des politiques et actions humanitaires, à l'ordre du jour de la rencontre annuelle entre le Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères français et le Sous-ministre des Affaires étrangères du Canada et d'engager une concertation lors d'une crise régionale. Une telle concertation peut reposer sur les consultations déjà existantes entre le Directeur des affaires africaines et malgaches du Ministère français des Affaires étrangères et le Sous-ministre adjoint responsable de l'Afrique au Ministère canadien des Affaires étrangères.

8) Enjeux transnationaux

a) Drogue et criminalité

La France et le Canada s'entendent pour intensifier leur dialogue constructif en matière de lutte contre le crime organisé, la criminalité reliée à la haute technologie, le trafic des stupéfiants et le blanchiment d'argent et la criminalité, notamment dans les instances telles que le groupe d'experts du G8, le GAFI (groupe d'action financière internationale), le

GAFIC (groupe d'action financière internationale pour les Caraïbes) ainsi qu'en application des résolutions adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU sur la drogue.

Les deux Parties s'entendent également pour améliorer leurs échanges de vues dans le domaine de la justice pénale et la prévention du crime notamment dans le cadre du Programme de l'ONU pour la Prévention du crime et la justice pénale, entre autres en vue de la tenue du Xème Congrès de l'ONU pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (2000), mais également dans le cadre des échanges du G8.

La France et le Canada, pays fondateurs et principaux bailleurs de fonds du Centre international pour la prévention du crime (CIPC) établi à Montréal, accordent une priorité importante à la prévention du crime, tant au niveau national qu'international. Les deux pays entendent poursuivre les échanges d'information importants sur les questions, les approches et les modèles les plus prometteurs en matière de prévention.

Les deux Parties conviennent également :

- d'étudier la possibilité d'une action conjointe en Haïti destinée à renforcer la dimension de la lutte contre la drogue dans la coopération policière classique ;
- d'accroître, au plan bilatéral, la coopération douanière et poursuivre les coopérations que la Gendarmerie Royale du Canada entretient avec l'OCRTIS au niveau opérationnel, le SCTIP au niveau technique et la Gendarmerie Nationale ;
- de se consulter sur les programmes et projets d'assistance à la lutte contre les stupéfiants dans les Caraïbes, notamment le plan de la Barbade (programme PNUCID/UE d'assistance en matière de stupéfiants dans la zone Caraïbe les programmes de la CICAC à l'OEA et ceux de la Conférence inter-Caraïbes ;
- de coordonner les programmes et projets d'assistance à la lutte contre les stupéfiants dans les Caraïbes, notamment avec les programmes de la CICAD à l'OEA et ceux de la Conférence douanière inter-Caraïbes.

b) Immigration et asile, trafic de personnes

La France et le Canada confirment leur volonté de poursuivre leur coopération dans les nombreuses organisations multilatérales telles que l'ONU, l'OIM ou le HCR, dans le but de combattre à la fois le trafic de personnes et l'immigration clandestine, et les organisations du crime organisé qui en bénéficient. Les deux pays s'engagent ainsi à travailler conjointement à l'établissement de mécanismes de réaction aux grands mouvements internationaux de demandeurs d'asile et migrants illégaux.

Les deux pays entreprennent de travailler ensemble au développement de mécanismes de gestion efficace des migrations et des mouvements de réfugiés, de même que de coopérer et d'échanger des informations relatives à l'intégration des immigrants et aux phénomènes à l'origine des migrations. Ils s'entendent également pour échanger des informations et les résultats d'expériences liées à l'utilisation des technologies de l'information sur les opérations migratoires.

Le Canada et la France se proposent également de poursuivre leur coopération et échange d'information sur les mouvements internationaux de personnes, particulièrement en ce qui touche les mesures nécessaires au combat de l'immigration clandestine et la contrebande de personnes, et le trafic de femmes et d'enfants.

c) Droits de l'enfant

Paris et Ottawa contribuent activement à la rédaction du protocole facultatif à la Convention sur les droits de l'enfant sur la vente, la prostitution et la pornographie enfantine.

9) Affaires stratégiques, désarmement et non-prolifération

La France et le Canada ont décidé de renforcer leur concertation, tant au niveau des capitales que dans les enceintes internationales appropriés, dans le domaine de la sécurité et de la défense, notamment sur :

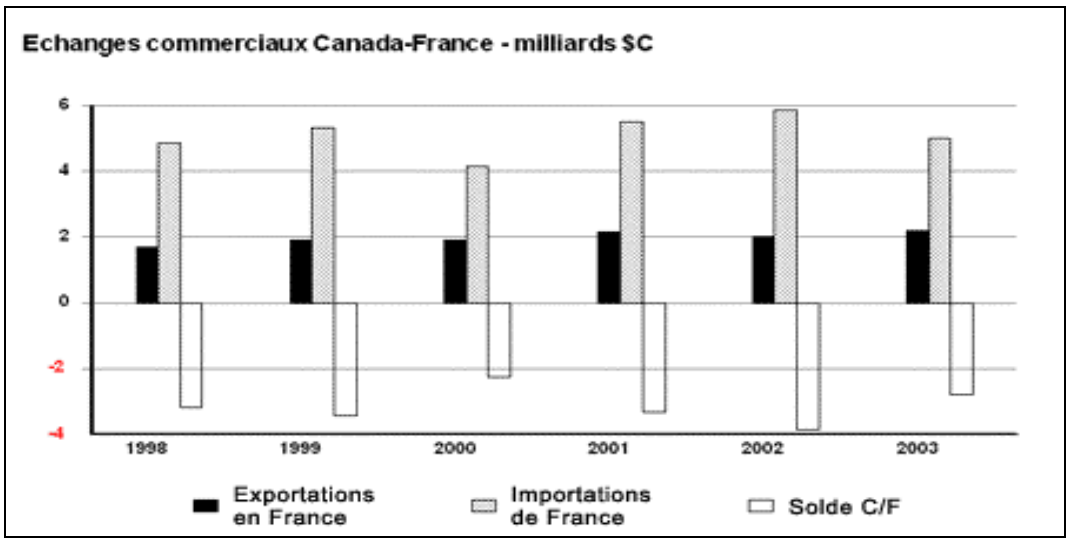
- les dossiers stratégiques liés à l'architecture transatlantique et européenne de sécurité (OTAN, UEO et OSCE) ;
- les dossiers de désarmement ;
- les dossiers de maintien de la paix ;
- les dossiers de non-prolifération, en particulier le processus d'examen renforcé du TNP.

Ils ont par ailleurs rappelé que l'interdiction des mines antipersonnel constitue une priorité. Dans cette perspective, ils souhaitent oeuvrer conjointement à la mise en oeuvre du Traité d'Ottawa sur l'interdiction totale des mines antipersonnel terrestres et coopérer, au sein de tous les forums appropriés, en vue de l'internationalisation du traité.

Les différents points énoncés dans ce programme d'action réaffirment non seulement les convergences de vues entre la France et le Canada, mais également la volonté de Paris et Ottawa de travailler de concert sur des dossiers concrets, et non uniquement par le biais de déclarations d'intention. Le programme d'action constitue, à n'en pas douter, la pierre angulaire des relations politiques entre la France et le Canada.

D. Les relations commerciales Canada-France

La France est le troisième partenaire commercial européen du Canada et le septième dans le monde, après les Etats-Unis, la Chine, le Japon, le Royaume-Uni, le Mexique et l'Allemagne. Les relations économiques Canada-France sont dynamiques et variées. Elles se caractérisent par des échanges soutenus de produits diversifiés, une bonne tenue des échanges de services et un partenariat élargi sous forme d'investissements directs, d'alliances stratégiques et d'échanges scientifiques et technologiques. La France figure parmi les dix marchés prioritaires du Canada.



Echanges (en milliards de dollars) Canada/France et progression								
Années	**Exports C/F**		**Imports C/F**		**Solde C/F**		**Echanges C/F**	
1998	1.68	0%	4.87	-5%	-3.19	-8%	6.55	-4%
1999	1.89	12%	5.31	9%	-3.42	8%	7.20	10%
2000	1.9	0%	4.16	-22%	-2.26	-34%	6.06	-16%
2001	2.16	14%	5.50	32%	-3.34	47%	7.66	26%
2002	1.99	-8%	5.84	6%	-3.85	15%	7.83	2%

2003	2.18	9%	4.99	-15%	-2.81	-27%	7.17 -8%

Produit Intérieur Brut en 2004		
	Canada	**France**
en valeur	1.290 milliards de dollars	1.648 milliards d'euros
rang mondial	7ème	5ème
PIB par Habitant	40.386 dollars	26.580 euros
taux de croissance PIB (%)	2,9%	2,3%
prévision 2005	2,8%	1,4%
prévision 2006	3,1%	2,0%

Commerce extérieur		
	Canada (2004)	**France (2004)**
exportations	412 milliards de dollars(32% PIB)	316 milliards d'euros (20% PIB)
importations	355 milliards de dollars(27% PIB)	320 milliards d'euros (21% PIB)
balance commerciale	+ 57 milliards de dollars	- 4 milliards d'euros

Cinq principaux pays clients (2004)		
	Canada	**France**
Premier	Etats-Unis 85%	Allemagne 15%
Deuxième	Japon 2%	Espagne10%
Troisième	Royaume-Uni 2%	Royaume-Uni 9%
Quatrième	Chine 1,5%	Italie 9%
Cinquième	Allemagne 1%	Belgique 8%

Cinq principaux pays fournisseurs (2004)		
	Canada	**France**
Premier	Etats-Unis 59%	Allemagne 17%
Deuxième	Chine 7%	Italie 9%
Troisième	Japon 4%	Belgique-Lux. 8%
Quatrième	Mexique 4%	Espagne 7%
Cinquième	Royaume-Uni 3%	Royaume-Uni 6%

Selon *Statistique Canada*, les échanges commerciaux franco-canadiens approchèrent en 2003 les 7,2 milliards de dollars. Ils affichèrent une baisse de 8%. L'année 2003 s'inscrit dans la tendance d'une évolution des échanges en dents de scie, comme l'indiquent très nettement les tableaux précédents.

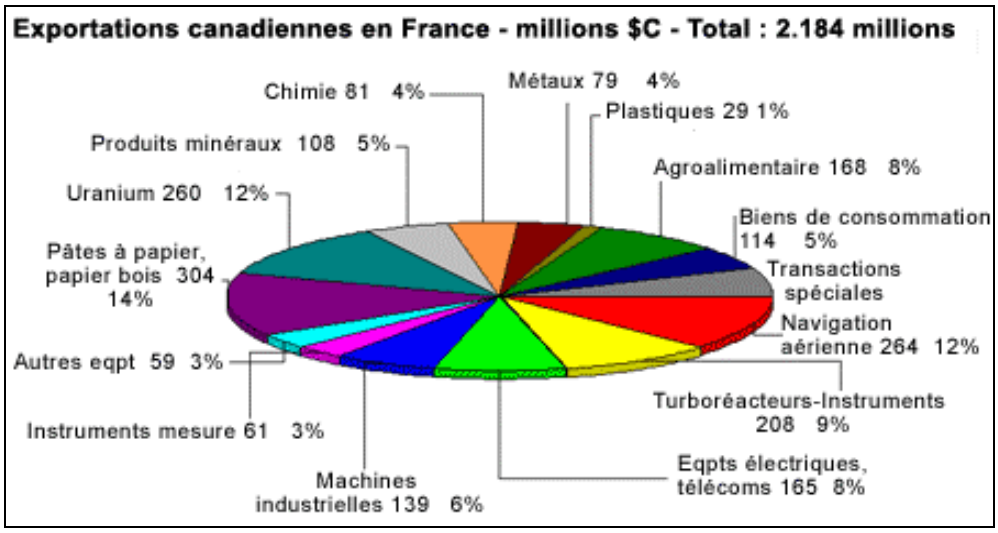
Ce recul global en 2003 est uniquement lié à la baisse des importations (-15%) à 5 milliards de dollars, elle-même issue de la chute des achats du secteur aéronautique. De leur côté, les exportations progressent (+9%) au niveau record de 2,2 milliards de dollars[235].

Le solde commercial continue d'être en faveur de la France. Il a fortement diminué en 2003 pour redescendre en-dessous des 3 milliards de dollars.

Deux spécificités constantes caractérisent les échanges bilatéraux Canada-France. Ils sont concentrés sur le Québec (46%) et l'Ontario (33%). Le secteur aéronautique dans son ensemble (avions et pièces de maintenance, turboréacteurs, instruments de navigation) est prédominant (1,3 milliard de dollars, 19% des échanges, premier poste à l'exportation et à l'importation)[236].

L'importance des échanges aéronautiques concernés influe sur le volume et le mouvement de l'ensemble des échanges bilatéraux. Les résultats globaux traduisent souvent les seules fluctuations du poste aéronautique. Ainsi, en 2003, le recul des échanges tient à celui du secteur aéronautique. Hors aéronautique, les échanges progressent (+8%), sous la double hausse des exportations (+11%) et des importations (+7%).

Côté exportations, la France constitue un débouché important pour les produits finis canadiens à haut contenu technologique et forte valeur ajoutée. 40% des exportations canadiennes sont des biens d'équipements professionnels.



Le secteur aéronautique est le poste le plus important (472 millions de dollars)[237]. Il représente 52% des ventes de biens d'équipements professionnels et 21% de toutes les exportations (contre 15% en 2000). Cela illustre la place du Canada comme 4ème puissance

[235] Il existe des différences importantes dans les données du commerce bilatéral comptabilisés d'une part par Statistique Canada et d'autre part par les Douanes françaises. Concernant les exportations canadiennes vers la France, Statistique Canada comptabilise les ventes directes alors que les Douanes tiennent compte également des exportations qui transitent par un pays-tiers intermédiaire. En conséquence, les exportations canadiennes vers la France comptabilisées par Statistique Canada pour 2003 (2,1 milliards de dollars) sont nettement sous-évaluées par rapport à celles mesurées par les Douanes françaises (3,1 milliards de dollars). A l'inverse, les importations canadiennes comptabilisées par Statistique Canada (4,9 milliards de dollars) sont sur-évaluées par rapport à celles des Douanes françaises (3,9 milliards de dollars).

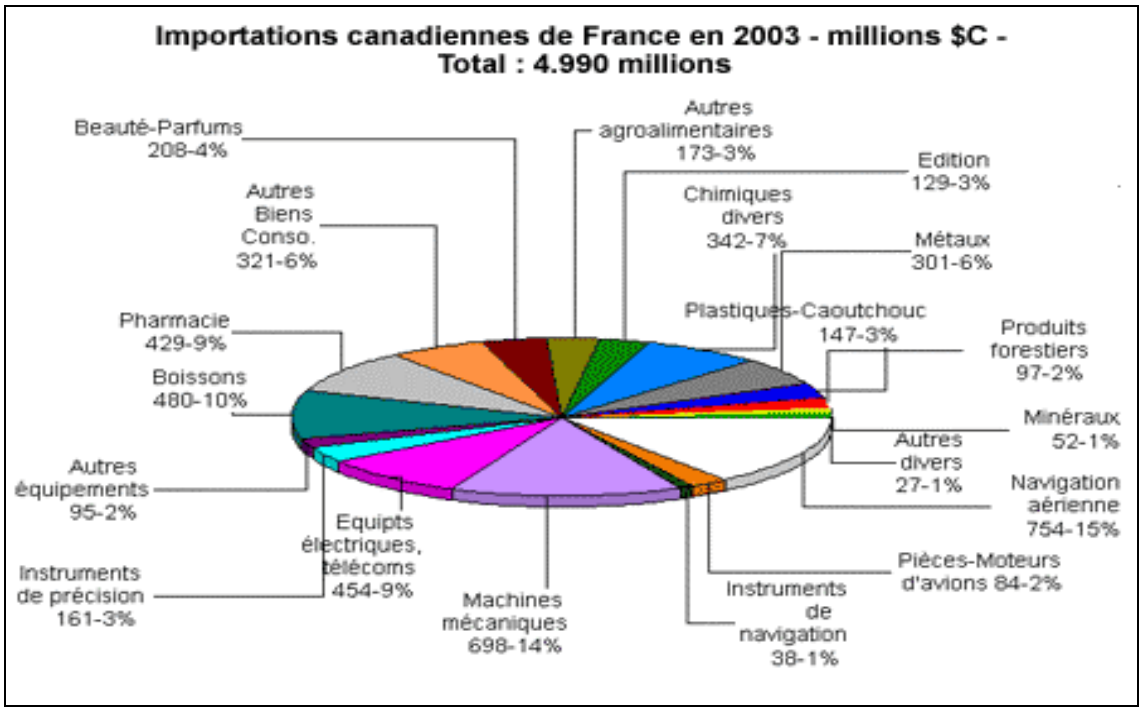
[236] Les Douanes françaises évaluent les échanges aéronautiques à 1,6 milliard de dollars, soit 23% des échanges.

[237] Il est évalué à 973 millions de dollars par les Douanes françaises.

aéronautique mondiale et l'importance des coopérations industrielles entre entreprises canadiennes et françaises du secteur aéronautique. En 2003, les ventes aéronautiques canadiennes sont réparties entre les turboréacteurs (42%), les avions (32%, avions amphibies CL-145 et jets régionaux CRJ), les pièces d'avions (20%) et plus marginalement les instruments de navigation (1%). Une partie des ventes concerne la sous-traitance d'Airbus réalisée au Canada. Les autres ventes technologiques sont : les équipements électriques et certaines technologies de l'information et de la communication (téléphonie, équipements d'émission et de transmission, circuits intégrés) ; les machines industrielles (dont les machines de traitement de l'information) ; et les instruments de mesure. Le Canada mise également sur la diversification de ses produits de base (produits forestiers, uranium, produits minéraux, métaux) et de ses produits agro-alimentaires (mollusques, crustacés, viande de cheval, oléagineux, céréales). La hausse des exportations de 2003 concerne à la fois le secteur aéronautique (+4%) et non-aéronautique (+11%). Alors que les avions et les moteurs d'avions sont en baisse, la hausse est significative pour les pièces d'avions.

Hors aéronautique, la hausse est importante pour les principaux produits exportés. L'uranium (+37%), multiplié par 2,6 en 3 ans, passe à 12% des ventes. Les ventes de biens d'équipement progressent (+18%), soutenues par les machines industrielles et quelques produits de télécommunications, comme les appareils d'émissions pour radiophonie (multiplié par 4), les machines de traitement de l'information et leurs pièces (+60%). Les autres ventes en forte croissance sont les huiles de pétrole (+123%), les mollusques (+29%), les crustacés (+48%), les livres (+221%).

Le Canada est un fournisseur significatif de la France en ce qui concerne plusieurs produits. Il est le premier fournisseur en uranium (37% des importations françaises), en pâtes de bois (13%), en appareils pour les lancements aériens (52%), en coquilles Saint-Jacques (20%), en homards congelés (79%) ou en graines de moutarde (58%). Il est le deuxième fournisseur pour la viande de cheval (13%) ; le troisième en papier journal (14%) et en moteurs d'avions (5%) ; le quatrième en minerais de fer (6%) et fèves de soja (5%); le cinquième en aluminium (6%).



Près de la moitié des achats canadiens en France sont des biens d'équipements professionnel, dont un tiers pour le secteur aéronautique. En dehors de ce secteur, les biens d'équipements industriels sont des machines industrielles et mécaniques, des équipements électriques et certaines technologies de l'information et de la communication (circuits intégrés, équipements d'émission), des instruments de précision. Les autres achats importants sont les biens de consommation (vins-alcools-eaux, médicaments, parfums-beauté, livres) et les produits intermédiaires (chimie, métaux, plastiques).

Les importations ont fortement reculé en 2003 (-15%). Ce mouvement global traduit la très forte baisse des achats du secteur aéronautique (-57%), liés à l'achèvement des livraisons d'Airbus (effectuées en 2001 et 2002). Malgré les fluctuations, le secteur aéronautique reste le 1er poste d'importation (876 millions de dollars), représentant 17% des importations bilatérales.

Hors aéronautique, les importations continuent de progresser à un rythme toutefois ralenti (+7%, après +12% en 2003). Des produits, en hausse continue depuis quelques années, poursuivent leur progression : vins (+16%), médicaments (+50%), circuits intégrés (+100%), produits de beauté et parfums (+12%), produits chimiques organiques (+24%). Les achats de médicaments, par exemple, ont plus que doublé en 3 ans, passant de 4 à 7% des importations.

La France est un fournisseur important du Canada en ce qui concerne plusieurs produits. Elle est son premier fournisseur en vins (33% des importations mondiales canadiennes) ; le deuxième en avions (29%) et instruments de navigation aérienne (8%), en appareils industriels de levage (25%), en parfums (39%) et produits de beauté (14%) et en livres (6%) ; le troisième en spiritueux (13%) ; le quatrième en turboréacteurs (2%) ; le sixième en médicaments (6%) ; le huitième en circuits intégrés (5%).

La relation économique entre le Canada et la France ne se limite pas aux seuls échanges commerciaux. Le commerce bilatéral de services progresse. Selon les données de la Banque de France, sa valeur estimée atteignait 3,5 milliards de dollars en 2003. Pour la même année, le Canada est importateur net de services à hauteur de 693 millions de dollars : les dépenses canadiennes en services français s'élèvent à 2,1 milliards de dollars contre 1,4 milliard de dollars de recettes de services canadiens aux Français. Les échanges bilatéraux sont essentiellement composés de services aux entreprises (1,4 milliard de dollars), de transports (891 millions de dollars) et de tourisme (891 millions). Le Canada est importateur net dans ces 3 postes, à hauteur de 396 millions de dollars dans les services aux entreprises, 104 millions de dollars dans les transports et 88 millions de dollars dans les voyages. En 2002, 312.000 Français ont visité le Canada et 506.000 canadiens se sont rendus en France.

La diversité des échanges commerciaux entre le Canada et la France est à l'image des relations politiques. Elles sont variables d'une année à l'autre, équitables, et ne reposent pas exclusivement sur certaines marchandises. Dans la répartition des importations, comme dans celle des exportations, on ne note pas de dépendance à l'égard d'une activité particulière, ce qui rend ces relations saines et solides.

Chapitre II
La réaffirmation du Canada en Amérique du Nord

Les attentats du 11 septembre 2001 ont considérablement changé la politique du Canada dans l'espace nord-américain. En grande partie sous la pression de Washington, mais également dans un souci de réadaptation de ses capacités de réponse à des situations d'urgence, Ottawa a ouvert un vaste débat portant sur la politique de sécurité, qui comprend des changements institutionnels et d'importantes réformes des Forces canadiennes[238].

Parallèlement à ces aspects internes, le Canada repense sa relation avec ses voisins, en particulier les Etats-Unis (les relations avec le Mexique étant plus modestes), en opérant à la fois un rapprochement sur les questions liées à la sécurité et une certaine prise de distance sur les orientations politico-stratégiques. C'est d'ailleurs en grande partie dans un souci de se démarquer de Washington que le gouvernement de Paul Martin publia l'Enoncé de politique internationale en 2005, qui réaffirme les besoins de réforme et d'interopérabilité avec les Etats-Unis dans le domaine de la sécurité, mais concrétise dans le même temps un recadrage des priorités d'Ottawa sur la scène internationale. A bien des égards, cet Enoncé de politique internationale peut être considéré comme une convergence de valeurs et d'intérêts entre le Canada et les pays de l'Union européenne, notamment la France. C'est donc en prenant appui sur une certaine prise de distance d'une politique extérieure trop continentale, et en s'affirmant d'avantage sur la scène internationale, qu'Ottawa s'impose comme un interlocuteur plus proche de Paris. Cet Enoncé, s'il a pour ambition de définir la politique extérieure du Canada, a par ailleurs essentiellement pour objectif de recadrer la place d'Ottawa dans l'espace nord-américain. C'est la raison pour laquelle il participe à la réaffirmation continentale d'un pays longtemps considéré comme un allié docile des Etats-Unis. Enfin, de nombreux éléments de cet Enoncé avaient déjà été annoncés dans les mois ou les années qui précédèrent sa publication, comme l'augmentation du volume des forces armées et de la réserve, le renforcement des mesures de protection le long de la frontière avec les Etats-Unis (longue de 8.850 km), et la création du Corps canadien. Il s'agit donc, plus qu'un texte fondateur de la politique étrangère et de défense du Canada, de la confirmation de tendances déjà annoncées.

I. Mesures de sécurité nationale post-11 septembre

Consécutivement aux attentats du 11 septembre, le Canada a engagé une réorganisation en profondeur de ses mesures de sécurité et de protection. C'est donc sur le plan de la sûreté du territoire que le Canada a appuyé des réformes considérables. Pour ce faire, Ottawa a rendu publiques d'importantes transformations institutionnelles devant permettre aux autorités fédérales de mieux répondre à des situations de crise. A ces réformes sont venus s'ajouter des changements dans les Forces canadiennes, avec pour objectif une meilleure efficacité et une plus grande réactivité.

« *Le moral des troupes prend du mieux* », admet le colonel à la retraite Alain Pellerin, directeur général de la Conférence des associations de la défense du Canada, un organisme

[238] De nombreuses publications rendent compte de ces débats entre responsables politiques, mais également dans les milieux intellectuels.

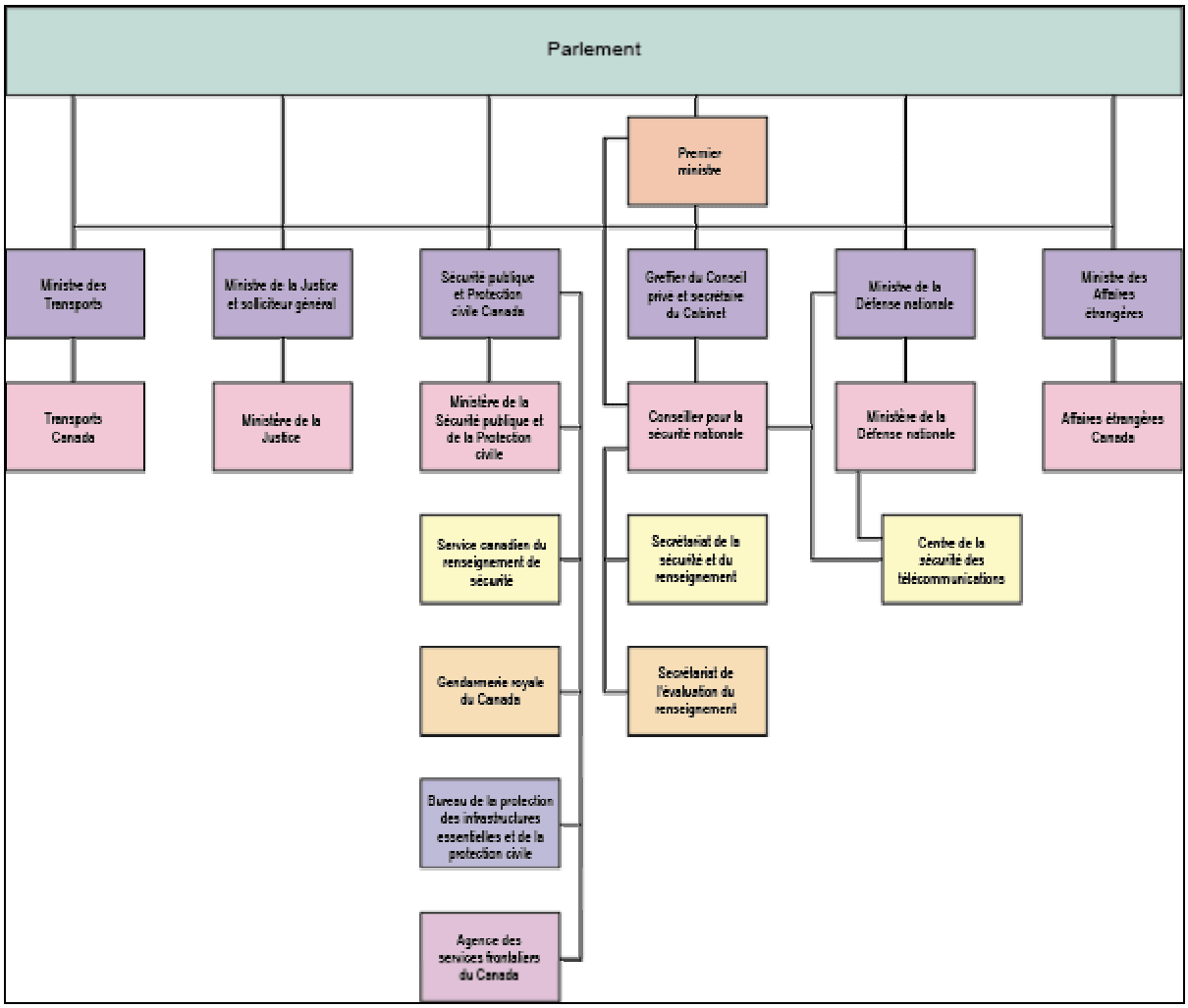
établi à Ottawa et regroupant essentiellement des militaires[239]. Stephen Harper s'est engagé à augmenter de 10% le budget militaire du Canada, le portant à plus de 20 milliards de dollars en 2010. Il a promis l'achat d'équipement, dont des appareils de transport stratégique ainsi que des brise-glace chargés de protéger la souveraineté canadienne dans l'Arctique. Les effectifs militaires vont aussi augmenter, notamment avec la création de nouvelles unités d'intervention rapide, dont une de 650 soldats à la base de Bagotville au Québec. Le budget militaire canadien a été réduit de 25% au cours des années 90, et ses effectifs ont fondu de 30%, rappelle le colonel Pellerin. Dans l'ensemble, les dépenses militaires du gouvernement ont diminué de moitié entre 1985 et 2003, passant de 2,2% à 1,1% du PIB. Des 52.000 soldats canadiens actifs, à peine la moitié sont aptes à être déployés, déplore le colonel Pellerin. Ce sont souvent les mêmes qui vont constamment d'une mission à l'autre, de la Bosnie à l'Afghanistan en passant par Haïti : « *Cela rend difficiles les relations familiales* », précise-t-il pour expliquer le climat de déprime qui prévaut souvent au sein des Forces canadiennes[240]. On note ainsi que la tendance amorcée par le gouvernement de Paul Martin, et reprise dans l'Enoncé de politique internationale, est partagée par les Conservateurs, et le gouvernement actuel devrait en toute logique appliquer les engagements contenus dans l'Enoncé.

A. Les changements institutionnels

Le ministère de la Défense est un élément majeur de l'équipe de sécurité nationale, mais le Canada, étant donné ses intérêts pour la lutte contre le terrorisme, se concentre d'abord sur la collecte intégrée du renseignement et sur la manière d'atteindre certaines cibles, ce qui mobilise surtout les organismes d'application de la loi et les forces d'opérations spéciales[241].

Organigramme des responsables de la sécurité au Canada[242]

[239] François Berger, « L'élection des conservateurs donne de l'allant aux soldats canadiens », *La Presse*, 27 janvier 2006.
[240] *Ibid*.
[241] Les forces d'opérations spéciales du Canada regroupent la Deuxième Force opérationnelle interarmées, la Compagnie de défense nucléaire, biologique et chimique interarmées des Forces canadiennes et l'élément du quartier général national (bureau d'état-major J3 pour la lutte contre le terrorisme et les opérations spéciales) au quartier général de la Défense nationale.
[242] Canadian Intelligence Resource Centre, " Agencies with Security Intelligence Roles": http://circ.jmellon.com/docs/view.asp?id=663.



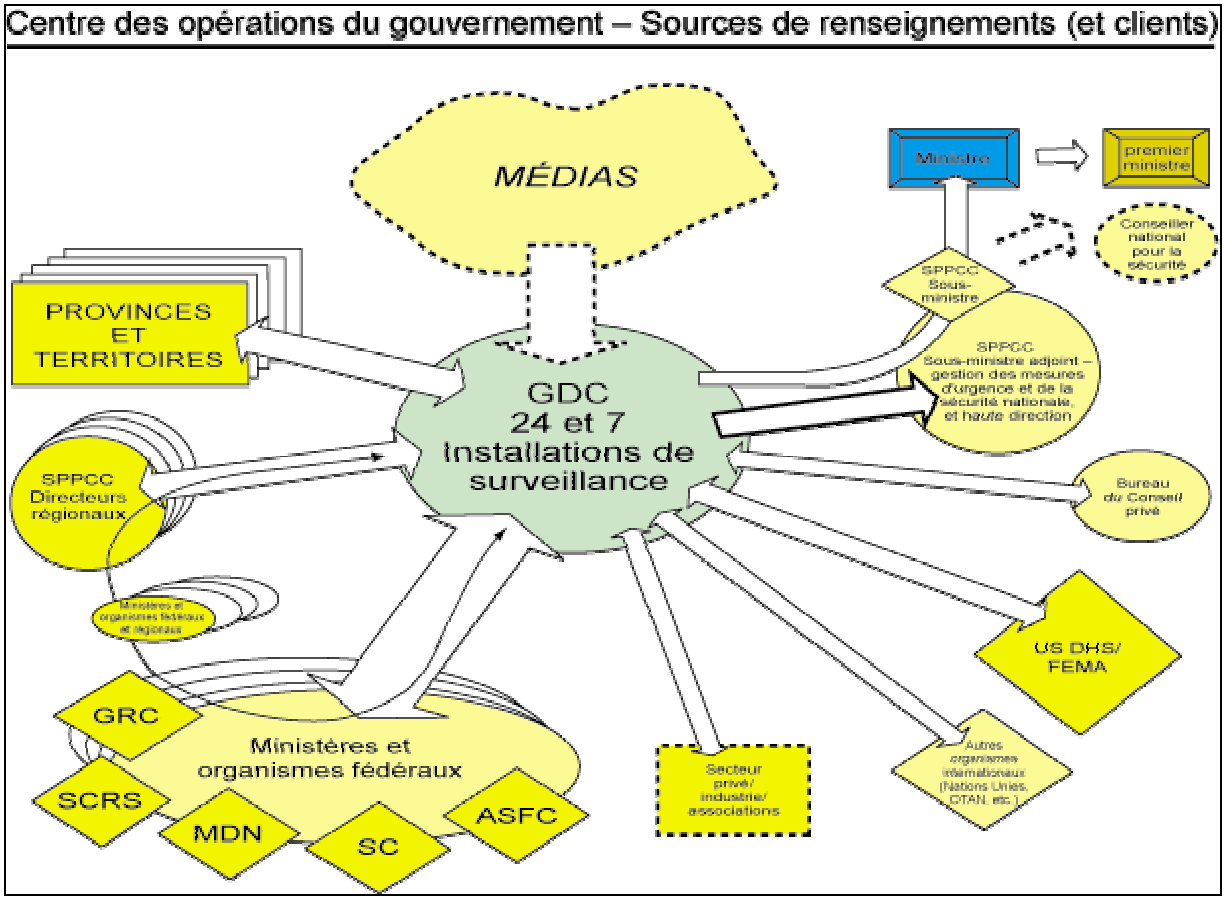
Le gouvernement fédéral a reconnu que les différents ministères doivent collaborer, et a en conséquence remanié les principaux organismes et ministères afin de les aider à combattre le terrorisme. *Sécurité publique et Protection civile Canada* est le centre opérationnel de la coordination pour tout ce qui relève de la sécurité nationale. Cet organe, placé sous la responsabilité du vice-premier ministre, regroupe les principaux éléments d'intervention en cas d'urgence de plusieurs ministères et organismes essentiels afin de mieux coordonner leurs activités[243]. Il synchronise également les interventions en cas d'urgence par l'intermédiaire d'un centre d'opérations national.

Le Centre des opérations du gouvernement, qui relève de *Sécurité publique et Protection civile Canada*, a pour mandat « *d'assurer la coordination et la direction sur le plan stratégique au nom du gouvernement canadien, en réaction à un événement actuel ou futur ayant des incidences sur la sécurité nationale* »[244]. Pour le Canada, il s'agit d'un mandat nouveau, presque révolutionnaire, parce que c'est probablement la première fois qu'un centre d'intervention national dispose de pouvoirs sur les organismes qui apportent du soutien et sur ceux qui en reçoivent. Les ministères et les organismes conservent leur perspective

[243] Sécurité publique et Protection civile Canada regroupe les organismes suivants : la Gendarmerie royale, le Service canadien du renseignement de sécurité, les Services correctionnels, la Commission nationale des libérations conditionnelles, le Centre des armes à feu et l'Agence des services frontaliers.
[244] Exposé du directeur du Centre des opérations du gouvernement, Sécurité publique et Protection civile Canada, 20 août 2004.

stratégique et opérationnelle et sont toujours chargés de la coordination interinstitutionnelle, mais ils doivent respecter les directives de la nouvelle politique canadienne de sécurité nationale du Canada, publiée sous le titre *Protéger une société ouverte*.

Le Centre des opérations du gouvernement est destiné à être le cœur des communications et du soutien afin de fournir une source diversifiée de renseignement et de transfert des connaissances (comme l'indique le tableau ci-après). Tous les principaux intervenants ne sont pas inclus dans le modèle interinstitutionnel; comme chaque incident ou intervention nécessite probablement la participation de différents organismes, la structure peut être modifiée en fonction des besoins opérationnels.

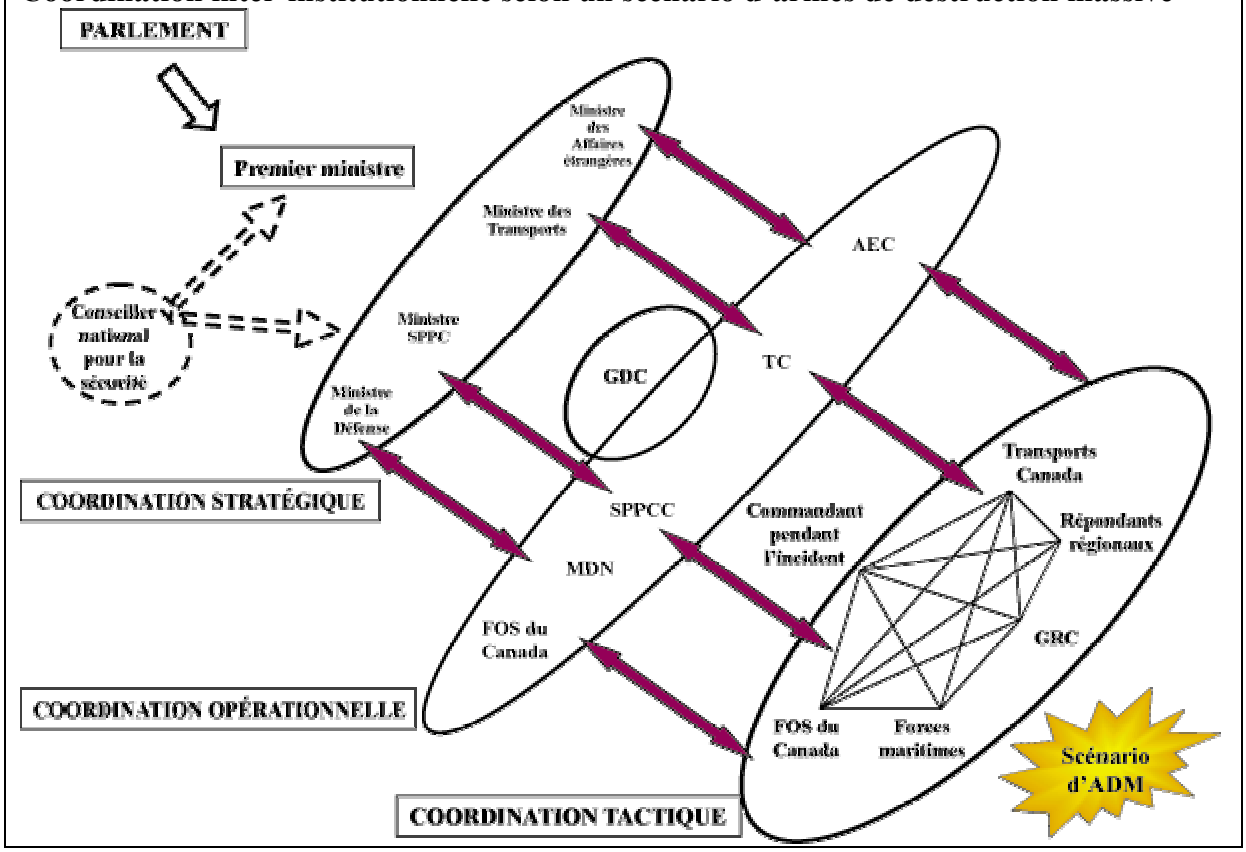


Le scénario de prolifération d'armes de destruction massive qui nécessiterait sans doute l'intervention des forces spéciales impose une coordination entre les organismes qui pourrait ressembler à celle qu'illustre le tableau ci-après. Selon un scénario simplifié, une organisation terroriste tenterait d'introduire illégalement du matériel radioactif et de puissants explosifs dans une petite crique de la côte sud de la Colombie-Britannique. Le contexte révélerait que cette organisation terroriste avait l'intention de faire pression sur le gouvernement canadien pour qu'il retire son contingent militaire du pays X, le menaçant d'une destruction imminente en cas de refus. Le scénario pourrait se poursuivre par la déflagration prématurée du matériel radioactif et la contamination d'une région très peuplée.

C'est ce type de scénario qui est étudié à Ottawa, et la faculté de réponse, en révélant de multiples failles, impose des réformes afin d'être plus à même de contrer les risques d'attaques terroristes. Il va sans dire, nous le verrons plus loin, que Washington suit de très

près les réformes du Canada dans ce domaine, se sentant directement concerné par le risque terroriste dans l'espace nord-américain.

Coordination inter-institutionnelle selon un scénario d'armes de destruction massive

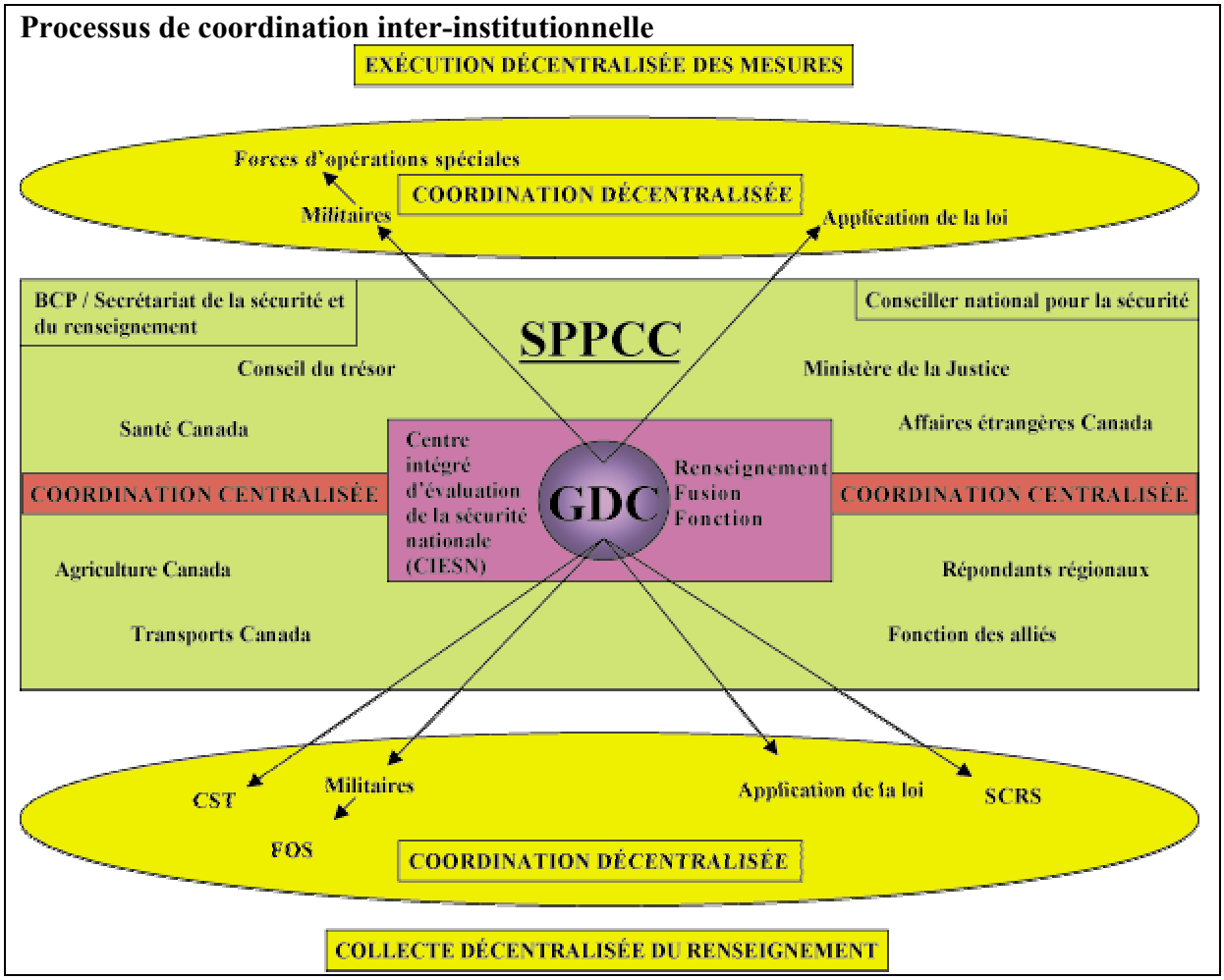


Les forces d'opérations spéciales sont ajoutées au lien de coordination du ministère de la Défense nationale au sein de l'équipe de sécurité nationale. Etant donné leur spécialisation et les limites de leurs ressources et de leurs capacités, elles n'interviendraient normalement que s'il fallait recourir à la force ou posséder des compétences particulières. Un principe fondamental de la planification des opérations spéciales est le suivant : il faut détacher très tôt des planificateurs des forces spéciales dans les quartiers généraux supérieurs, en prévision d'une crise grave. En raison de la nature de la sécurité opérationnelle, ce modèle est plus concis qu'il ne le serait pour une catastrophe naturelle ou une pandémie telle que le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS).

Selon David Tucker, analyste de la défense à la *Naval Postgraduate School* à Monterey, en Californie, le processus interinstitutionnel comporte trois caractéristiques : « *C'est un réseau déguisé en hiérarchie, qui regroupe différents modes et délais de prise de décisions et a des dimensions horizontales et verticales* »[245]. Le paradigme réseau/hiérarchie peut paraître contradictoire, mais un réseau et un modèle hiérarchique se complètent sur le plan fonctionnel. Dans une hiérarchie, on peut prendre rapidement des décisions parce que l'autorité est centralisée ; en revanche, dans un réseau, les prises de décisions peuvent être complexes et lentes. Le réseau de coordination inter-institutionnelle est adaptable, et sa flexibilité lui confère de la résistance dans le contexte des menaces asymétriques. A l'opposé, une hiérarchie peut s'avérer moins accommodante et montrer de la partialité. Aux fins de

[245] David Tucker, "The RMA and the Interagency: Knowledge and Speed vs. Ignorance and Sloth?", *Parameters,* US Army War College Quarterly, automne 2000.

sécurité publique, le modèle interinstitutionnel devrait ressembler à la fois à un réseau et à une hiérarchie. Le tableau ci-après montre les rouages du processus de coordination dans un réseau de sécurité nationale perfectionné.



A la tête de la hiérarchie se trouve le gouvernement fédéral, représenté par le vice-premier ministre, puis par le conseiller à la sécurité nationale et les administrations centrales des ministères concernés. Les membres de la communauté de la sécurité interinstitutionnelle sont également liés par des ententes bilatérales, par des accords à l'échelle des services, par *Sécurité publique et Protection civile Canada*, par des rapports interservices et entre les groupes de travail ainsi que par le nouveau bureau du conseiller à la sécurité nationale. Il y a une coordination horizontale au sein de chaque ministère ; le ministère de la Défense nationale en fournit un bon exemple, les forces d'opérations spéciales étant situées à un niveau parallèle à celui du ministère[246].

B. Protection du territoire

Le Canada a un rôle à jouer dans la sécurité internationale et dans la transformation du renseignement. Comme l'observe Margaret Atwood dans un ouvrage intitulé *Survival*, la littérature canadienne nous dépeint souvent le Canada comme une nation qui nettoie les

[246] Major Tim Lannan, « La coordination entre les organismes de la sécurité nationale pour mieux combattre le terrorisme », *Revue militaire canadienne*, Vol. 5, n° 3, Automne 2004. Le major Tim Lannan est officier d'état-major de la cellule de contre-terrorisme et des opérations spéciales au quartier général de la Défense nationale.

dégâts après les assauts de la nature. Puisqu'il est d'ordinaire impossible de prévoir les cataclysmes, les Canadiens ont appris à survivre et à témoigner ensuite[247]. Si l'on examine la réaction du Canada à divers événements, qu'il s'agisse de la crise du Front de libération du Québec, de l'explosion de l'avion d'Air India, de la tempête de pluie verglaçante, de la panne de courant et du SRAS, on observe une tendance à réagir aux crises une fois qu'elles se sont produites. Comme le relève un analyste, « l*a 'culture de la réaction' pèse trop lourd sur les ressources lorsque la demande augmente subitement avant et pendant les urgences. Trop de choses bougent en même temps, si bien qu'il devient impossible de déterminer les priorités et de gérer les risques* »[248]. Le sénateur Kenny, président du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, se montre encore plus explicite dans l'introduction d'un rapport parlementaire : « *Nous ne pouvons tout simplement pas nous défendre contre l'imprévu. Nous devons tout simplement prévoir. Et nous devons tout simplement nous défendre* »[249].

Des progrès considérables ont été réalisés dans ce domaine, comme en témoignent la nouvelle politique de sécurité nationale et la *Loi sur la sécurité publique.* Les autorités canadiennes ont commencé à relier de nombreux maillons des systèmes de sécurité et de renseignement pour élaborer une stratégie générale, mais cette entreprise est loin d'être terminée. L'administration fédérale a choisi jusqu'à présent d'aborder le problème en modifiant la législation, en augmentant sensiblement les ressources et en remaniant considérablement l'appareil d'Etat. La politique de sécurité nationale renforce la définition de la sécurité nationale et confère un mandat au conseiller national en matière de sécurité. La *Loi sur la sécurité publique* énoncée dans le projet de loi C-7 renforce l'échange du renseignement en matière de sécurité aérienne et elle assure surtout aux autorités portuaires l'affectation de fonds publics destinés à la sécurité. Toutefois, le texte de cette loi ne comporte aucune référence à l'échange du renseignement maritime. Le mandat de plusieurs ministères a été modifié mais en fonction de différents aspects du problème. Sur le plan des ressources, le gouvernement a d'abord manifesté un vif intérêt. Divers projets de Douanes Canada, de Transports Canada et d'autres ministères portaient sur le secteur aérien et sur des questions transfrontalières. Par ailleurs, le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime a présenté un plan qui propose de se concentrer d'abord sur la sécurité du périmètre en surveillant le secteur, en collaborant, en protégeant les ports et en étant prêt à intervenir. Ce projet a été récompensé par un financement de 172 millions de dollars, réparti sur cinq ans, pour promouvoir la sécurité maritime. Pourtant, il ne devait constituer qu'une première étape. Une fois la sécurité du périmètre assurée, on devait immédiatement traiter des questions relatives au territoire situé à l'intérieur du périmètre et on devait ensuite prendre des mesures similaires dans l'Arctique. Cela ne s'est pas encore produit[250].

Danforth Middlemiss a déclaré devant le Comité sénatorial permanent présidé par le sénateur Kenny : « *Si nous nous contentons de l'excellent travail de ces groupes interministériels pour combler les lacunes existantes, ils ne vont pas manquer de le faire, et il*

---

[247] Margaret Atwood, *Survival: A Thematic Guide to Canadian Literature,* Anansi, Toronto, 1972, p. 2.
[248] Opinion de Danforth Middlemiss exprimée dans « Les côtes du Canada : Les plus longues frontières mal défendues au monde », Rapport publié par le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 37e Législature, 2e Session, vol. 1, octobre 2003, p. 16.
[249] *Ibid*.
[250] Sur ces questions, lire Capitaine de vaisseau Peter Avis et Iain Grant, « La sécurité maritime et la culture de la prévention au Canada », *Revue militaire canadienne*, Vol. 5, n° 4, Hiver 2004 – 2005. Peter Avis, officier de marine, poursuit des études supérieures à la *Norman Patterson School of International Affairs* de l'université Carleton, à Ottawa. Iain Grant est candidat au doctorat en science politique à l'université Dalhousie, à Halifax.

ne se passera rien de plus que par le passé. Nous avons besoin de politiques »[251]. Les Etats-Unis ont promulgué une stratégie de sécurité nationale, de sécurité intérieure et de sécurité maritime du territoire. Le Canada ne peut se vanter que d'avoir formulé une première politique de sécurité nationale. En l'absence d'une politique maritime officielle ou d'une stratégie liée à une politique de sécurité nationale avisée, quelques fonds de tiroir budgétaires répartis entre des ministères voraces ne permettront jamais d'assurer une sécurité nationale et maritime satisfaisante.

Certes, il y a eu des améliorations perceptibles et qui ont une grande portée, mais les mesures prises demeurent marquées par la mentalité qui existait avant les événements du 11 septembre, c'est-à-dire par la réaction et la gestion des conséquences. Le gouvernement doit posséder une culture de la prévention pour que le Canada, de concert avec ses alliés, soit parfaitement renseigné sur les réseaux terroristes. Malheureusement, en matière de sécurité nationale, l'incidence de l'application de la loi et des services du renseignement, qui sont des éléments essentiels, sur la divulgation et les poursuites judiciaires constitue l'un des obstacles majeurs. Aux Etats-Unis, la culture de la prévention, dont John Ashcroft, ancien *Attorney General*, s'est fait le champion, est différente, car elle est assujettie au *Patriot Act*, qui permet d'interpréter les actes criminels comme des agressions en temps de guerre[252]. Au chapitre du terrorisme, la version canadienne doit tenir compte des dispositions de la Charte et de la législation sur la protection des renseignements personnels.

Comme l'ont observé David Pratt, ancien ministre de la Défense, et Ward Elcock, ancien directeur du Service canadien du renseignement de sécurité, le Canada doit recueillir davantage de renseignements à l'étranger aux fins de sécurité[253]. Certaines mesures ont été prises à cet égard, mais restent encore insuffisantes de l'avis des analystes. Le Canada doit contribuer aux efforts mondiaux s'il veut tirer un meilleur parti de la collaboration internationale en matière de renseignement, collaboration qui a récemment donné des résultats spectaculaires en Europe et en Asie du Sud-Est.

Ces actions à l'étranger s'inscriraient logiquement et efficacement dans un système de sécurité maritime. L'information fournie par les alliés européens et asiatiques servirait de mécanisme d'alerte et de dépistage rapides permettant de faire le bilan de la situation dans les eaux internationales et dans les ports étrangers. Selon David Pratt, il serait possible d'exercer une vigilance constante et rigoureuse dans les eaux canadiennes grâce à un plan stratifié comportant divers dispositifs, tels que les radars haute fréquence à ondes de surface, le système d'identification automatique, les drones et la couverture par satellite[254]. En fonction du bilan obtenu, un groupe formé d'analystes du renseignement pourrait collaborer au projet de gestion des renseignements et d'échange de données maritimes, lequel serait lié au réseau gouvernemental d'accès restreint mentionné récemment par la vice-première ministre, Madame McLellan. Le groupe de planification binational établi au Colorado assurerait la liaison avec les services américains dans le cadre du commandement du Nord afin d'améliorer l'évaluation et les dispositifs d'alerte. Les ministères de l'Immigration et des Transports, Douanes Canada, la Gendarmerie royale, le Service canadien du renseignement

---

[251] Danforth Middlemiss, « Les côtes du Canada : Les plus longues frontières mal défendues au monde », *op. Cit*., p. 123.

[252] John Ashcroft, "A New Culture of Prevention: An Interview with John Ashcroft", *The Patriot,* le 13 mai 2003. Disponible à l'adresse www.thepolitic.org/news/2003/05/13/National.

[253] David Pratt, "Foreign Intelligence in the New Security Environment", *in* David Rudd et David McDonough (éd.), *Canadian Strategic Forecast 2004 – The "New Security Environment": Is the Canadian Military Up to the Challenge?,* Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, 2004, p. 10.

[254] *Ibid*.

de sécurité et le Centre de la sécurité des télécommunications transmettraient l'information fournie par les autorités de sécurité portuaire et les réseaux locaux au moyen de centres de coordination interministériels intégrés, situés sur les côtes, dans les Grands Lacs et dans l'Arctique.

Les questions locales seraient traitées localement. En revanche, il faudrait transmettre immédiatement les évaluations critiques au Centre d'évaluation intégrée des menaces pour qu'un organisme national, le Bureau du Conseil Privé, les analyse[255]. Autrefois, les évaluations passaient généralement de ce bureau à celui du sous-ministre adjoint et suivaient ensuite la filière hiérarchique de haut en bas. Par ailleurs, il n'y a actuellement pas de mécanisme pour transmettre aux hauts dirigeants fédéraux des renseignements alarmants. Selon Cynthia Grabo, spécialiste américaine du renseignement, la culture de la prévention « *ne peut se concrétiser que si les résultats des évaluations sont fiables et si on peut déclencher une intervention urgente à n'importe quel échelon, lorsqu'il a été recommandé de sonner l'alerte* »[256].

L'idée de créer un centre interministériel de coordination nationale branché sur les centres de coordination régionale permet aux hautes instances fédérales de disposer toutes des mêmes données lorsqu'elles doivent prendre des décisions susceptibles de requérir la force militaire ou à des opérations spéciales. Enfin, il reste nécessaire de travailler en collaboration pour réagir aux menaces. La Gendarmerie royale, Douanes Canada et le ministère de l'Immigration, avec le concours de la marine et, dans les cas extrêmes, de la section maritime de la Deuxième Force opérationnelle interarmées et d'autres services spécialisés des forces canadiennes, doivent être prêts à fournir les ressources nécessaires.

C. Transformation de la force aérienne

Deux documents présentent la transformation en cours de la force aérienne canadienne. *La Force aérienne canadienne, une institution essentielle à la sécurité nationale* décrit la force aérienne actuelle, une organisation diminuée de moitié par les compressions budgétaires après la fin de la Guerre froide mais qui a deux fois plus de personnel participant à des opérations. *Vecteurs stratégiques* fait état de la transformation à long terme de la force aérienne et de la stratégie utilisée à cette fin, conformément à la vision que présente le document sur le cadre stratégique du ministère de la Défense nationale. *Stratégie 2020* fournit pour sa part un cadre stratégique plus large pour les forces canadiennes qui guidera la planification de la défense dans les années à venir[257]. Il s'agit de doter le pays de forces modernes, parfaitement préparées, déployables dans le monde entier, aptes au combat, capables d'intervenir rapidement en situation de crise, au Canada comme à l'étranger, au cours d'opérations interarmées ou interalliées. Selon cette stratégie, la mise sur pied de forces parfaitement opérationnelles est une entreprise de longue haleine, et il peut falloir jusqu'à vingt ans pour acquérir les capacités nécessaires[258]. Les auteurs de *Vecteurs stratégiques* tiennent compte de ces données.

---

[255] Le Bureau du Conseil Privé est le centre d'analyse fédéral, comparable dans ses activités au CAP du Quai d'Orsay. Cependant, à l'inverse du centre français, il n'est pas rattaché au ministère des Affaires étrangères, mais dépend directement du bureau du Premier ministre.

[256] Cynthia Grabo, *Anticipating Surprise: Analysis for Strategic Warning,* Joint Military Intelligence College, Washington, 2002, p. 50.

[257] Nous reviendrons plus loin en détail sur son contenu.

[258] Ministère de la Défense nationale, *Stratégie l'an 2020 – Formulation de l'Énoncé de stratégie,* Ottawa, 1999, p. 1 et 6.

Les auteurs de *Vecteurs stratégiques* évaluent la situation actuelle en matière de sécurité, décrivent les capacités aérospatiales du Canada et expliquent la vision, la mission et les caractéristiques de la future force aérospatiale. L'objectif est de transformer la force aérienne, qui est actuellement surtout statique et axée sur des plates-formes, en une force aérospatiale expéditionnaire, gérée en réseaux, fondée sur les capacités et axée sur les résultats. Cette force a pour mission de surveiller et d'exploiter l'environnement aérospatial là où c'est nécessaire afin de concourir à la sécurité et aux objectifs du Canada. Le *Cadre de capacité aérospatiale* est le premier plan détaillé à court et à moyen termes destiné à concrétiser la vision d'une future force aérospatiale. Il sera régulièrement mis à jour.

Qu'est-ce qu'une force aérospatiale? Ce terme figure dans la doctrine canadienne depuis au moins 20 ans, et évoque clairement l'indivisibilité de l'air et de l'espace, les présentant, ainsi que l'ont fait plusieurs auteurs, comme une « seule zone », dans la mesure où les capacités spatiales serviront surtout à appuyer les opérations aériennes[259]. Ici, ce terme ne fait pas référence à la militarisation de l'espace mais à l'exploitation d'un potentiel pour améliorer les communications, la navigation, la surveillance et l'alerte, l'observation de l'environnement et les activités de renseignement et de reconnaissance. Il y a certes des différences entre l'air et l'espace, mais ces deux termes sont traités comme une seule dimension[260]. La définition de la puissance aérospatiale découle de la définition suivante d'une force aérospatiale : elle inclut l'éventail des capacités aérospatiales militaires et civiles d'une nation, en temps de paix comme en temps de guerre[261]. Les définitions et les théories de la puissance aérospatiale varient légèrement en fonction des changements technologiques et des innombrables opérations que mènent les forces aérospatiales, mais presque tous les théoriciens jugent qu'une définition de la puissance aérospatiale « *doit inclure bien davantage que des machines* »[262].

Sur le plan stratégique, les vecteurs suivants constitueront le fondement de la transformation de la force aérienne :

- Une capacité opérationnelle axée sur les résultats;
- Une capacité expéditionnaire d'intervention rapide;
- La transparence de l'interopérabilité;
- La transformation des capacités aérospatiales;
- Un leadership facilitant la transformation;
- La polyvalence et l'éducation du personnel;
- L'élargissement des partenariats stratégiques;
- Une meilleure gestion des ressources.

Ces huit vecteurs représentent les domaines prioritaires pour la transformation de la force aérienne canadienne. Les trois premiers mettent l'accent sur l'acquisition d'une force aérospatiale qui a une capacité opérationnelle axée sur les résultats, dont le pouvoir de combat est l'assise des autres capacités, qui a une portée et une puissance expéditionnaires, qui

---

[259] Voir par exemple LtCol Brian Wheeler *et al.*, « Aerospace Doctrine », in David Rudd (ed.), *Air Power at the Turn of the Millennium,* Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, 1999, pp. 141-145.

[260] Michael Barzelay et Colin Campbell, *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force,* Brookings Institution, Washington, 2003, pp. 182-189.

[261] David MacIsaac estime que c'est une définition idéologique rarement utilisée de la puissance aérienne. "Voices from the Central Blue: The Air Power Theorists", *in* Peter Paret (ed.), *Makers of Modern Strategy,* Princeton University Press, Princeton, 1986.

[262] David Gates, *Sky Wars: A History of Military Aerospace Power,* Reaktion Books, Londres, 2003, p. 152-153. Voir également Phillip S. Meilinger, *Airwar: Theory and Practice,* Frank Cass, Londres, 2003, p. 217.

intervient rapidement pendant les opérations et qui est en mesure de collaborer avec les alliés et les autres partenaires en matière de sécurité, sur le continent américain et outre-mer.

Pour posséder une capacité opérationnelle axée sur les résultats, il faut acquérir ce qui est nécessaire pour assurer la sécurité des Canadiens et protéger les intérêts nationaux à l'étranger. Sur le plan intérieur, cela consiste à défendre les Canadiens, la souveraineté et les ressources nationales. Au Canada, cela suppose de se concentrer sur les résultats en effectuant des missions pour protéger la souveraineté, les Canadiens et les ressources ainsi que pour défendre le territoire. A l'étranger, les capacités axées sur les résultats doivent permettre à la force aérienne de protéger les intérêts nationaux et de les défendre, le cas échéant[263].

Selon des responsables militaires canadiens, la force aérienne doit se préparer pour l'avenir, ce qui est une tâche importante[264]. Ses cadres ont accepté cette responsabilité et déploieront davantage d'efforts pour s'en acquitter, en donnant aux dirigeants les moyens de tirer le meilleur parti des nouvelles technologies et en formant des dirigeants compétents, efficaces et éthiques, qui conduiront judicieusement les opérations futures. Une étude récente remarquait : « *Les armées qui se distingueront lors des conflits armés seront celles qui adapteront rapidement leur organisation et leurs concepts. Les armées nationales qui se distinguent doivent institutionnaliser les procédures pour ce qu'on pourrait appeler l''entrepreneuriat stratégique', l'aptitude à repérer et à comprendre rapidement les changements importants dans l'environnement stratégique et à mettre au point les organisations et les concepts appropriés* »[265].

D. La transformation de la Marine canadienne

Depuis sa création en 1910, la Marine canadienne occupe une place importante dans la politique étrangère du Canada. La force navale est pour le gouvernement un moyen très efficace de contribuer à la sécurité mondiale et de promouvoir les valeurs canadiennes à l'étranger. En tant que pays dont la prospérité économique et la sécurité nationale dépendent de la communauté internationale, le Canada a recours à sa force navale moderne et compétente pour atteindre ses objectifs en matière de politique étrangère. La Marine a su prouver sa polyvalence et son importance dans la politique étrangère canadienne dans le cadre de plus de quinze opérations de contingence internationales menées depuis 1990.

Principales opérations navales canadiennes depuis 1990		
DATE	OPÉRATION	OBJECTIF
1990-1991	Opération Friction	Contribution d'un groupe opérationnel naval, composé de deux destroyers et d'un navire de ravitaillement, à une force multinationale à l'appui de la guerre du Golfe de 1990-1991 en vue de la libération du Koweït.
1991	Opération Flag	Déploiement d'un destroyer dans le golfe Arabo-Persique afin de faire respecter les sanctions économiques imposées à l'Irak

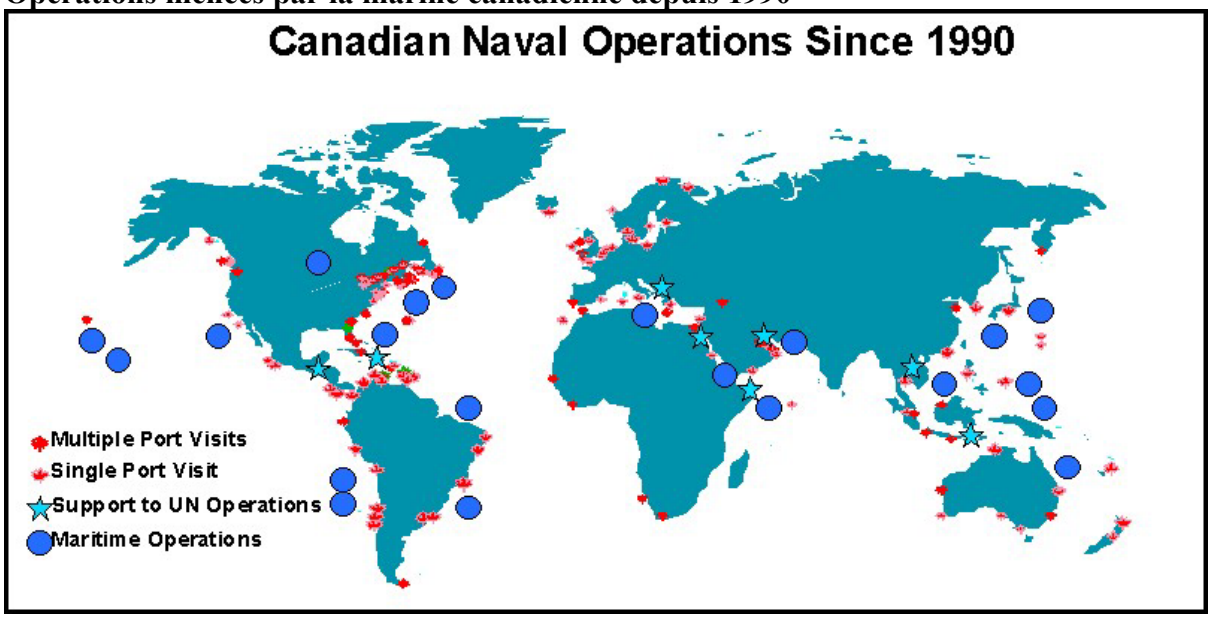
[263] C'est pour cette raison que nous avons étudié, dans le premier chapitre de cette étude, les différentes missions dans lesquelles les Forces canadiennes sont impliquées.

[264] Lire notamment Lieutenant général Ken Pennie, « La transformation de la force aérienne du Canada : des vecteurs pour l'avenir », *Revue militaire canadienne*, Vol. 5, n° 4, Hiver 2004 – 2005. Le lieutenant général Ken Pennie est Chef d'état-major de la force aérienne du Canada.

[265] Steven Metz, *Armed Conflict in the 21st Century: The Information Revolution and Post-Modern Warfare,* Strategic Studies Institute, Carlisle (Pennsylvanie), 2000, p. 13.

		par l'ONU.
1992-1993	Opération Deliverance	Déploiement d'un navire de ravitaillement qui a joué le rôle de quartier général des forces conjointes déployées dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire internationale en Somalie.
1992-1995	Opération Shap Guard	Déploiement de destroyers, de frégates, de navires de ravitaillement et d'avions de patrouille maritime dans l'Adriatique pour faire respecter les sanctions en matière d'armements imposées à l'ex-République de Yougoslavie par l'ONU.
1992	Opération Tempest	Déploiement d'un navire de ravitaillement en Floride pour aider à porter secours aux sinistrés après l'ouragan Andrew.
1993-1994	Opération Forward Action	Déploiement de destroyers, de frégates et de navires de ravitaillement afin de faire respecter les sanctions en matière d'armements et de pétrole imposées à Haïti par l'ONU en vue de rétablir la démocratie.
1995	Opération Tranquility	Déploiement d'une frégate dans le golfe Arabo-Persique afin de faire respecter les sanctions économiques imposées à l'Irak par l'ONU.
1995	Opération Ocean Vigilance	Déploiement de destroyers, de frégates et d'un sous-marin dans les Grands Bancs lors du conflit de pêche au flétan noir avec l'Espagne.
1997	Opération Prévention	Déploiement d'une frégate dans le golfe Arabo-Persique afin de faire respecter les sanctions économiques imposées à l'Irak par l'ONU.
1998	Opération Détermination	Déploiement d'une frégate dans le golfe Arabo-Persique afin de faire respecter les sanctions économiques imposées à l'Irak par l'ONU.
1998-2002	Opération Augmentation	Déploiement de destroyers et de frégates dans le golfe Arabo-Persique afin de faire respecter les sanctions économiques imposées à l'Irak par l'ONU.
1999-2000	Opération Toucan	Déploiement d'un navire de ravitaillement dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire au Timor oriental prescrite par l'ONU.
2001-2003	Opération Apollo	Contribution de groupes opérationnels navals, composés de destroyers, de frégates et de navires de ravitaillement, à une coalition multinationale à l'appui de la lutte contre le terrorisme dans l'Océan Indien et le golfe Arabo-Persique.

Opérations menées par la marine canadienne depuis 1990



Si la modernisation des forces aériennes est nécessaire, le Canada a également besoin d'une marine qui soit capable de protéger ses intérêts d'aujourd'hui tout en contribuant à la sécurité du monde de demain. En tant que pays maritime, le Canada est largement tributaire des océans qui bordent ses côtes : ces océans définissent sa géographie et sont étroitement liés à sa prospérité économique et à sa sécurité. Pour assurer sa croissance et sa sécurité, un pays maritime doit avoir une marine capable de s'adapter à ses besoins changeants en matière de défense et de sécurité.

Bordé par les océans Arctique, Atlantique et Pacifique et comptant les Grands lacs au sud, le Canada est même l'un des pays les plus maritimes au monde. Les navires gardent les côtes, mais vont également à l'étranger pour assurer la prospérité du Canada[266]. Le Canada a besoin d'une marine capable d'évoluer pour mieux s'adapter aux besoins changeants, moderne, autonome, capable d'exercer une surveillance permanente du plus long littoral au monde, tout en étant en mesure de partir en mission à court préavis dans presque toutes les régions de la planète pour protéger les intérêts du Canada.

La Marine canadienne participe à la protection des ressources économiques extra-côtières du pays tout en interdisant l'accès à ses eaux territoriales à quiconque pourrait porter atteinte à la souveraineté nationale. La Marine est aussi un outil important de politique étrangère puisqu'elle permet au gouvernement de participer activement et efficacement aux coalitions multilatérales, tout en protégeant les voies maritimes commerciales. Par ailleurs, avec plus de 240.000 km de côtes, le Canada doit considérer la protection de ses approches maritimes et de ses intérêts à l'étranger comme étant essentielle pour la sécurité et la prospérité. La marine du Canada doit croître au même rythme que les richesses et les intérêts du pays. A mesure que le monde change et qu'apparaissent de nouvelles menaces, la Marine canadienne doit s'adapter pour pouvoir remplir ses obligations en matière de défense et de sécurité.

- Le rôle de la marine : Sécurité et souveraineté

[266] http://www.navy.dnd.ca/mspa_news/news_issues_f.asp?category=2&title=9, 14 avril 2003.

La Marine joue un rôle essentiel dans la protection de nos approches maritimes :

- En assurant la surveillance des régions côtières du Canada ;
- En rapprochant les renseignements obtenus des systèmes de surveillance et des agences de renseignement afin de connaître l'identité, le but et les activités des navires qui circulent dans les eaux canadiennes ;
- Et en dotant le gouvernement d'une capacité de détection, d'interception et d'arraisonnement en mer des navires suspects.

L'impossibilité d'agir, ou l'obligation de compter sur un autre pays pour faire appliquer les lois internationales sur le territoire national, équivaudrait à renoncer à la souveraineté et à accepter que quiconque utilise à sa guise les eaux canadiennes. Dans un contexte post-11 septembre, et devant l'inquiétude soulevée par d'éventuelles opérations américaines dans les eaux territoriales canadiennes, on prend mieux la mesure de cette déclaration de souveraineté.

Compte tenu du rôle important que jouent les eaux canadiennes et les ressources extra-côtières dans le maintien de sa prospérité économique, le Canada doit empêcher toute puissance étrangère d'exploiter ses ressources et d'utiliser ses eaux de façon abusive ou pour perpétrer des actes terroristes. Dans le secteur maritime de l'Atlantique seulement, on compte en moyenne 350 mouvements de navires de commerce et plus de 150 mouvements de bateaux de pêche chaque jour. De même, plus de 400 navires en moyenne circulent chaque jour dans le secteur du Pacifique. Dans un environnement marqué par le terrorisme, il est essentiel que le Canada connaisse l'identité et le but de la présence de ces navires dans ses eaux, afin :

- de protéger ses précieuses ressources maritimes ;
- d'empêcher l'utilisation illégale de ces ressources ;
- d'empêcher les atteintes à l'environnement ;
- de faire respecter les lois canadiennes dans les secteurs où il doit le faire en tant qu'Etat souverain.

- Rôles sur le plan international – Politique étrangère et commerce extérieur

Depuis 1990, comme nous l'avons vu précédemment, la Marine canadienne a participé à plus de quinze opérations à l'étranger visant à atteindre les objectifs de la politique étrangère du Canada. Depuis le début de l'actuelle guerre contre le terrorisme, 16 des 18 grands navires de guerre canadiens ont été déployés dans le Golfe persique. Ces déploiements ont mis à rude épreuve les capacités actuelles de la Marine canadienne. Tant que l'incertitude primera dans le paysage géopolitique, le Canada devra pouvoir compter sur une marine des plus aptes.

La polyvalence des forces maritimes permet au gouvernement de réagir rapidement et adéquatement à une crise internationale. Par ailleurs :

- les navires de guerre jouissent d'un statut particulier en vertu du droit international puisqu'ils sont considérés comme le prolongement de l'Etat souverain; ce statut leur confère une valeur unique et symbolique que les gouvernements peuvent utiliser pour exprimer leurs préoccupations quant à une situation donnée ;

- les forces navales peuvent exercer leur activités à l'extérieur de la zone de 12 milles qui délimite les eaux territoriales des pays étrangers sans avoir besoin de négocier d'accords diplomatiques avec les pays en question ;
- le gouvernement peut engager ses forces maritimes dans des régions instables sans pour autant s'engager lui-même à mener quelque action que ce soit ultérieurement ni prendre de risques trop importants ;
- les forces navales sont autonomes et ne nécessitent pas d'appui logistique important lorsqu'elles sont en mission ;
- les navires de guerre peuvent facilement se retirer lorsque la situation se dégrade ou en cas de changement d'objectifs politiques ;
- les forces navales en déploiement peuvent accomplir des missions très diverses, offrant de ce fait au gouvernement des possibilités multiples sur les plans diplomatique et militaire.

La Marine canadienne peut accomplir des missions de natures très diverses, en temps de paix comme en temps de guerre. Elle l'a notamment prouvé lors des missions de maintien de la paix et des opérations de paix à l'étranger, ainsi que lors des missions suivantes qui lui ont été confiées depuis la fin de la Guerre froide :

- application d'embargos sur les armes ou de sanctions économiques internationales interdisant le commerce maritime ;
- envoi de groupes opérationnels lors de la guerre du Golfe de 1991 ainsi que dans le cadre de la campagne contre le terrorisme ;
- participation en mer à des dizaines d'exercices de renforcement de la confiance avec d'autres pays ;
- rôle de vitrine de la technologie canadienne lors de centaines d'escales partout dans le monde ;
- aide humanitaire à la suite de crises internationales.

La Marine appuie également le commerce maritime vital pour le Canada. Elle représente la participation du Canada au maintien de la sécurité dans le monde, en assurant la sécurité des voies maritimes et la fluidité des échanges commerciaux internationaux. Tout obstacle aux grandes exportations canadiennes pourrait avoir de sérieuses conséquences sur l'économie du pays. Même des menaces secondaires à la circulation maritime à l'extérieur du Canada pourraient nuire au commerce extérieur et à la prospérité, en influant notamment sur les coûts du carburant et les primes d'assurance et sur les contraintes de temps imposées par la nécessité de dérouter les navires des routes les plus directes.

Les intérêts du Canada, tant au pays qu'à l'étranger, nécessitent une marine capable d'accomplir les nombreuses missions nationales et internationales qui lui seront confiées. C'est la raison pour laquelle les autorités canadiennes approuvent de nouvelles acquisitions pouvant permettre à la Marine canadienne de remplir les nouvelles missions qui lui sont affectées.

- L'acquisition de navires de soutien interarmées

Comme la Marine canadienne ne dispose que de deux vétustes pétroliers ravitailleurs d'escadre (AOR) pour ravitailler sa flotte en mer, elle tente activement de faire approuver son projet de navires de soutien interarmées (NSI) dans le cadre du plan d'approvisionnement des Forces canadiennes échelonné sur les quinze prochaines années.

Les pétroliers ravitailleurs d'escadre, mis en service en 1969-1970, ont été conçus à titre de navires de ravitaillement seulement. Dotés d'un équipage de 247 membres, les navires avancent à une vitesse de 21 nœuds et chacun peut transporter jusqu'à 13 200 tonnes d'essence, 500 tonnes d'essence d'aviation et 300 tonnes de munition. Durant leur service, le NCSM *PROTECTEUR*, le NCSM *PRESERVER* et le NCSM *PROVIDER* (maintenant désarmé), ont fait bien plus que ravitailler la flotte en essence et en marchandises. Ils ont participé, entre autres, à des missions d'aide humanitaire post-ouragans en Floride et aux Bahamas, à des missions de rétablissement de la paix en Somalie et au Timor-Oriental et ils ont été choisis pour l'évacuation éventuelle des non-combattants de Haïti. Malgré ces réalisations et les longues années de service essentiel, les AOR peuvent difficilement être qualifiés de navires « haut de gamme » en ce qui concerne leurs installations médicales, leur matériel de soutien logistique sur terre, leurs postes de commande et de contrôle et leurs capacités en matière de transport maritime[267].

Le plan des navires de soutien interarmées propose une flotte de trois ou quatre navires hybrides à capacité nettement plus élevée que les pétroliers ravitailleurs d'escadre. En plus de pouvoir ravitailler les forces navales en mission, ils pourraient également transporter les troupes et l'équipement et leur offrir du soutien dans le théâtre des opérations. Grâce à ces capacités accrues, ils seraient en mesure d'offrir un meilleur soutien aux forces navales et terrestres durant les opérations interarmées, nationales et internationales.

Les NSI disposeront de 2.500 mètres linéaires de surface de pont pour les véhicules. Ainsi, trois navires sont capables de transporter plus de 90 % de la tête d'avant-garde de la force terrestre. « *Un seul NSI pourrait transporter l'équivalent de 300 véhicules de soutien légers à roues pour l'Armée* », estime le Capitaine de frégate Dave Harper, directeur du projet des NSI[268]. Les Forces canadiennes économiseraient alors temps et argent. « *Ces navires réduiraient la dépendance aux navires affrétés surtout lorsque la vitesse de réaction représente un élément crucial de la mission* », explique Dave Harper[269].

En plus de rehausser l'interopérabilité entre la force terrestre et la force aérienne, les navires de soutien interarmées seront construits de façon à servir de Quartier général de la force opérationnelle interarmées (QGFOI), puisqu'il est souvent impossible d'établir un QGFOI à terre dans des régions à risque. « *Les forces déployées à terre pourraient ne pas disposer d'endroit sûr pour établir un quartier général, ce qui complique les choses* », ajoute Dave Harper[270].

Un autre changement majeur prévu est l'armement en équipage des NSI. Les besoins actuels pourraient être réduits d'au moins 30 %; il suffirait d'un maximum de 165 militaires de tous grades, afin de suppléer à l'effectif minimal nécessaire pour répondre aux situations d'urgence grâce aux applications automatisées. En plus d'avoir des capacités d'autodéfense actives et passives et de pouvoir se passer d'embarcadère, les nouveaux navires pourraient par ailleurs circuler dans des glaces de première année allant jusqu'à 0,7 m d'épaisseur, et avoir des capacités de transport de marchandises semblables à celles des AOR.

---

[267] Il s'agit de la version officielle de la Marine canadienne : http://www.navy.dnd.ca/mspa_news/news_issues_f.asp?category=2&title=27, 14 avril 2003.
[268] *Ibid.*
[269] *Ibid.*
[270] *Ibid.*

E. Stratégie 2020

Cette stratégie consiste essentiellement à positionner la structure des Forces canadiennes pour doter le Canada de forces modernes aptes au combat et adaptées à leurs tâches, qui pourront être déployées dans le monde entier et intervenir rapidement en cas de crise, tant en interne qu'à l'étranger, dans le cadre d'opérations interarmées ou interalliées. Cette structure doit être viable, réalisable et à la mesure de nos moyens. Le tableau ci-dessous propose un résumé des attributs essentiels de la stratégie, accompagnés de directives stratégiques[271] :

Attribut	Directive stratégique
Modernisation	Concentrer les travaux de R&D de défense sur les technologies de pointe, tout en tirant parti du savoir-faire canadien pour forger et accroître les compétences distinctives des Forces canadiennes (en particulier dans les domaines de l'espace, des télécommunications, de l'information et de la détection).
Capacité de déploiement	Mettre l'accent sur la capacité de déploiement dans le monde entier avec les alliés et sur la rapidité d'intervention, tout en acceptant que le maintien en puissance, lors d'un déploiement de longue durée, exige l'aide des réservistes, de la nation hôte et des fournisseurs.
Interopérabilité	Renforcer notre relation militaire avec les forces armées américaines afin que les forces canadiennes et américaines soient interopérables et capables d'opérations interalliées dans certains domaines clés choisis.
Structure des forces	S'orienter vers une structure des forces adaptable, polyvalente et apte au combat qui adoptera la meilleure combinaison d'immobilisations pour acquérir les capacités souhaitées aux niveaux tactique et opérationnel.
Capacité territoriale	Assurer une capacité d'intervention en cas de crise sur le territoire national.
Capacité interarmées	Déterminer et renforcer les capacités particulières qui permettent aux Forces canadiennes de respecter les priorités du Canada en matière de sécurité, d'offrir une capacité interarmées, d'affronter les armes de destruction massive, les opérations informationnelles et les autres menaces asymétriques, et de former des partenariats anti-menaces avec des partenaires canadiens ou étrangers.
Programme d'immobilisations	Porter les investissements du programme d'immobilisations à au moins 23% du Programme des services de la Défense afin d'entretenir une structure moderne des forces.
Commandement et contrôle	Encourager le fonctionnement interarmées du commandement, du contrôle, de la logistique et du renseignement, ce qui comprend la création d'états-majors interarmées déployables qui seront en mesure d'exercer le commandement et le soutien logistique nationaux des forces d'intervention principales.
Intéresser les Canadiens	Intéresser activement les autres ministères et les Canadiens aux questions de sécurité et de défense aux niveaux national, régional et

[271] Chef d'état-major de la Défense, Stratégie 2020, http://www.cds.forces.gc.ca/pubs/strategy2k/s2k06_f.asp#1.

	local en tenant compte de leurs aspirations dans l'établissement des plans de défense et dans les décisions en la matière.
Ressources humaines	Faire de la Défense un employeur de choix pour les Canadiens en développant les connaissances et les compétences de notre personnel et en lui fournissant des possibilités progressives de perfectionnement, de mobilité professionnelle et de récompense pour ses services.
Proactivité	Penser et agir en fonction d'une analyse prospective et d'une planification active faisant appel à des scénarios.

II. Le Canada et ses voisins

A. Relations Canada – Etats-Unis

La relation canado-américaine est avant tout asymétrique : elle est vitale pour le Canada et secondaire pour les Etats-Unis. Quelques chiffres suffisent à illustrer cette réalité. Tandis que le tiers des emplois canadiens dépend du commerce international, les Etats-Unis à eux seuls absorbent près de 85 % des exportations du Canada ; les Canadiens quant à eux n'achètent qu'environ le quart des exportations américaines et ne sont ainsi directement responsables que d'environ de 3 % de l'emploi aux Etats-Unis. Comme l'expliquent Mathieu Arès et Jean-Philippe Racicot, « *cette asymétrie économique se reflète dans le faible poids politique dont bénéficie le Canada aux Etats-Unis. Pour l'Américain moyen le Canada est un pays froid amical et peuplé de gens polis (trop peut-être). Cette méconnaissance générale du pays se reflète à Washington* »[272].

Le régionalisme n'a jamais été perçu par les Américains comme une solution de repli présentant des avantages et innovations commerciales négociés sur une base bilatérale. La grande originalité de l'administration Clinton fut d'avoir cherché à donner une plus grande cohérence à cette approche en développant notamment l'argument selon lequel il était possible de construire une économie mondiale ouverte en tissant un toile serrée d'accords bilatéraux et en emboîtant les blocs commerciaux (APEC, ZLEA, Partenariat transatlantique) les uns dans les autres avec les Etats-Unis en interface et en prenant appui sur ces accords pour faire avancer plus rapidement « la bicyclette du GATT ». Mais malgré quelque 300 accords signés depuis 1993, cette stratégie n'a pas donné les résultats escomptés sauf dans les Amériques où le régionalisme ouvert a le plus progressé.

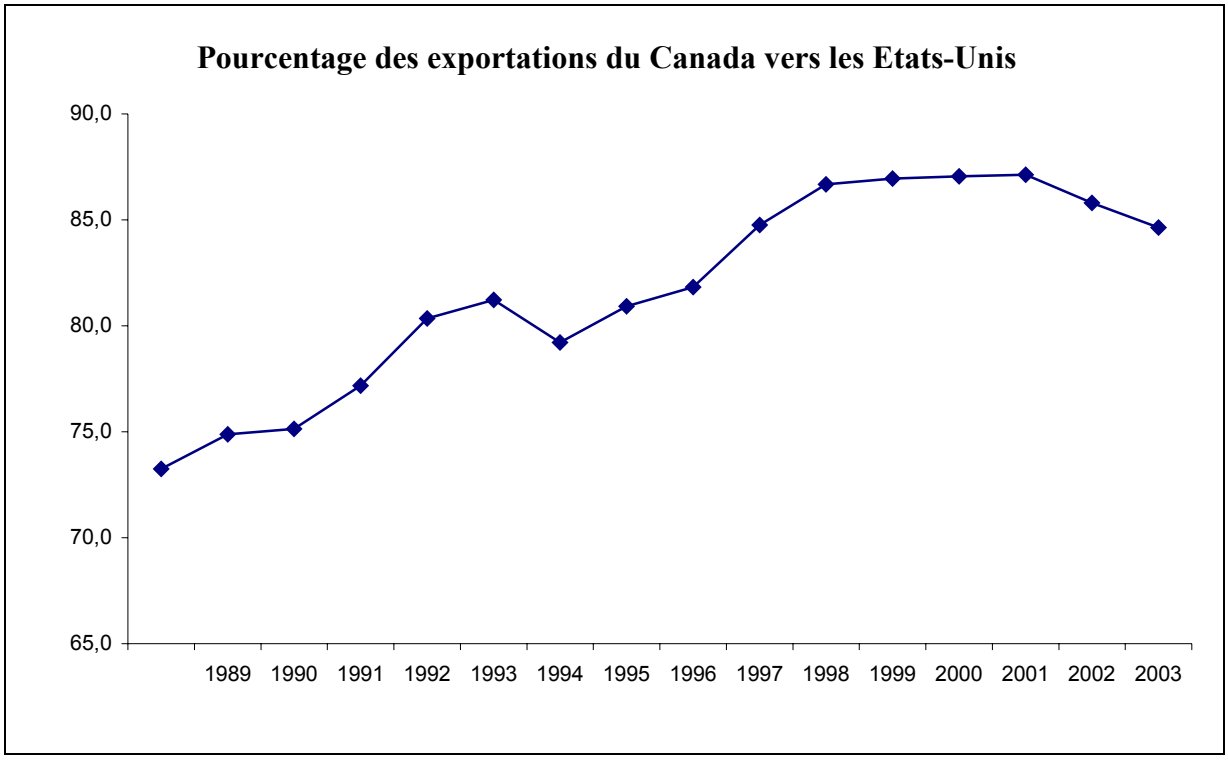
La relation commerciale Etats-Unis – Canada en chiffres

- Le Canada et les Etats-Unis échangent quotidiennement 1,8 milliard de dollars de biens et services, soit plus de 1 million de dollars la minute.
- Toutes les deux secondes, un camion traverse la frontière entre les deux Etats.
- Chaque jour, en moyenne, 300.000 personnes franchissent la frontière entre le Canada et les Etats-Unis.
- Les Etats-Unis sont la principale source d'investissement étranger direct du Canada (plus de 65 % du total).

[272] Mathieu Arès et Jean-Philippe Racicot, « Le temps des incertitudes », *La Presse*, 21 mars 2001.

- Les Etats-Unis sont la principale destination de l'investissement canadien direct à l'étranger (plus de 43 % du total).
- Le gouvernement canadien aide annuellement plus de 16.000 entreprises sur le marché américain, en grande majorité des petites et moyennes entreprises.

Même si le Canada peut revendiquer d'être le plus sûr allié des Etats-Unis, partager une vision commune du monde et être de loin son principal partenaire commercial, il n'en reste pas moins qu'il ne figure pas en bonne place dans les priorités gouvernementales américaines. Seuls les représentants des Etats limitrophes de la frontière s'intéressent vraiment à la question canadienne, ce qui représente, mis à part les Etats de New York, du Michigan, de l'Ohio et de Washington, des Etats ayant peu de poids politique et économique au Congrès[273]. Le déplacement vers le Sud-Ouest du centre de gravité politique et économique des Etats-Unis et une marginalisation politique croissante des Etats américains limitrophes et des questions canadiennes apparaissent encore plus problématiques pour le Canada. En fait, ce sont surtout les relations fédérales entre Washington et Ottawa qui faiblissent sur ce point, tandis que les gouvernements des provinces et des Etats assurent l'essentiel des relations commerciales.



Publié en 2002, un ouvrage collectif dirigé par George Hoberg met l'accent sur les choix économiques et politiques du Canada dans l'espace nord américain[274]. Laura Macdonald y analyse les relations entre l'Etat et la société civile dans l'élaboration des politiques d'intégration libre-échangistes. Elle suggère que le processus politique autour de la négociation et de la ratification des accords de libre-échange n'était démocratique que dans

[273] Les relations entre les provinces canadiennes et les Etats limitrophes américains n'en sont pas moins particulièrement étroites. Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre III de cette étude, dans le cas des relations etre le Québec et les Etats-Unis, et plus spécifiquement l'Etat de New York.
[274] George Hoberg (dir.), *La capacité de choisir : Le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord*, Presses de l'université de Montréal, Montréal, 2002.

un sens très restreint, même si elle pense observer une ouverture à une plus grande participation de la société civile. François Rocher et Christian Rouillard se demandent pour leur part si une intégration continentale basée sur la quête d'une plus grande efficacité économique peut être conciliée avec les principes du fédéralisme, notamment la diversité. Ils répondent par la négative, tout en soulignant que l'intégration semble avoir tendance à accroître la présence du gouvernement central dans le système fédéral canadien. Enfin, George Hoberg, Keith Banting et Richard Simeon poursuivent la réflexion entamée dans leur livre *Degrees of Freedom* (publié en 1997) pour analyser le degré de convergence entre le Canada et les Etats-Unis. Ils concluent que les pressions internationales ont des effets critiques sur les capacités des gouvernements de gérer leurs programmes, mais que la convergence entre les pays ne se fait pas pour autant grâce à la médiation des institutions et des cultures politiques.

Il n'en demeure pas moins que les exportations canadiennes sont totalement dépendantes des Etats-Unis, et ce de façon encore plus sensible depuis la fin de la Guerre froide. Les choix d'Ottawa dans ce domaine, s'ils offrent des garanties certaines en matière de débouchés, ont placé le Canada dans une situation d'interdépendance avec le géant américain. Pour cette raison, il y a parfois un décalage énorme entre les objectifs de la politique étrangère du Canada misant sur la multipolarité, et les réalités des échanges commerciaux, qui placent l'économie canadiennes dans une situation de dépendance à l'égard de Washington.

Cette ambivalence explique les dissonances relevées lors de la crise irakienne entre les décideurs politiques et le monde des affaires, plus sensibilisé par le maintien de bonnes relations avec Washington. Le milieu des affaires n'a ainsi pas été aussi véhément que certains intellectuels ou politiques à l'égard des Etats-Unis à l'occasion de la crise irakienne. Certains, comme Derek Burney, directeur exécutif de la *Canadian Aviation Electronics* (CAE), ont ouvertement dénoncé la position canadienne, et auraient préféré « *voir le Canada prendre place dans la coalition des Etats de bonne volonté, aux côtés des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie. Cela aurait été en accord avec nos traditions et nos intérêts* »[275]. Le fait que les Etats-Unis représentent 30% du chiffre d'affaires de la CAE n'est sans doute pas étranger à ce positionnement. Mais le souci des hommes d'affaires concernait davantage les problèmes liés aux représailles. L'Association des manufacturiers canadiens a ainsi mis l'accent sur la possible fuite des capitaux et des investissements. Pour Thomas d'Aquino, directeur de cette association, « *la question à court terme est de savoir si la décision canadienne de rester en dehors du conflit irakien va entraîner des dommages aux intérêts du secteur des affaires canadiennes. Le risque va au-delà d'un recul économique temporaire causé par une fermeture de la frontière comme en automne 2001. La plupart des investissements par des multinationales impliquent des opérations qui desservent des clients à travers l'Amérique du Nord. Toute perception d'un risque important de fermeture de la frontière constitue un indicatif puissant à investir au sud de la frontière* »[276]. Le président de *Goldcorp*, Robert McEwen, exprima également ses réserves à l'égard des choix politiques d'Ottawa, « *de peur de froisser notre puissant voisin, et que notre frontière commune se ferme aux produits canadiens* »[277]. Il est intéressant de noter que sur ces questions, les craintes des milieux d'affaire canadiens furent assez semblables à celles exprimées en France. S'y ajouta la dépendance économique du Canada à l'égard des Etats-Unis, moins nette dans le

[275] Cité dans Michèle Boisvert, « Questions de principe », *La Presse*, 21 mars 2003.
[276] Thomas d'Aquino, "Coaxing the Elephant: can Canada best support multilateralism by cozying up to the United States", *Policy Options*, mai 2003, p. 38.
[277] *Ibid*.

cas de la France. Nous pouvons donc considérer que dans le cas du Canada, la proximité et la dépendance commerciale furent déterminants dans les débats qui opposèrent les dirigeants politiques et certains milieux d'affaire.

Devant le refus du gouvernement canadien de se joindre à la coalition conduite par les Etats-Unis contre l'Irak, on comprend mieux à la lumière de cette dépendance commerciale les inquiétudes de certains milieux d'affaire, qui craignaient des représailles économiques de Washington. Les relations économiques avec les Etats-Unis sont complexes et se caractérisent par une certaine interopérabilité que favorise la proximité et la longueur de la frontière entre les deux gigantesques Etats, tout en permettant une certaine marge de manœuvre. En effet, comme le résume très bien le professeur André Donneur, « *les échanges économiques intensifs ne conduisent pas automatiquement par débordement à une intégration politique, mais plutôt à une coopération politique* »[278]. Celle-ci est importante pour gérer le passage de la frontière commune et la défense commune. Le trafic intense de marchandises entre les deux pays nécessite un passage rapide de la frontière. L'idée d'une frontière intelligente, émise dans les années 90 par Ottawa, était de faciliter le passage légal de cette frontière au flot de marchandises principalement transportées par camions. S'y ajoutent les conteneurs maritimes et aériens. Mais la frontière intelligente implique également les personnes appelées à voyager souvent entre le Canada et les Etats-Unis. Sur ce point, les deux Etats s'étaient entendus sur des mesures permettant de faciliter la circulation des personnes (canpass, nexus). Dès lors, nous pouvons considérer que les évènements du 11 septembre et ses conséquences n'ont fait que dramatiser une situation qui était déjà existante entre les Etats-Unis et le Canada.

1. Les attentats du 11 septembre 2001 et ses effets sur la relation politique Washington-Ottawa

La relation bilatérale du Canada avec les Etats-Unis constitue indiscutablement le pilier central de la politique étrangère canadienne, mais aussi sa plus grande préoccupation. En témoigne la crainte de représailles économiques suite au refus du Canada de participer à la guerre en Irak. Comme nous l'avons noté précédemment, de nombreux observateurs anticipèrent alors les foudres de Washington et prédirent une véritable catastrophe économique pour le Canada. Or, rien de tel ne se produisit. La décision du gouvernement Chrétien de ne pas épauler les Etats-Unis en Irak n'occasionna aucun impact économique direct pour le Canada. A cet égard, il convient de rappeler ici qu'il en fut de même pour la France.

En fait, historiquement, même au moment de crises majeures, les tensions entre ces deux gouvernements n'entraînèrent jamais de conséquences économiques directes pour le Canada. Toutefois, l'attitude du gouvernement Chrétien tout au cours de la crise en Irak laissa présager le pire puisque ce dernier ne respecta pas les règles traditionnelles de « diplomatie tranquille » qui caractérisent les relations canado-américaines. Il est donc possible de penser que l'absence de représailles économiques repose tant sur des facteurs externes aux politiques et actions du gouvernement Chrétien que sur sa gestion ambivalente de la crise.

En effet, deux tendances lourdes expliquent ce phénomène : la compartimentalisation des relations canado-américaines, ou l'absence de « linkage » politique entre différents dossiers, de même que la communauté d'intérêts liant les deux pays, aucun n'ayant intérêt à

[278] André Donneur, « Introduction », *in* André Donneur (dir.), *Le Canada, les Etats-Unis et le monde*, *op. cit*., p. 3.

accroître l'instabilité économique de l'autre. Ainsi, les fondements à la base des relations canado-américaines prévalent largement vis-à-vis des divergences ponctuelles pouvant survenir entre ces deux gouvernements.

- Le refus et la réaction américaine

Rappel des faits : le 17 mars 2003, suite à un long ballet diplomatique, Jean Chrétien refusa de participer à la coalition dirigée par les Etats-Unis. Cette décision semblait, *a priori*, constituer une rupture vis-à-vis des tendances lourdes en matière de politique étrangère canadienne depuis la Seconde guerre mondiale. Le Canada a pour habitude de participer aux opérations multilatérales sous l'égide des Etats-Unis ou du Royaume-Uni. Il s'agit d'ailleurs d'un pilier de la politique de défense canadienne, notamment reconnu dans le Livre blanc de 1994. D'ailleurs, malgré l'ambiguïté affichée du gouvernement Chrétien vis-à-vis de la participation canadienne à la guerre en Irak, un groupe de militaires canadiens a travaillé avec les autorités américaines en vue de planifier le rôle du Canada dans ces opérations militaires. Il est donc compréhensible que la décision finale du gouvernement Chrétien ait suscité son lot de surprise à Washington.

L'ambivalence du gouvernement Chrétien fut particulièrement visible lors du débat sur la nécessité d'une seconde résolution du Conseil de sécurité pour légitimer une intervention militaire. A ce sujet, Chrétien privilégia l'attente, soulignant qu'il revenait aux chefs des inspecteurs de la COCOVINU et de l'AIEA de déterminer si l'Irak désarmait[279]. Comme le souligna même Gilles Duceppe, Ottawa affirmait implicitement, en agissant ainsi, que la résolution 1441 était suffisante pour justifier l'utilisation de la force[280]. Or, le lendemain de cette affirmation, Chrétien se ravisa: « *Je n'ai pas dit qu'elle [une seconde résolution] n'est pas nécessaire ou qu'elle est nécessaire. Je dis qu'on travaille avec [la résolution] 1441, et 1441 demande aux inspecteurs de faire leur travail et de faire rapport. (...) Attendons le rapport et après nous aviserons* »[281]. En revanche, Chrétien avoua quelques jours plus tard que « *si le rapport Blix dit que [Saddam Hussein] ne se conforme pas, qu'il n'a pas désarmé, la résolution 1441 autorisera une action* »[282].

Plus encore, la façon dont fut gérée la crise irakienne par le gouvernement Chrétien ne respectait pas les règles traditionnelles de la « *diplomatie tranquille* »[283]. L'attitude du Premier ministre canadien attisa la grogne à Washington, non seulement en raison de son insistance à prendre position en public, mais aussi à réclamer une intervention en Irak avec l'aval de l'ONU[284]. Rompant avec l'habitude des chefs de gouvernement canadiens de taire le plus possible les querelles canado-américaines en évitant de les exposer au grand public, Jean Chrétien se permit quelques flèches à l'égard de l'administration Bush, comme « *Vous ne pouvez exercer votre puissance jusqu'à humilier les autres* »[285]. Il s'offusqua également lorsque le discours à Washington passa d'une volonté de désarmer Saddam Hussein à celle de le déloger du pouvoir. Il affirma alors publiquement « *et si vous commencez à faire des changements de régime, où est-ce que vous vous arrêtez ? Il est là le problème: qui est le*

---

[279] Manon Cornellier, « La résolution 1441 de l'ONU suffira-t-elle à Chrétien? », *Le Devoir*, 28 janvier 2003.
[280] *Idem*.
[281] Hélène Buzzetti, « Une poignée de libéraux refuse de suivre Bush aveuglément », *Le Devoir*, 29 janvier 2003.
[282] Manon Cornellier, « Le Canada en mode attente », *Le Devoir*, 1er février 2003.
[283] John W. Holmes, *Life With Uncle: The Canadian-American Relationship*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, p.87.
[284] David T. Jones, "When security trumps economics - the new template of Canada-US relations", *Policy Options*, juin-juillet 2004, pp. 71-77.
[285] Julian Beltrame, "No way out", *Maclean's*, vol. 115,23 septembre 2002, p.16.

prochain ? Donnez-moi la liste, les priorités. (...) Je suis surpris d'entendre que nous voulons maintenant nous débarrasser de Saddam Hussein »[286]. Enfin, en insistant pour qu'une éventuelle intervention militaire en Irak se déroule sous mandat onusien, le gouvernement Chrétien dénonçait implicitement les tendances unilatéralistes de l'administration Bush.

L'attirance-répulsion qu'éprouve le Canada à l'égard des Etats-Unis explique l'un des principes fondamentaux de la politique étrangère d'Ottawa : la culture savamment entretenue de l'ambiguïté. Cette politique n'est pas nouvelle. Comme le disait déjà en 1963 Lester B. Pearson à John F. Kennedy, « *nos deux pays auront inévitablement des vues différentes sur les enjeux internationaux de temps à autre. Le Premier ministre et le Président ont souligné l'importance pour chaque pays de faire montre d'égard pour la vision de l'autre lorsque les attitudes diffèrent* »[287]. Pour le Canada, le problème n'est pas nouveau et il a généralement consisté en la recherche d'avantages économiques que procure la proximité des Etats-Unis, tout en tentant de conserver le plus possible son indépendance comme pays[288]. C'est dans ce souci d'indépéndance et de proximité que Jean Chrétien, lors d'un discours au *Chicago Council on Foreign Relations* en février 2003, affirma que « *les institutions multilatérales jouent un rôle indispensable dans notre monde de plus en plus intégré – que ce soient les Nations Unies, l'Organisation mondiale du commerce, l'OEA ou l'OTAN, pour ne nommer que celles-là. (...) C'est particulièrement vrai à l'heure où nous sommes confrontés à un danger commun, le danger que représente Saddam Hussein. Nous le considérons comme une menace à la paix dans la région. Nous avons participé à la guerre du Golfe. Nous avons fermement appuyé les sanctions de l'ONU. Nous reconnaissons et respectons le leadership que démontrent les Etats-Unis en contraignant Saddam Hussein à se conformer aux résolutions des Nations Unies* »[289].

Il s'agissait donc de soutenir la position de Washington à l'ONU, sans lui livrer un chèque en blanc pour ce qui est d'une intervention unilatérale en Irak. Lloyd Axworthy, ancien ministre du parti libéral, soutint Jean Chrétien sur cette question : « *Le Premier ministre a raison d'indiquer que sa solidarité ne constituait pas un blanc-seing en faveur d'une intervention militaire. Sa prudence doit prévaloir. Le Canada ne devrait participer à une intervention militaire rapide que s'il existe un mandat clair, accordé de bonne foi par la communauté internationale, contre une cible coupable bien identifiée* »[290].

Les Etats-Unis se montrèrent rapidement irrités par l'ambiguïté de la position d'Ottawa : « *Nous sommes donc déçus que certains de nos alliés les plus près, dont le Canada, n'aient pas convenu avec nous de l'urgence d'intervenir militairement en Irak* »[291], déclara l'ambassadeur américain Paul Cellucci, le 25 mars 2003, quelques jours après l'annonce officielle du refus d'Ottawa de se joindre à la coalition, qui faisait suite à une période d'incertitude. Il poursuivit en mentionnant que « *ironiquement, les navires, les avions et les membres des Forces canadiennes dans le Golfe persique qui participent à la lutte contre le terrorisme nous aideront davantage indirectement que la plupart des 46 pays qui*

---

[286] « Chrétien dénonce l'idée de renverser Saddam Hussein », *Le Devoir*, 1er mars 2003.
[287] Lester Pearson, *Memoirs*, vol. 3, Toronto, University of Toronto Press, 1975, p. 119.
[288] John J. Nobble, "In foreign, defense and trade policy, it's all about managing relations with Uncle Sam", *Policy Options*, 6 (24), juin-juillet 2003, p. 41.
[289] Jean Chrétien, « Discours du Premier ministre canadien devant le *Chicago Council on Foreign Relations* », Documents officiels du Canada, 13 février 2003, www.gulfinvestigations.net/print228.html
[290] Lloyd Axworthy, "Make sense, not war", *Waging Peace*, 17 septembre 2001.
[291291] Paul CeIlucci, discours devant l'Economic Club de Toronto, Ambassade des Etats-Unis au Canada, 25 mars 2003.

nous appuient entièrement »[292]. Le Département d'Etat émit pour sa part un communiqué dans les deux jours suivants l'annonce officielle : « *Nous sommes déçus que certains de nos alliés les plus proches, y compris le Canada, ne reconnaissent pas l'urgence d'agir* »[293].

Le refus du gouvernement Chrétien ne passa donc pas inaperçu à Washington. Ni à Ottawa, ou ces affirmations de l'ambassadeur Cellucci et du Département d'Etat alimentèrent les critiques les plus acerbes vis-à-vis du gouvernement canadien, donnant des munitions aux partisans d'un appui ferme et indéfectible d'Ottawa vis-à-vis de leur plus grand allié politique et économique et, surtout, ayant un effet considérable dans les médias en faisant craindre la possibilité de représailles de toutes sortes sur le Canada.

Stephen Harper, alors chef de l'opposition, partageait alors le scepticisme de Washington, et critiqua le gouvernement de Jean Chrétien. Pour le chef de l'Alliance canadienne, la conception libérale de la politique étrangère qui vise à utiliser le multilatéralisme comme une façon de faire contrepoids au pouvoir des Etats-Unis est défendue par les sexagénaires qui s'accrochent à de vieilles idées : « *ils sont devenus les luddistes du multilatéralisme de la vieille école* »[294].

Favorisant le « partenariat à coopération sélective », Stephen Harper se mettait en travers de ce qu'il qualifie de « multilatéralisme pur », et ajoutait que « *les processus internationaux traditionnels ne peuvent répondre à la nouvelle demande et à la nouvelle réalité des relations internationales. (...) Le concept de la 'coalition des partenaires pour une même cause' deviendra de plus en plus commun. (...) Le Canada doit plutôt élaborer des critères cohérents pour se joindre aux coalitions afin de réagir de façon opportune aux menaces rapidement changeantes pour la sécurité internationale et les droits de la personne. Nous avons besoin de méthodes plus flexibles et plus vigoureuses pour promouvoir nos intérêts et nos valeurs dans le monde* »[295].

En conséquence, l'Alliance canadienne estimait qu'il était de la responsabilité du Premier ministre Jean Chrétien d'appuyer les Etats-Unis dans le conflit irakien, même sans un mandat de l'ONU : « *Le moment est venu pour le Canada de s'engager auprès de la coalition grandissante, incluant la Grande-Bretagne, l'Australie et les Etats-Unis, déterminée à bien faire comprendre à Saddam Hussein que le refus de se conformer à un programme d'inspection inconditionnelle, comme le précisent les résolutions nouvelles ou existantes de l'ONU, justifierait des actes visant à assurer la sécurité des millions de personnes de la région contre les armes de destruction massive que posséderait l'Irak* »[296]. Inutile de préciser ici que le discours de Stephen Harper a considérablement évolué depuis cette date.

A l'autre bout de l'échiquier politique canadien, le Bloc québécois, seul parti politique indépendantiste du pays à être représenté au niveau fédéral, connu pour ses positions pacifistes et plutôt anti-américaines, a fortement condamné l'ambiguïté d'Ottawa, qui d'un côté refusait la guerre, et de l'autre disposait de forces déployées dans la région. Gilles Duceppe, chef du parti à l'époque, demanda ainsi le retrait des bateaux canadiens du Golfe persique et que la trentaine de militaires canadiens présents dans les bataillons américains et

---

[292] *Idem*.
[293] Hélène Buzzetti, « Assumer le refus canadien », *Le Devoir*, 19 mars 2003.
[294] Stephen Harper, « Allocution sur les relations Canada-Etats-Unis et la guerre en Irak », Chambre des communes, 3 avril 2003.
[295] *Ibid*.
[296] Stephen Harper, 37ème Législature, 2ème session, Hansard révisé, n° 2, 1er octobre 2002.

britanniques soient ramenés au pays. Il ajouta que « *le Premier ministre doit avoir la décence d'admettre que, contrairement à son engagement, le Canada participe à la guerre en Irak sans l'aval des Nations Unies et qu'il doit par conséquent retirer les militaires canadiens et le matériel militaire de la région. Plusieurs sources militaires britanniques ont en effet indiqué que des militaires canadiens au sein d'unités étrangères font la guerre en Irak* »[297]. Le gouvernement de Jean Chrétien, officiellement opposé à la guerre, se trouvait ainsi pris sous le feu croisé des conservateurs favorables à un engagement aux côtés de Washington, et du Bloc québécois résolument hostile à toute forme de partenariat.

Pourtant, malgré la position officielle d'Ottawa et les craintes de l'opposition de l'époque, les relations canado-américaines ne connurent pas d'importantes conséquences économiques, voire même politiques. Comment expliquer cette situation ? Le calcul politique auquel se livra Chrétien dans le processus menant à une prise de décision finale reposa moins sur les enjeux propres à la guerre en Irak que sur les intérêts économique et politique du Canada. Ce calcul cherchait à conserver la plus grande indépendance possible en matière de politique étrangère tout en réduisant au minimum ses impacts négatifs, et plus particulièrement au niveau économique, sur les relations canado-américaines. Pour ce faire, Chrétien multiplia donc les réponses évasives, contrastant d'autant plus que ses homologues américains et européens adoptaient des positions fermes et tenaient des discours sans équivoque. A cet égard, il fut notamment reproché au premier ministre de ne pas livrer de discours forts présentant clairement la position du Canada[298]. Même l'annonce définitive du refus du Canada d'y participer s'effectua lorsque Jean Chrétien lut un court texte en réponse à une question à la Chambre des communes.

De même, dès l'annonce officielle affirmant que le Canada ne participerait pas à l'intervention militaire en Irak, Ottawa se rangea immédiatement aux côtés des Etats-Unis et se plia aux exigences américaines. Sans doute dans l'espoir de minimiser l'impact du refus, Chrétien soutint politiquement les Etats-Unis lorsque, le 20 mars, il leur souhaita une victoire rapide[299]. Ceci exacerba l'indignation de celui qui était alors chef de l'opposition, Stephen Harper : « *ils disent appuyer la mission des Américains dans leur motion. Or, la mission des Américains, c'est de renverser le régime de Bagdad* »[300]. Le gouvernement Chrétien poursuivit néanmoins en ce sens par la suite. A plusieurs reprises, il fut souligné la qualité et la solidité des rapports canado-américains, lors de rencontres avec des officiels de l'administration Bush ou encore lors de conférences de presse. De même, dix jours après l'annonce officielle du refus canadien, Ottawa annonça qu'il accorderait une enveloppe de 100 millions de dollars canadiens d'aide humanitaire à l'Irak par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI)[301]. Le ton utilisé à l'égard de Washington se modifia ainsi considérablement dès l'annonce officielle du refus canadien de participer à la

---

[297] « Irak : le Premier ministre doit admettre qu'il a trahi son engagement », Le Bloc québécois, 28 mars 2003, www.bloc.org/2004/fr/presse_detail.asp?ID=9956054. A noter ici que la question de l'affectation supposée de troupes canadiennes en Irak ne fut jamais réglée, et que les débats se poursuivent autour de la question d'une éventuelle participation détournée du Canada aux opérations militaires.

[298] Soulignons, notamment, les nombreuses demandes effectuées en ce sens par le chef du nouveau Parti conservateur, Stephen Harper, résolument partisan d'une participation inconditionnelle du Canada à la guerre en Irak.

[299] Jean Chrétien, déclaration dans le Foyer de la Chambre des communes, 20 mars 2003.

[300] Gilles Toupin, « Ottawa ne s'excusera pas auprès des Américains », *La Presse*, 8 avri12003.

[301] Susan Whelan, « Le Canada s'engage à verser 100 millions de dollars en aide humanitaire à la population irakienne », communiqué de presse 2003-28, 26 mars 2003.

guerre[302].

Par la suite, selon la logique de recherche d'équilibre entre la distanciation canadienne par rapport aux Etats-Unis et le besoin de préserver de bonnes relations avec Washington, David Collenette, alors ministre des Transports, annonça que le Canada avait mis en place des mesures de sécurité supplémentaires dans ses réseaux de transports suite à une demande en ce sens de Washington. Malgré l'ampleur des divergences politiques, il est impératif d'assurer la libre-circulation des biens et des individus. Cet exemple permet de mieux saisir où se situent les limites de la distanciation canadienne. En l'absence d'une vision prédéterminée en matière de politique étrangère, inhérente à l'ambiguïté affichée, le gouvernement Chrétien a pu naviguer plus librement entre sa volonté d'afficher une certaine indépendance vis-à-vis des Etats-Unis et celle de maintenir de bonnes relations avec son voisin afin de protéger les intérêts commerciaux du Canada.

Un autre exemple probant de cette volonté d'équilibre entre indépendance et bonnes relations fut la participation canadienne à la reconstruction de l'Afghanistan. La subtilité de l'approche privilégiée par Jean Chrétien tout au cours de la crise résida en partie dans la décision, le 12 février 2003, de déployer 1.900 soldats canadiens en Afghanistan avant l'été suivant. McCallum affirma alors que « *plus on envoie [de troupes] à un endroit, moins on en a à envoyer ailleurs* »[303]. A ce moment, il devint de plus en plus clair que, à l'exception d'un appui politique, le Canada n'aurait pas les moyens d'assumer, même s'il le décidait, une intervention militaire en Irak. Cette décision permit à Ottawa de se dégager de la difficile décision d'envoyer des troupes en Irak et, par le fait même, d'éviter la critique américaine à cet égard. La manœuvre permettait aussi de soutenir que le Canada contribuait activement à la guerre contre le terrorisme aux côtés des Etats-Unis dans leur campagne contre le régime des Talibans en Afghanistan afin de minimiser l'impact de l'hésitation canadienne tout au cours de la crise, de même que l'impact de la décision finale de ne pas intervenir en Irak.

Certes, le Canada aurait pu, malgré l'envoi de troupes en Afghanistan, appuyer politiquement l'intervention américano-britannique en Irak. En revanche, il est possible de croire que, plus d'un mois avant l'annonce de sa décision finale, le gouvernement Chrétien avait déjà décidé qu'il ne participerait pas militairement aux opérations en Irak. Reprocher cette attitude ambivalente du gouvernement serait mal comprendre les enjeux propres au Canada liés à la crise irakienne, laquelle n'était en définitive qu'un élément en toile de fond. L'enjeu primordial pour Ottawa était d'afficher une certaine distanciation vis-à-vis des positions unilatéralistes de son voisin américain tout en préservant de bonnes relations économique et politique avec ce dernier . Cette ambiguïté du gouvernement Chrétien permit donc de mieux gérer la relation canado-américaine, dans la mesure où elle lui permit d'éviter de se positionner clairement sur la question d'une participation canadienne à l'intervention militaire sans toutefois souffrir de représailles économiques et politiques de la part de Washington. L'ambivalence - voire parfois la confusion - du gouvernement Chrétien permit effectivement d'étirer au maximum l'élastique des relations canado-américaines sans qu'il se rompe[304].

- Spectre des représailles et conséquences pour le Canada

---

[302] Sheldon Alberts, « Klein thanks Bush for going to war against 'tyranny': Chretien aide says Alberta premier's views out of line with majority », *National Post*, 22 mars 2003.
[303] Manon Cornellier, « Les troupes canadiennes de retour en Afghanistan », *Le Devoir*, 13 février 2003.
[304] Selon Joel Sokolsky, le Canada est passé maître dans ce domaine. Voir Joel J. Sokolsky, « Clausewitz à la mode canadienne? », *Revue militaire canadienne*, vol. 3, no.3, automne 2002.

La couverture journalistique suivant la décision du gouvernement canadien de ne pas appuyer l'intervention militaire en Irak aborda les risques pour l'économie canadienne. « *Les Américains, aujourd'hui, sont furieux plus que jamais à l'endroit du Canada, et lorsque la poussière retombera sur l'Irak, ils se vengeront* »[305], affirma l'historien Jack L. Granatstein. D'autres prédisirent une « *catastrophe économique* »[306], l'établissement de mesures protectionnistes, voire un boycott des produits canadiens[307].

Jacquie McNish et Steven Chase du *Globe and Mail* prédirent que les Etats-Unis pourraient ériger une forteresse le long de leur frontière nordique et que la décision canadienne remet en question la capacité d'Ottawa de sécuriser la frontière[308]. Pour justifier leur propos, ils citèrent notamment deux dirigeants d'entreprise. Jean Turmel, de la Banque nationale du Canada, soutint que le Canada et le Mexique « *connaîtraient l'enfer* » avec le renforcement des mesures de sécurité à la frontière, alors que Robert McEwen affirmait, dans une lettre ouverte au gouvernement fédéral, que « *la plus longue frontière indéfendable au monde va devenir un mur* »[309].

Eric Reguly, du même quotidien, en rajouta lorsqu'il écrivit que « *the downgrade will have economic repercussions for years, none of them good* »[310]. Toutefois, ces répercussions ne seraient pas, selon lui, visibles, mais beaucoup plus subtiles que prévues, comme des ralentissements dans la négociation d'ententes bilatérales, des reports des rencontres bilatérales, de même que l'impossibilité de postuler pour l'obtention de contrats pour la reconstruction de l'Irak, et donc de tirer avantage des bénéfices en terme d'investissements. Ces craintes rejoignaient celles des milieux d'affaire, que nous avons relevées précédemment.

Derek H. Burney prédisait quant à lui une perte de confiance et donc une capacité réduite à défendre les intérêts canadiens auprès de Washington. « *Such hard-earned trust, once lost, is not easily regained. It will not be business as usual for Canada, both literally and figuratively. We now find ourselves with diminished capacities to defend key national interests and to influence world events* »[311] Cette perte de confiance auprès des Etats-Unis est donc synonyme d'une perte d'influence au niveau mondial. Il ne s'agit plus seulement des relations canado-américaines qui sont en jeu en raison de la décision de ne pas intervenir en Irak, mais également de l'influence du Canada sur la scène internationale. Les craintes étaient donc étendues au point de voir s'affaiblir le Canada.

Les craintes de représailles se sont révélées sans fondement. Le refus du Canada d'épauler les Etats-Unis n'a pas eu de conséquences importantes dans d'autres dossiers que ceux concernant l'Irak. Aucun ralentissement frontalier n'a été signalé ; aucun problème

---

[305] Jack L. Granatstein, "The Empire strikes back", *National Post*, 23 mars 2003.
[306] Antoine Robitaille, « Leur vengeance sera terrible », *Le Devoir*, 29 mars 2003.
[307] Jean-Michel Demetz, « Canada : faut-il avoir peur des Etats-Unis ? », *L'Express*, 24 avril 2003.
[308] Jacquie McNish and Steven Chase, "Business leaders fear growing rift with us", *Globe and Mail*, 20 mars 2003. Nous avons vu précédemment que ces craintes ont justifié d'importantes réformes en matière de sécurité au Canada, et nous verrons plus loin qu'elles n'étaient pas totalement infondées, les scénarios d'attaque terroriste planifiés aux Etats-Unis mettant souvent l'accent sur les carences canadiennes, et proposant un renforcement des contrôles à la frontière.
[309] *Idem*.
[310] Eric Reguly, "Iraq will burn Canada", *The Globe and Mail*, 20 mars 2003.
[311] Derek H. Burney, "Engagement, not irrelevance", *Policy Options*, vol. 24, n° 5, mai 2003.

commercial n'a été enregistré suite à la décision[312]. Certes, les dossiers du bois d'œuvre et de la viande bovine ne sont toujours pas réglés. Il serait néanmoins erroné d'affirmer qu'une participation canadienne à la guerre en Irak aurait mis au rancart les tendances protectionnistes en la matière du Congrès américain, ces différends étant anciens, et empoisonnant de façon régulière les relations entre Washington et Ottawa[313]. Les tentatives de faire pression en vue du règlement de ces disputes par Paul Martin à Washington le démontrèrent clairement.

Comme dans le cas de la France, le seul impact économique pour le Canada du refus concerna l'octroi de contrats pour la reconstruction de l'Irak. Le 10 décembre 2003, la Maison-Blanche annonçait que ces contrats, « *financés par les dollars du contribuable américain devraient aller au peuple irakien et aux pays qui travaillent avec les Etats-Unis à la tâche difficile d'aider à reconstruire un Irak libre* »[314]. John Manley, alors vice-premier ministre, qualifia cette décision de « *choquante* », alors que Paul Martin, briguant à ce moment la direction du Parti libéral, affirmait que « *je comprends l'importance de ce genre de contrats, mais la question ne devrait pas être qui remporte les contrats, qui fait des affaires, mais qu'y a-t-il de mieux pour le peuple irakien* »[315]. Ce litige fut rapidement réglé lorsque Paul Martin engagea des fonds canadiens pour la reconstruction de l'Irak un mois plus tard, et permit ainsi aux entreprises canadiennes de soumettre des offres de service[316].

Au niveau politique, la perte d'influence du Canada sur la scène internationale est plus difficile à évaluer. Au niveau des relations bilatérales, si subtiles soit-elles, rien actuellement ne permet de conclure qu'il est plus ardu aujourd'hui pour les fonctionnaires ou les décideurs politiques d'influencer le gouvernement américain en faveur des intérêts canadiens que ce l'était avant mars 2003. Les tensions entre le gouvernement Chrétien et l'administration Bush dataient de bien avant cette date. Les relations plutôt cordiales entre Paul Martin et George W. Bush indiquaient qu'il s'agissait davantage de désaccords idéologiques ponctuels que d'une mésentente profonde entre les deux pays. Depuis la prise de fonction de Stephen Harper, les relations se sont donc considérablement améliorées, même s'il ne faut pas nécessairement y voir un signe de revirement politique d'Ottawa. La désignation de Michael Wilson comme ambassadeur du Canada à Washington en mars 2006 a concrétisé le rapprochement avec les Etats-Unis souhaité par le gouvernement Harper, mais la marge de manœuvre du Premier ministre est réduite, notamment compte-tenu du fait qu'il s'agit d'un gouvernement minoritaire. Dès lors, derrière les déclarations de bonnes intentions, et la nécessité pour Ottawa de ménager son voisin, il ne faut pas espérer du côté de Washington voir le Canada s'aligner sur les choix américains en matière de politique étrangère[317]. Si la majorité des Canadiens souhaitent améliorer leurs relations avec leurs voisins, cela ne doit pas tant signifier remettre en question les engagements pris par les gouvernements de Jean Chrétien et de Paul Martin que de s'assurer que les crises entre Ottawa et Washington pourront être évitées à l'avenir.

---

[312] En octobre 2004, les Etats-Unis ont décidé d'imposer des droits antidumping sur leurs importations de porc canadien. Cette décision fait cependant suite à la déclaration en août 2004 du Département américain du Commerce affirmant que le Canada ne subventionne pas injustement son industrie porcine. Voir AFP, « La bataille du porc est nuisible aux EU et au Canada, selon Ottawa », *La Presse*, 16 octobre 2004.
[313] Entretien avec Marc Léger, Montréal, 9 février 2006.
[314] « Les opposants à la guerre seront privés de contrats », *Le Devoir*, 11 décembre 2003
[315] *Idem*.
[316] Elliott Louise, « Bush et Martin amorcent la détente », *Le Devoir*, 14 janvier 2004
[317] Sur cette question, lire "Ready for a Staw", *The Economist*, 25 février 2006.

Ces désaccords ne sont d'ailleurs pas les premiers, ni les pires[318]. Les tensions entre Diefenbaker et Kennedy concernant l'opposition canadienne aux années nucléaires, celles entre Pearson et Johnson au sujet de la guerre du Vietnam, de même que les tensions entre Trudeau et Nixon liées à sa volonté de dégager le Canada de sa dépendance économique et politique par rapport aux Etats-Unis, furent beaucoup plus catastrophiques que celles entre Jean Chrétien et George W. Bush. Elles n'entraînèrent néanmoins aucunes sanctions économiques directes et témoignent du fait que les relations canado-américaines ne connurent pas leur pire situation en 2003.

Le jugement effectué par le gouvernement Chrétien à la possibilité d'afficher une certaine indépendance vis-à-vis de Washington s'inspirait, outre l'instinct politique propre au premier ministre, de deux tendances lourdes en matière de relations canado-américaines : la compartimentalisation des dossiers bilatéraux et l'existence d'une communauté d'intérêts propre aux deux pays.

D'une part, les relations canado-américaines n'évoluent pas selon le principe de linkage politique, qui consiste à lier l'accomplissement de progrès dans un domaine donné (notamment économique ou militaire) à des concessions dans un autre. Cette façon de procéder repose sur le fait que les relations canado-américaines évoluent de façon compartimentalisées, c'est-à-dire que les différends dossiers demeurent isolés les uns des autres lors des discussions et des négociations communes.

Certes, l'administration Bush s'est comme nous l'avons noté précédemment montrée déçue de la décision finale du gouvernement Chrétien. Il n'en demeure pas moins que, comme le soulignèrent Bill Graham et Colin Powell, malgré l'importance pour Washington de l'appui politique du Canada à la guerre en Irak, jamais les relations économiques bilatérales n'en furent affectées. Ainsi, selon Graham : « *la portée de nos divergences a été largement exagérée, à mon avis pour des raisons politiques. On ne peut tout simplement pas croire que les questions courantes d'accès au marché - par exemple pour le bois d'œuvre - découlent de notre désaccord à propos de l'Irak. Pendant toute l'année passée, Colin Powell et moi-même - de même d'ailleurs que John Manley et son homologue Tom Ridge - sommes restés en relation étroite et constante. Ces divergences n'ont pas eu de conséquence grave sur le commerce transfrontalier* »[319].

Il n'est effectivement pas dans l'intérêt d'aucun des deux pays d'effectuer un lien entre les dossiers, en raison notamment de la complexité et de l'étendue des relations canado-américaines. Il s'agit ici de la seconde tendance lourde caractérisant les relations canado-américaines, soit le très haut degré d'interdépendance tant économique que sociétal entre les deux sociétés. Cette interdépendance est si prononcée qu'elle témoigne d'une véritable communauté d'intérêts. Aucun des deux pays n'a intérêt à souhaiter, voire à contribuer à l'instabilité économique de l'autre en raison des répercussions possibles sur sa propre économie. A cela s'ajoute le fait que les deux sociétés partagent des valeurs communes, qui sont le socle même de l'interdépendance purement économique[320].

Colin Powell souligna ce constat lorsqu'il affirma que « *le Canada et les Etats-Unis sont franchement, inséparables. [...] Il y aura des divergences, des désaccords, mais nos deux*

---

[318] Voir Stéphane Roussel, "Honey, are you still mad at me? I've changed, you know", *International Journal*, vol. LV111, n° 4, automne 2003, pp.S71-S90.
[319] Bill Graham, allocution à l'occasion du *Kroeger Leadership Forum*, Ottawa, 10 février 2004.
[320] Entretien avec Louis Balthazar, Montréal, 8 février 2006.

nations sont étroitement liées par des valeurs, une histoire et des racines communes »[321]. Pendant la crise, Jean Chrétien décrivait la relation privilégiée en ces termes : « *notre amitié avec les Etats-Unis est beaucoup plus solide que certains de nos critiques ne voudraient le faire croire. Notre amitié est beaucoup plus solide que les prophètes de malheur ne voudraient le faire croire. Elle est beaucoup plus solide que ceux qui prétendent parler pour le monde des affaires ne voudraient le faire croire. Les bons amis peuvent ne pas être d'accord parfois et peuvent demeurer de bons amis* »[322].

Jean Chrétien poursuivit en affirmant que « *nous avons une communauté d'intérêts. Ce que nous leur vendons, ils l'achètent parce qu'ils en ont besoin, pas parce qu'ils veulent être gentils avec nous. Et c'est la même chose pour nous* »[323]. Fait à noter, le Canada représente le principal marché étranger pour 34 des 50 Etats américains et constitue le lieu de provenance de plus de 25% des importations américaines. Une valeur de plus de 2,24 milliards de dollars US de marchandises transite quotidiennement entre les deux pays[324].

- La réaction américaine à la victoire d'Harper

La Maison-Blanche a transmis ses félicitations à Stephen Harper pour la victoire du Parti conservateur aux élections fédérales : « *Nous avons l'intention de travailler activement avec le gouvernement pour resserrer nos relations encore plus* », a déclaré le porte-parole Scott McClellan[325]. Les républicains américains espéraient discrètement une victoire conservatrice au Canada. Les relations entre les deux pays ont été tendues au cours des cinq dernières années du régime libéral à Ottawa. « Nous avons depuis longtemps une bonne relation de travail avec le Canada. Je ne vais pas établir de comparaison entre une administration et la suivante », a ajouté Scott McClellan[326]. D'anciens représentants de George W. Bush se sont toutefois exprimés avec moins de réserve. Ils ont critiqué les faux pas des libéraux, reconnaissant toutefois que les Etats-Unis avaient agi de manière brutale en ignorant les jugements commerciaux favorables au Canada dans l'épineux dossier du bois d'oeuvre.

Divers médias, dont le *Washington Post*, le *Los Angeles Times* et CNN, qui ont commencé à suivre de près la campagne électorale lorsque le chef conservateur Stephen Harper a pris la tête dans la course, ont accordé une place importante à l'élection en mettant l'accent sur le fait que cette victoire amorçait un nouveau chapitre, plus positif, dans l'histoire des relations entre les deux pays. Plusieurs gestes de Paul Martin ont contribué à détériorer les relations entre les deux pays, le plus important étant sans aucun doute le refus canadien de participer au bouclier antimissile américain, sans oublier toutes les tergiversations qui avaient précédé cette décision. Les conservateurs ont promis une attitude différente, davantage basée sur le respect malgré les divergences d'opinion dans certains dossiers. « *Ce sera beaucoup plus franc en privé, tout le monde saura à quoi s'en tenir* », a soutenu au *Devoir* une source dans l'entourage de Stephen Harper[327].

---

[321] « Le Canada et les Etats-Unis sont 'inséparables', estime Powell », *Le Droit*, 16 avril 2003, p.22.
[322] Jean Chrétien, déclaration à l'appui d'une motion à la Chambre des communes, 8 avri12003.
[323] Hélène Buzzetti, « Assumer le refus canadien », *Le Devoir*, 19 mars 2003.
[324] Selon les données (importations et exportations) de la *US International Trade Commission* pour 2003.
[325] Cité dans « Washington félicite Harper », La Presse, 24 janvier 2006.
[326] *Ibid*.
[327] Cité dans Alec Castonguay, « McKenna démissionne à Washington », *Le Devoir*, 26 janvier 2006.

Stephen Harper n'a pas attendu de prendre le pouvoir pour avertir les Américains de se mêler de leurs affaires en ce qui concerne l'Arctique canadien. Accusé par ses adversaires libéraux, pendant la campagne électorale, d'être inféodé à la droite conservatrice américaine, Stephen Harper a tenu à rappeler la souveraineté canadienne sur l'Arctique. Les Etats-Unis mais aussi l'Union européenne et le Japon n'ont jamais reconnu la proclamation canadienne de 1986 sur les eaux intérieures de l'Arctique. Pour Washington, il s'agit d'eaux internationales[328].

Le premier ministre a réitéré son intention de respecter sa promesse de renforcer la souveraineté de l'Arctique canadien, notamment en stationnant trois nouveaux brise-glaces armés, en renforçant la surveillance aérienne et en établissant un système de détection national pour l'Arctique afin de contrôler les sous-marins et les navires étrangers dans le Nord. Stephen Harper a donc profité de sa première conférence de presse après sa victoire pour réaffirmer la souveraineté du Canada sur son vaste territoire dans la zone arctique : « *Nous recevons notre mandat de la population canadienne et non pas de l'ambassadeur des Etats-Unis* »[329]. Le premier ministre réagissait à un commentaire fait la veille par l'ambassadeur américain, David Wilkins. Celui-ci avait critiqué le plan des conservateurs au sujet de la souveraineté du Canada dans l'Arctique. Pendant la campagne, Stephen Harper a annoncé qu'il renforcerait le dispositif militaire canadien dans cette région afin de mieux protéger le territoire national, se heurtant ainsi à David Wilkins qui avait auparavant affirmé que le passage de l'Arctique se situait en « *eaux neutres* ». Cette déclaration semble avoir contrarié le premier ministre canadien, qui a rappelé que « *notre position a été claire pendant la campagne électorale. Les Etats-Unis défendent leur souveraineté. C'est l'intention de notre gouvernement de défendre la nôtre. Nous avons des plans pour la Défense nationale et pour la défense de notre souveraineté dans l'Arctique. Nous avons un mandat du peuple canadien sur cette question et nous espérons en obtenir un aussi de la Chambre des communes* »[330].

Toutefois, l'arrivée de Stephen Harper à la tête du Canada a créé une onde de choc qui a eu ses premières répercussions à Washington. Pendant que le président américain George W. Bush téléphonait au nouveau premier ministre pour le féliciter de sa victoire, l'ambassadeur canadien aux Etats-Unis, Frank McKenna, remettait sa démission pour mieux se consacrer à la course au leadership au Parti libéral. Dans la lettre qu'il a fait parvenir à Stephen Harper, Frank McKenna prend acte de la volonté des Canadiens de changer de gouvernement et exprime ses félicitations au nouveau premier ministre élu. Il affirme toutefois ne plus pouvoir servir le pays en tant qu'ambassadeur aux Etats-Unis en raison de l'importance de nommer à ce poste une personne de confiance : « *Je pense que vous serez d'accord pour dire que le bon fonctionnement de ce poste est intimement lié à la capacité de son titulaire de bien travailler avec le gouvernement canadien. C'est la perception de proximité avec le pouvoir qui permet de donner une voix forte au pays. Même si je n'aurais pas de difficulté à travailler avec vous ou votre gouvernement, il serait impossible d'établir l'impression de proximité et de confiance. [...] Par conséquent, c'est dans l'intérêt de la nation que je vous remets ma démission* »[331]. Paul Martin avait officiellement nommé Frank McKenna au poste le plus prestigieux de la diplomatie canadienne le 15 janvier 2005.

---

[328] « Canada: le nouveau Premier ministre Harper s'est montré ferme avec Washington », *AFP*, 26 janvier 2006.
[329] Cité dans Joël-Denis Bellavance et Gilles Toupin, « Stephen Harper met les Américains en garde », *La Presse*, 27 janvier 2006.
[330] *Ibid*.
[331] Cité dans Alec Castonguay, « McKenna démissionne à Washington », *Le Devoir*, 26 janvier 2006.

Cette situation nous conduit à nous interroger sur les raisons qui justifient ce qui est qualifié à Ottawa de changement d'attitude à l'égard de Washington. La crise irakienne a été, comme dans le cas de la France, souvent dans la ligne de mire de certains observateurs américains, violente et douloureuse, mais également soudaine. Ainsi, une fois les forces de la coalition engagées en Irak, la tension est rapidement retombée entre Ottawa et Washington. Les lignes de clivage n'en sont pas moins restées au même niveau (c'est notamment le cas de la question du bois d'œuvre). De même, plus que la crise irakienne, un autre événement a justifié la redéfinition de la relation entre le Canada et les Etats-Unis : les attentats du 11 septembre 2001. C'est en effet à la suite de l'attaque terroriste que Washington et Ottawa se sont engagés dans un vaste programme sécuritaire continental en partenariat, que la crise irakienne n'a pas ralenti, et qui se poursuit encore aujourd'hui.

2. Coopération effective Canada – Etats-Unis depuis les attentats du 11 septembre

Avant le 11 septembre, le Premier ministre Jean Chrétien disposait d'une certaine liberté d'action pour éviter – ou à tout le moins dépolitiser – les éléments les plus controversés situés en tête de l'ordre du jour des relations Canada-Etats-Unis. La meilleure illustration de ce phénomène fut une retraite du Cabinet au lac Meech, en juin 1999, consacrée essentiellement à l'enjeu des relations canado-américaines. Le moment choisi pour cette rencontre était significatif, dans la mesure où elle intervenait peu de temps après que Raymond Chrétien, alors ambassadeur du Canada aux Etats-Unis, eut prononcé un discours au Woodrow Wilson Center dans lequel il se demandait comment le Canada pouvait « *rehausser et raffiner sa relation commerciale bilatérale avec les Etats-Unis afin de maximiser la prospérité et la sécurité en Amérique du Nord* »[332]. Même si ces propos étaient formulés d'une manière très spéculative, le lancement d'un tel ballon d'essai donnait à tout le moins une idée de la transformation radicale de la relation bilatérale.

S'il s'est montré prêt à parler du nouvel ordre du jour des relations Canada-Etats-Unis, le premier ministre Chrétien est demeuré peu enclin à prendre des mesures radicales pour l'aborder. Dans ses déclarations, il refusait de reconnaître qu'un seul élément de la relation était en train de changer. Le discours demeurait : « *Nous avons une excellente relation avec les Etats-Unis en ce moment. Il y a très peu de problèmes* »[333]. L'exercice de relations publiques suivant la retraite du lac Meech a d'ailleurs minimisé toute idée de grande vision consistant à repenser la relation bilatérale. La dimension sécuritaire de l'ordre du jour est restée invisible, toute perspective d'une intégration économique accrue passant par une union douanière où la dollarisation a été réfutée. On a plutôt mis l'accent sur les moyens que pourraient mettre en place les deux pays afin de collaborer plus étroitement à l'assouplissement des contrôles transfrontaliers, notamment en rationalisant et en modernisant les méthodes douanières du Canada et des Etats-Unis, et en ayant recours à des formes conventionnelles de facilitation du commerce. D'un point de vue institutionnel, il n'a pas été question de reprendre les rencontres régulières entre ministres clés dans le but de suivre l'évolution de la stratégie et de trouver des solutions. La gestion de la relation Canada-Etats-Unis était soumise à un processus *ad hoc* et ouvert.

Après le 11 septembre, la capacité de gouverner sur la base de cette stratégie d'évitement a été grandement réduite. L'un des indicateurs les plus importants de la période

[332] Heather Scoffield, "Canada Pushed on Several Fronts towards Integration with US", *The Globe and Mail*, 4 juin 1999.
[333] William Wallace, "PM Seeks Freer Trade in Americas", *The Toronto Star*, 30 juin 1999.

post-11 septembre a été l'effort des Etats-Unis consistant à discipliner le Canada au chapitre de ses réactions politiques, d'où le malaise un an et demi plus tard au sujet de l'Irak. Cette fonction a été exercée, dans certains cas, par l'omission, en laissant le Canada isolé ou affaibli. Dans cette optique, on comprend mieux pourquoi le Canada a été quelque peu oublié dans le discours à la nation du président Bush. Généralement, cela s'est plutôt traduit par une exhortation non déguisée et des mesures sélectives. L'ambassadeur Celluci a appelé à une application de la notion de périmètre de sécurité dans le contexte de l'Amérique du Nord. Les transactions commerciales transfrontalières, même si elles n'ont pas été complètement arrêtées, ont été substantiellement entravées.

Ainsi, l'un des grands tests devant être considérés dans toute discussion préliminaire sur les répercussions du 11 septembre concerne le changement de priorité dans les relations Canada-Etats-Unis, soit de la gestion frontalière à la notion de périmètre de sécurité ceinturant l'Amérique du Nord. Selon la croyance répandue, ce n'est qu'en passant ce test que le Canada pourrait s'assurer un accès au marché américain. Un journaliste a même poussé la réflexion plus loin en parlant de « *la plus importante redéfinition des relations canado-américaines depuis que les Etats-Unis ont pris le contrôle de la défense de l'Amérique du Nord il y a des dizaines d'années. Dans le cas présent, les termes ne seront pas négociés par Ottawa, ils seront dictés à Ottawa* »[334].

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, et conformément à la résolution de l'ONU, le Canada a déclenché l'opération *Apollo* en Afghanistan, déployant un contingent de 2.300 personnes, soit une contribution considérable aux forces aériennes, terrestres et maritimes sur le terrain. En 2003 et en 2004, le commandant et le commandant adjoint de la Force internationale d'assistance à la sécurité déployée en Afghanistan par l'ONU étaient canadiens. Le Canada a également été le principal pays responsable de la brigade multinationale de cette force à Kaboul.

Sur le plan intérieur, les choses ont aussi changé considérablement. Paul Martin a déclaré dans la Politique canadienne de sécurité nationale que « *les attaques du 11 septembre ont démontré les répercussions profondes qu'une attaque dirigée contre les Etats-Unis pourrait avoir pour les Canadiens et la nécessité de collaborer pour lutter contre ces menaces. Le Canada est déterminé à renforcer la sécurité sur le continent nord-américain, considérant que cela contribue largement à accroître la sécurité au Canada* »[335], réaffirmant ainsi la volonté des autorités canadiennes de travailler étroitement avec les Etats-Unis. Pour le président Bush, les liens entre le Canada et les Etats-Unis restent également vitaux : « *nous partageons les mêmes valeurs : liberté, dignité humaine et humanité* »[336]. Le président américain précisa dans la stratégie de sécurité nationale que « *sans la collaboration active de nos amis et alliés canadiens, beaucoup de réalisations des Etats-Unis dans le monde n'auront qu'un effet limité et peu durable* »[337].

Les deux chefs d'Etat présentèrent dans la Politique canadienne de sécurité nationale et dans la stratégie de sécurité nationale leur conception d'un environnement dans lequel le

---

[334] Drew Fagan, "Has PM Misjudged Mood on Security ?", *The Globe and Mail*, 1er octobre 2001.
[335] Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale,* gouvernement du Canada, Ottawa, avril 2004, pp. 6-7.
[336] Extrait du discours du président George W. Bush prononcé à l'occasion du Sommet des Amériques, 13 janvier 2004.
[337] White House, *National Security Strategy of the United States of America,* www.whitehouse.gov/nsc/nss.html, p. 25.

peuple sera à l'abri du danger, selon les principes des stratégies américaine et canadienne en matière de sécurité et de protection du territoire. En outre, lors de leur rencontre à Ottawa fin 2004, ils ont émis conjointement la déclaration suivante :

Le Canada et les Etats-Unis s'efforceront de garantir la cohérence et l'efficacité des dispositions relatives à la sécurité en Amérique du Nord, et pour ce faire :

- *Ils amélioreront la coordination en matière de renseignement, d'application de la loi des deux côtés de la frontière et de lutte contre le terrorisme;*
- *Ils prendront d'autres mesures pour protéger la frontière Canada-Etats-Unis tout en facilitant la circulation légitime, grâce à des investissements dans l'infrastructure frontalière et à une initiative de prédédouanement à des postes terrestres;*
- *Ils lutteront contre le trafic des personnes;*
- *Ils resserreront la sécurité de l'infrastructure essentielle, y compris les réseaux de transport, d'énergie et de communication;*
- *Ils veilleront à la sécurité et à l'intégrité des passeports qu'ils délivrent, en conformité avec l'Accord consulaire qu'ils ont signé le 13 janvier 2004;*
- *Ils chercheront à renouveler l'entente du NORAD et étudieront les possibilités d'intensifier la coopération dans le domaine de la surveillance et de la défense des approches maritimes de l'Amérique du Nord.*[338]

L'inclusion de ces principes dans les nouvelles ententes politiques et dans l'application de ces politiques aurait pour effet d'améliorer la défense et la sécurité des deux pays, permettant ainsi à leurs peuples de continuer de prospérer et de se sentir en sécurité. Avant les attentats du 11 septembre, au Canada comme aux Etats-Unis, plusieurs agences étaient responsables de la sécurité. Cela a changé quand George W. Bush a créé le ministère de la Sécurité intérieure (*Department of Homeland Security*) et Paul Martin, *Sécurité publique et Protection civile Canada*. La sécurité du territoire relève désormais de ces organismes, qui sont les principales agences fédérales d'intervention en cas d'urgence à l'intérieur des frontières.

Le Canada et les Etats-Unis ont également signé en décembre 2001 la Déclaration sur la frontière intelligente pour surveiller les personnes et les marchandises qui transitent entre les deux pays. La sécurité frontalière, l'un des volets de cette déclaration, inclut le recours à la biométrie dans les systèmes frontaliers et d'immigration.

Selon Ottawa, la menace était de façon traditionnelle considérée comme stratégique, nucléaire et symétrique. Elle était posée par des bombardiers, des missiles intercontinentaux et des missiles de croisière lancés en mer ou sur terre. Elle est désormais constante et symétrique et *se double* d'une nouvelle menace asymétrique qui plane sur tous les secteurs, frontières et organismes. Washington et Ottawa ont donc ressenti le besoin de réformer les forces armées pour la défense territoriale[339]. Ainsi, les Etats-Unis ont créé le commandement du Nord (USNORTHCOM) pour défendre leur territoire et fournir un appui militaire aux autorités civiles.

---

[338] *Déclaration conjointe du Canada et des Etats- Unis – Sécurité commune, prospérité commune : Un nouveau partenariat en Amérique du Nord*, 30 novembre 2004, Ottawa.

[339] Lieutenant général Rick Findley et lieutenant général Joe Inge, « La défens et la sécurité de l'Amérique du Nord après le 11 septembre 2001 », *Revue militaire canadienne*, Vol. 6, n° 1, Printemps 2005. Le lieutenant général Rick Findley, des Forces canadiennes, est commandant adjoint du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord et du Groupe de planification binational. Le lieutenant général Joe Inge, de l'armée des Etats-Unis, est commandant adjoint du United States Northern Command et sous-chef du Groupe de planification binational.

Par ailleurs, le Canada et les Etats-Unis se livrent conjointement à des opérations aériennes sous l'égide du NORAD depuis plus de cinquante ans. Pendant longtemps, le NORAD s'est concentré sur l'Union soviétique et d'autres menaces extérieures ; bien qu'il subsiste des menaces extérieures, il se concentre désormais sur les éventuelles menaces intérieures. Or, à l'ère du terrorisme transnational, un acteur non étatique peut disposer d'une puissance destructrice qui était jadis celle d'un Etat[340]. C'est pourquoi les autorités canadiennes et américaines ont jugé qu'il était capital d'examiner la défense et la sécurité de l'Amérique du Nord dans les autres secteurs. Vu le succès du NORAD, il fut envisagé de lui assigner de nouvelles fonctions et missions, notamment dans le domaine maritime.

Sur le dossier du bouclier de défense antimissile, Ottawa a finalement donné son appui à ce programme controversé après avoir longtemps tergiversé. L'impact éventuel du bouclier antimissile sur l'arsenalisation de l'espace, sujet auquel le Canada s'oppose depuis plus de trente ans, suscite toutefois quelques hésitations. Mais la modernisation requise des installations radars déployés sur le territoire canadien est en cours. Les entreprises canadiennes sont soutenues par les pouvoirs publics en vue de garantir un contenu canadien au programme. Diverses idées ont été avancées en vue de résoudre le malaise politique, comme celle d'une campagne pour promouvoir un traité international sur la militarisation de l'espace. Il fut aussi proposé de moduler la participation canadienne de manière à éviter l'implantation de pièces d'équipement indésirables en terre canadienne. Mais Washington, qui n'a aucun besoin du Canada pour mener son plan à terme, n'acceptera pas de demi-mesures. Déjà, en s'appuyant sur des dispositifs déployés en mer, le bouclier antimissile a mené à une entente visant à permettre aux navires américains de patrouiller en eaux canadiennes, où le Canada s'acharne depuis des décennies à affirmer sa souveraineté. S'il est admissible de céder au plan maritime, comment s'affirmer dans le domaine spatial ?

Selon un article paru le 27 novembre 2004 dans le *Ottawa Citizen*, Paul Martin avait déjà, à cette époque, donné son aval à la participation du Canada au programme américain de bouclier antimissile[341]. Selon un article du *Ottawa Citizen* daté du 23 septembre 2004, le ministre de la défense du Canada, Bill Graham, a affirmé que le Canada s'opposerait fermement à la militarisation de l'espace, mais qu'il estimait que le Canada devait participer au programme de bouclier antimissile pour protéger sa souveraineté. A l'époque du Premier ministre libéral pacifiste Pierre-Elliott Trudeau, on disait de lui qu'il abusait du parapluie nucléaire américain. Maintenant, on dirait que le Canada n'a plus le choix de contribuer à son successeur, le programme de bouclier antimissile continental. Signe avant-coureur, les dépenses du ministère de la défense du Canada, sous le gouvernement libéral sortant, qui s'élevaient à 10,6 milliards en 1994-1995 et à 10,1 milliards en 1999-2000, ont explosé : 14,3 milliards en 2004-2005, selon un article publié dans *La Presse* le 14 janvier 2006. Selon le site du ministère de la défense nationale du Canada : « *Le budget 2005 constitue le plus important investissement effectué dans les Forces canadiennes depuis 20 ans* ». Ce budget alloue « *près de 13 millions de dollars en nouveaux fonds pendant une période de 5 ans* ».

La décision de participer au bouclier antimissile aurait elle déjà été prise en catimini par le gouvernement libéral ? D'après un article publié par l'Institut *Polaris*, certains indices le laissent croire, comme la modification du traité de l'OTAN pour permettre au

---

[340] *Ibid*.

[341] Sur cette question, lire Philippe Lagassé, « Une participation si nécéssaire mais pas forcément une participation : le Canada et la défense contre les missiles », *in* André Donneur, *Le Canada, les Etats-Unis et le monde*, *op. cit*., pp. 115-150.

commandement unifié « *US-Canadian North american aerospace defence command* » la transmission aux centres de commandement du bouclier antimissile d'informations sur les lancements de missiles. Le coût de la participation du Canada au programme de bouclier antimissile continental n'est pas publié pour l'heure[342].

Par ailleurs, il y a eu au Canada des réactions partagées quant au regain d'intérêt pour la défense continentale. Le sénateur Colin Kenny, président du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense est l'un des parlementaires qui a le plus fortement soutenu la collaboration accrue du Canada en matière de défense continentale[343]. Mais la probabilité d'une plus grande coopération des forces canadiennes et américaines a aussi suscité des critiques. Lorsque le ministre de la Défense a communiqué à la presse des renseignements sur le Groupe de planification et sur son mandat, deux quotidiens ont souligné la possibilité d'un déploiement américain sur le territoire canadien. Le *Globe and Mail* et le *National Post* titraient respectivement : « *L'accord permettrait aux troupes américaines de mener des opérations au Canada* »[344] et « *Lutte contre la terreur : des troupes américaines pourraient être stationnées au pays* »[345].

Michael Byers, professeur à Duke University, est pour sa part l'un des plus ardents détracteurs d'une plus grande collaboration en matière de défense continentale. Dans son rapport publié en 2002, *Canadian armed forces under U.S. command*, il appelle à la prudence avant de s'engager plus avant dans la défense continentale aux côtés des Etats-Unis. Il insiste notamment sur la dégradation de la souveraineté du Canada et l'immixtion des Etats-Unis dans ses politiques étrangère et de défense. Selon lui, la notion de contrôle opérationnel américain des Forces canadiennes (prévu par le Groupe de planification au cas où, pour remplir des missions d'aide aux autorités civiles, il faudrait franchir la frontière) pose problème. Il juge notamment que la démarcation entre le contrôle et le commandement opérationnel est très floue. En fait, il estime qu'il s'agit d'une distinction de pure forme[346]. En ce qui concerne la politique étrangère, Byers estime que les Etats-Unis pourraient aussi faire état des exigences de la défense continentale pour empêcher le Canada de mener des entreprises unilatérales, telles qu'un pont aérien avec Cuba, qui iraient à l'encontre de leurs aspirations politiques. En s'élevant contre une plus grande coopération canado-américaine en matière de défense, Byers et la presse canadienne expriment leur inquiétude concernant la souveraineté, réaction qui empoisonne la participation du Canada à la défense continentale depuis le début.

Au bout du compte, étant donné la réponse habituelle du Canada quand il est question de défense continentale, les arguments de Byers et d'autres fervents nationalistes furent écoutés, mais pas entendus. Les appréhensions concernant la souveraineté et l'indépendance du Canada ont cédé le pas aux relations étroites entre les deux pays en matière de défense, à l'argument de « la protection contre l'aide » et à l'éventualité d'une menace commune. La coopération du Canada et des Etats-Unis en matière de défense remonte au Plan de sécurité de base de 1946. Au reste, comme en témoignent l'OTAN et le NORAD, les menaces que la coopération militaire avec les Etats-Unis fait peser sur la souveraineté canadienne sont très

---

[342] Lire Philippe Lagassé, « Une participation nécessaire mais pas forcément une participation : le Canada et la défense contre les missiles, *in* André Donneur (dir.), *Le Canada, les Etats-Unis et le monde*, op. cit., pp. 115-150.

[343] Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *Defence of North America: A Canadian Responsibility*, septembre 2002.

[344] Oliver Moore, "Deal would let U.S. troops operate in Canada", *The Globe and Mail*, 9 décembre 2002.

[345] Sheldon Alberts, "Terror fight may bring U.S troops here", *National Post*, 9 décembre 2002.

[346] Michael Byers, *Canadian armed forces under U.S. command*, Vancouver, Simon Centre, 2002, p. 6.

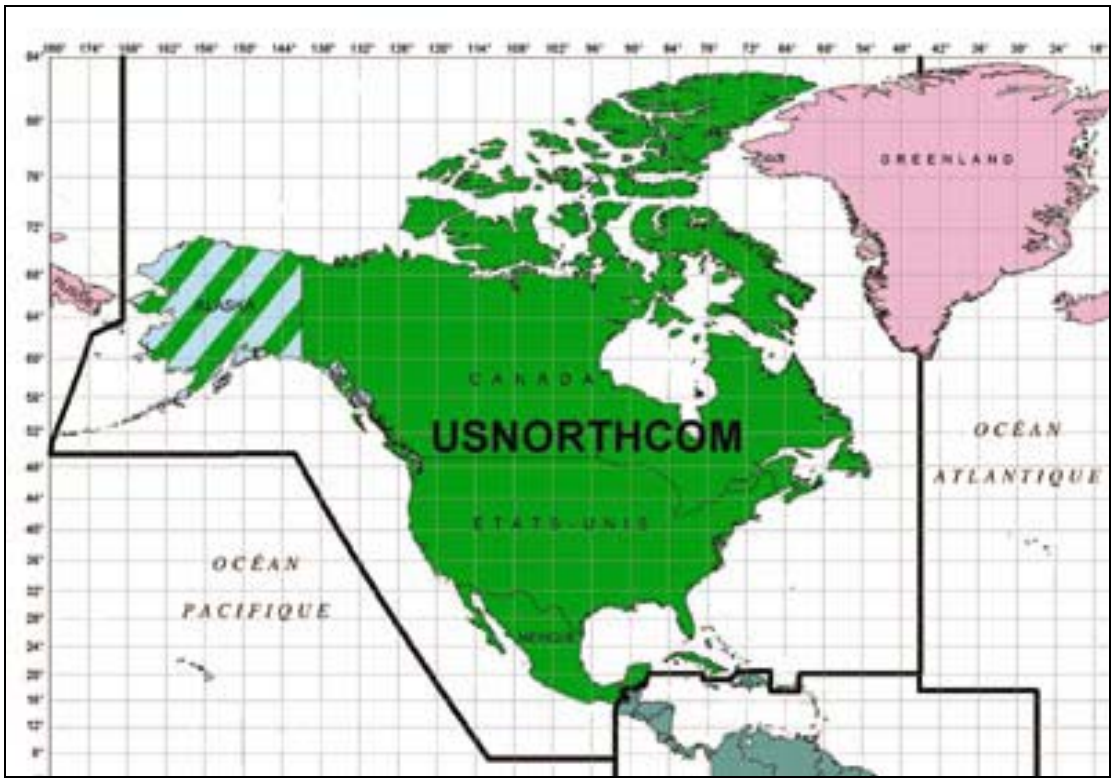
exagérées. A vrai dire, le compromis envisagé pour la souveraineté va dans les deux sens. Comme le montre le déploiement éventuel de l'équipe DART des Forces canadiennes, des soldats canadiens pourraient fort bien être stationnés en sol américain. De même, les deux forces navales ont l'autorisation de patrouiller dans les eaux des deux pays, depuis la formation du CUSRPG. En outre, comme c'est le cas depuis l'Exemption de Kingston, les gouvernements canadiens sont très conscients de devoir contribuer à la défense de l'Amérique du Nord, sinon les Etats-Unis pourraient fort bien s'en charger tout seuls, usurpant ainsi le dernier pilier de toute souveraineté nationale : la protection du territoire. On peut donc avancer que ce n'est pas la collaboration avec les Etats-Unis qui menace véritablement la souveraineté canadienne, mais plutôt le défaut de collaboration. Par ailleurs, le ministre de la défense et la Gendarmerie royale du Canada considèrent que la menace que constituent les éléments criminels et terroristes, comme celle que constituait autrefois la puissance nucléaire de l'Union soviétique, est une cause d'inquiétude pour le Canada autant que pour les Etats-Unis. Enfin, comme le gouvernement canadien continue à participer à la guerre au terrorisme, il semble peu probable que le premier ministre actuel et ses successeurs ne suivront pas la même politique. Il est évident que, si poursuivre ses ennemis autour du globe s'impose, se défendre contre eux s'impose tout autant.

3. Le groupe de planification binational

Consécutivement aux attentats du 11 septembre, en raison du nouveau climat de sécurité et à la demande du ministre canadien des Affaires étrangères et du Secrétaire d'Etat américain, le Groupe de planification binational a été formé pour étudier de quelle manière les deux pays pourraient collaborer plus étroitement à la défense et à la sécurité de l'Amérique du Nord[347]. Selon les termes de l'entente de décembre 2002 sur le renforcement de la coopération en matière de sécurité, ce groupe a un mandat polyvalent. Il est chargé de déterminer quels dispositifs seraient les plus efficaces pour éviter ou tempérer les menaces et les attaques et pour réagir à toute catastrophe naturelle ou à toute autre situation d'urgence au Canada et aux Etats-Unis. Pour tenir compte du point de vue de tous les intéressés, il regroupe des représentants des forces canadiennes, du NORAD et du USNORTHCOM.

Le USNORTHCOM

[347] Le texte intégral de la note diplomatique est accessible à l'adresse www.northcom.mil/



Bien que le NorthCom soit un commandement uniquement américain, il influence inévitablement les Etats qui font partie de sa zone géographique de responsabilité. Au Canada, qui collabore depuis longtemps avec les Etats-Unis sur le plan militaire, il y a d'ailleurs eu un regain des débats sur l'incidence de la révision du Plan de commandement unifié (UCP). Le NorthCom et les autres aménagements de l'UCP ont notamment relancé la question de la souveraineté et du rôle du Canada dans la défense continentale.

Même si, à la fin des années 90, la défense du territoire s'est régulièrement intensifiée, seules les attaques terroristes de 2001 lui ont donné sa priorité actuelle. Militairement parlant, rien n'illustre mieux ce fait que l'UCP. Conçu en 1946, il a permis de coordonner au niveau mondial les responsabilités militaires des Etats-Unis qui devenaient une superpuissance et prenaient la tête des puissances occidentales. Il comporte deux types de commandements : régionaux et fonctionnels. Les premiers couvrent des zones géographiques ; ainsi, l'Europe et une grande partie de l'Afrique sont sous l'autorité de l'*United States European Command* (USEUCOM). Il importe de noter que les commandements régionaux sont uniquement américains, quoiqu'ils soient chargés des opérations militaires dans la zone qui leur est assignée. Les commandants de combat peuvent mener des opérations avec des pays alliés, mais ce n'est pas sous la gouverne de l'UCP qu'ils dirigent les forces militaires étrangères. Quant aux commandements fonctionnels, ils contrôlent une branche spécifique des forces américaines. Par exemple, l'*United States Strategic Command* (StratCom) supervise l'arsenal nucléaire américain. Enfin, chaque commandement de l'UCP est sous la direction d'un commandant de combat qui relève de l'autorité nationale de commandement constituée du président des Etats-Unis et du Secrétaire à la Défense.

Le 17 avril 2002, il fut annoncé que des modifications seraient apportées à l'UCP, dont la plus importante était la création du NorthCom. Il s'agit d'un commandement régional qui remplit deux fonctions. D'une part, il assure la défense du territoire américain et doit donc « *mener des opérations pour décourager, empêcher et faire échouer les menaces et les*

agressions dirigées contre les Etats-Unis, son territoire et ses intérêts dans les zones dont il est responsable »[348]. D'autre part, il doit, « *à la demande du Président ou du Secrétaire à la Défense, appuyer militairement les autorités civiles, ce qui comprend des opérations de gestion des conséquences* »[349]. La création du NorthCom a eu des répercussions sur la structure et l'organisation des forces armées, de la Garde nationale et de la Garde côtière américaines.

Auparavant, la défense du territoire et l'aide aux autorités civiles relevaient de l'*United States Joint Forces Command* (JFCOM). La *Joint Force Headquarters-Homeland Security* (JFHQ-HLS) a été formée juste après les attaques du 11 septembre pour défendre le territoire et les côtes de la zone continentale des Etats-Unis[350]. Elle coordonne aussi l'aide militaire aux autorités civiles aux côtés d'agences comme la *Federal Emergency Management Agency*[351]. Deux commandements lui sont subordonnés : la *Joint Task Force-Civil Support* (JTF-CS), qui soutient militairement les autorités civiles, et la *Joint Task Force 6*, qui fournit un soutien militaire contre le narcotrafic aux organismes civils. Parmi les opérations entreprises depuis le 11 septembre, la JFHQ-HLS a entraîné des unités de réaction rapide, préparé la gestion des conséquences d'attaques biologiques et coordonné l'aide militaire à la sécurité lors du Super Bowl et plus encore à l'occasion des Jeux olympiques d'hiver de Salt Lake City en 2002. Depuis la révision de l'UCP, ces unités dépendent du NorthCom[352]. Pour sa part, le JFCOM est devenu un commandement national axé « *presque exclusivement sur la transformation militaire et l'opérabilité interarmées* »[353].

Avec les forces qui faisaient partie de l'organisation initiale de la défense du territoire du JFCOM, le NorthCom est susceptible de se voir confier, en temps de crise, le commandement de toutes les armes. Il aura notamment l'autorisation de demander à tous les commandements « *orientés vers l'Atlantique* » de mener des opérations capitales pour la défense continentale[354]. Il s'ensuit que la flotte atlantique de l'US Navy, l'Air combat command de l'US Air Force, les Marine Forces Atlantic et l'*US Army Forces Command* peuvent être placés sous la direction du commandant de combat du NorthCom[355]. L'opération *Noble Eagle*, lancée juste après les attaques du 11 septembre, permet de saisir la manière dont ces forces pourraient être utilisées. Le JFCOM a alors placé la *26th Marine Expeditionary Unit* en alerte et, pour aider le NORAD, il lui a fourni des avions tactiques du *Air Combat Command* et des navires équipés d'AEGIS de la flotte atlantique.

Les priorités du NorthCom en matière de défense du territoire et d'aide aux autorités civiles auront également une incidence sur la Garde nationale qui, jusqu'ici, a assumé trois fonctions. D'abord, en tant que milice des différents états de l'Union, elle aide les autorités civiles locales, à la demande des gouverneurs. Pour ce faire, elle déploie notamment 30

---

[348] Département de la défense américain, *Unified Command Plan changes take effect*, http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2002/pa100202.htm, 17 octobre 2002.
[349] *Ibid*.
[350] *Ibid*.
[351] Département de la Défense américain, *U.S. Northern Command Fact Sheets*, http://www.northcom.mil, 16 octobre 2002.
[352] Département de la Défense américain, *Unified Command Plan changes take effect*.
[353] *Ibid*.
[354] Colin Robinson, "Northern Command – Additional Details Emerging", *Center for Defense Information*, 20 septembre 2002, http://cdi.org/terrorism/northern-details.cfm, 16 octobre 2002.
[355] Il semble que le Commandement du Pacifique continuera à assumer la défense de la côte ouest des Etats-Unis.

équipes de soutien aux autorités civiles en matière d'armes de destruction massive (ADM)[356]. Puis, le concept de force totale permet d'intégrer les réservistes de la Garde nationale aux forces armées américaines lors d'opérations outremer[357]. Enfin, en vertu des Titres 10 et 32, l'autorité nationale de commandement peut mobiliser la Garde nationale pour qu'elle fasse « *partie intégrante des moyens de défense de première intervention des Etats-Unis* »[358]. Ajoutée à l'aide apportée aux autorités civiles et à ses capacités d'ADM, cette fonction assure l'inclusion de la Garde nationale dans la planification de la défense du territoire du NorthCom. De même, le Département de la Défense a déclaré que, en vertu du Titre 10, l'autorité nationale de commandement peut confier le commandement et le contrôle de la Garde nationale au commandant de combat du NorthCom[359]. De plus, comme le NorthCom est un commandement régional, il fixera les normes de formation et de préparation de la Garde nationale. Toutefois, quand le Titre 10 n'est pas appliqué, les gouverneurs des états conservent leur autorité sur la Garde nationale[360]. Par conséquent, quoique celle-ci représente un élément important des forces mises à la disposition du NorthCom pour défendre le territoire, les contributions qu'elle apporte aux Etats et au concept de force totale ne seront pas affaiblies.

Le Groupe de planification binational a commencé à envisager l'intensification de la coopération militaire et à déterminer ce qu'il conviendrait de modifier sur les plans de la conception, des politiques, des autorités, de l'organisation et de la technologie. Ses travaux portent tout particulièrement sur :

- l'examen de tous les plans et protocoles de défense binationaux en vigueur dans le but d'améliorer la défense terrestre et maritime de l'Amérique du Nord ainsi que l'appui militaire aux organismes civils du Canada et des Etats-Unis;
- la préparation de plans d'urgence binationaux en prévision de toute menace, attaque ou autre urgence au Canada ou aux Etats-Unis;
- la détection d'anomalies dans le contexte de la surveillance maritime, y compris l'évaluation des menaces, des accidents et des urgences maritimes ainsi que la prestation de conseils ou d'avertissements aux deux gouvernements;
- l'élaboration d'exercices et la participation à ceux-ci;
- la planification et la mise sur pied de programmes d'instruction conjoints;
- la mise en place de mécanismes de coordination auprès des organismes fédéraux concernés[361].

Le Groupe de planification binational a étudié les plans et les ententes canado-américains du quartier général de la Défense nationale du Canada, du NORAD et du NorthCom ainsi que les protocoles et les accords binationaux ayant une incidence sur les forces canadiennes, *Transport Canada*, le *U.S. Transportation Command*, le *U.S. Pacific Command*, le *U.S. Joint Forces Command*, l'ancien *U.S. Atlantic Command* et le *U.S. Army Forces Command*.

---

[356] Jack Spencer et Larry M. Wortzel, "The Role of the National Guard in Homeland Security", *The Heritage Foundation Backgrounder*, 8 avril 2002, p. 4, http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1532.html.
[357] *Ibid*., p. 2.
[358] *Ibid*., p. 5.
[359] Etats-Unis, Chambre des représentants, Committee on Armed Services, *Statement of Stephen Cambone, Principal Deputy Under Secretary of Defense for Policy*, 26 juin 2002.
[360] *Ibid*., p. 2.
[361] Le texte intégral du mandat figure à l'annexe II du compte rendu provisoire sur le renforcement de la coopération canado-américaine en matière de sécurité, présenté par le Groupe de planification binational le 13 octobre 2004. Il est accessible à l'adresse www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=1528

Le Groupe de planification a ensuite « *mis sur pied une bibliothèque de documents binationaux renfermant les traités, les accords, les protocoles d'entente et les ententes de principe entre le Canada et les Etats-Unis. Cette bibliothèque accessible en ligne contient diverses directives et divers règlements [...] qui proviennent des deux pays* »[362], soit plus de 540 documents au total. Elle constituera un outil très utile pour les planificateurs qui, des deux côtés de la frontière, travaillent sur des dossiers binationaux et transfrontaliers. La recherche se fait par mot clé, par catégorie, par titre, par classification ou par le numéro du document. Des hyperliens conduisent à d'autres sites de recherche, tels que la Bibliothèque virtuelle des Forces canadiennes et le centre de documentation du département de la Défense américaine. C'est une réalisation remarquable, car il n'existait jusque-là aucun organe regroupant les plans, les politiques et les accords binationaux.

L'élaboration de plans de défense binationaux remonte pour sa part à l'accord d'Ogdensburg, conclu en 1940 entre le Canada et les Etats-Unis. Le premier plan portait sur les mesures à prendre au cas où l'Allemagne tenterait d'envahir l'Amérique du Nord ; les autres, sur la menace que représentait le Japon en 1941. Quand, pour la première fois, l'article V du traité de l'Atlantique Nord a été invoqué à la suite des attaques du 11 septembre, les plans de guerre de l'Amérique du Nord, qui avaient dormi sur des étagères, étaient en grande partie caducs. L'examen de ces plans a montré que le document de base en matière de sécurité, le plan des opérations terrestres, et les plans des opérations maritimes sur les littoraux est et ouest étaient tous dépassés.

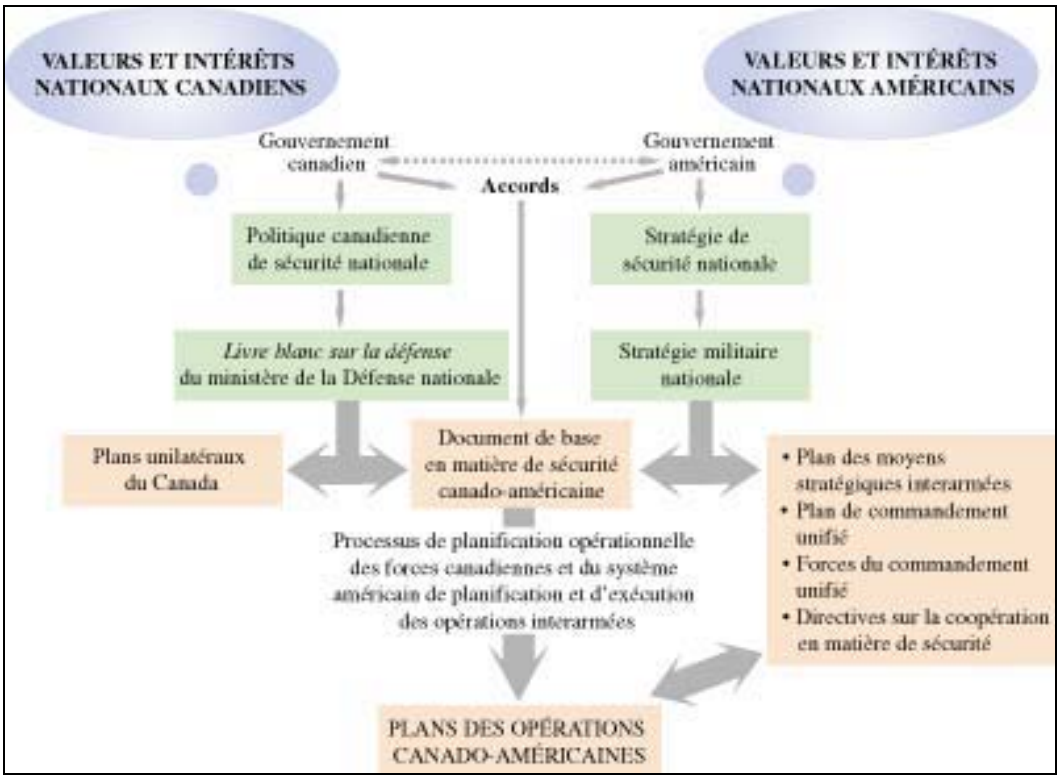
Ces plans ne tenaient pas suffisamment compte des menaces asymétriques et faisaient état de nombreux organismes qui n'existaient plus[363]. En outre, même si le document de base et le plan des opérations terrestres abordaient l'appui militaire aux autorités civiles, ni l'un ni l'autre n'incluait le département de la Sécurité du territoire et Sécurité publique et Protection civile Canada, ces nouveaux organismes fédéraux chargés de la sécurité du territoire. Le Groupe de planification a donc adopté une méthode de planification approfondie.

Processus de planification du groupe de planification binational[364]

[362] Voir la bibliothèque du Groupe de planification binational à l'adresse www.northcom.mil/

[363] Sur les questions de menaces asymétriques, notamment à l'encontre des Etats-Unis, lire Barthélémy Courmont et Darko Ribnikar, *Les guerres asymétriques. Conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, Paris, PUF, 2002.

[364] En vertu du *Joint Staff Officer's Guide,* le système américain a été modifié pour devenir binational (*Joint Forces Staff College*, National Defense University, Washington, pp. 4-8).



Source : *Revue militaire canadienne*

Après avoir analysé la Politique canadienne de sécurité nationale et le *Livre blanc de 1994*, les membres du Groupe de planification ont comparé ces documents avec la Stratégie de sécurité nationale, la Stratégie militaire nationale et les directives sur la coopération en matière de sécurité des Etats-Unis. Ils ont aussi examiné le plan des moyens stratégiques interarmées, le plan de commandement unifié et les forces du commandement unifié pour s'assurer que leur analyse se conformait à ces directives américaines fondamentales.

Cet examen a donné lieu à une révision du document de base en matière de sécurité, auquel le personnel du quartier général et du Northcom doit apporter d'autres modifications. La version mise à jour présente l'orientation stratégique de la planification des opérations binationales de défense du Canada et des Etats-Unis ainsi qu'un appui militaire aux autorités civiles. Le document provisoire inclut les directives générales que donnent la Politique canadienne de sécurité nationale du premier ministre du Canada, le *Livre blanc de 1994 sur la défense*, la stratégie de sécurité nationale du président américain ainsi que les orientations recueillies dans d'autres documents importants du ministère et du département de la Défense[365]. Ce document a donc une portée semblable à celle du plan américain sur les capacités stratégiques interalliées, car il transmet aux responsables des opérations canado-américaines les directives stratégiques du chef d'état-major de la Défense du Canada (au nom du ministre de la Défense) et celles du président du conseil des chefs d'état-major américains (au nom du Secrétaire de la Défense).

En comparant le processus de planification opérationnelle des forces canadiennes et le Système américain de planification et d'exécution des opérations interarmées (JOPES), les

[365] Joint Forces Staff College, *The Joint Staff Officer's Guide,* National Defense University, Washington, pp. 2-11. La stratégie de sécurité nationale, qui est signée par le président, présente les directives stratégiques sur le maintien de la sécurité et de la prospérité des Etats-Unis; la Politique canadienne de sécurité nationale a une fonction semblable.

membres du Groupe de planification binational ont noté des points communs et de légères différences de forme. S'appuyant sur ces deux documents, ils ont préparé un plan d'appui militaire aux autorités civiles pour faciliter la gestion des conséquences.

Enfin, le Groupe de planification a commencé à élaborer une conception stratégique de la défense interarmées et interalliée de l'Amérique du Nord dans le cadre d'un plan de défense combiné. Ce plan comprendra les données, les méthodes et les processus importants tirés des anciens plans des opérations terrestres et des opérations maritimes sur les littoraux est et ouest, mais il tiendra également compte des menaces asymétriques et des interventions interarmées et interalliées destinées à empêcher, détecter ou éliminer ces menaces par des mesures binationales.

Le Groupe de planification binational, ayant évalué les mesures de surveillance maritime du Canada et des Etats-Unis, les a déclaré insuffisantes en raison de l'absence de mécanismes, de plans, de politiques et de procédures binationaux, sur les plans :

- international (frontière entre le Canada et les Etats-Unis);
- interinstitutionnel (Ministère et Département de la Défense, Département de la Justice, Sécurité publique et Protection civile Canada, Département de la Sécurité intérieure et administration fédérale des mesures d'urgence);
- interservices (forces canadiennes, forces armées et garde côtière américaines);
- du transport multimodal (transports terrestre, maritime et aérien)[366].

En l'absence de mécanismes communs *structurés* (plutôt que *ponctuels*), tels qu'un système de renseignement maritime doté de personnel et de réseaux fusionnant les activités des centres opérationnels canadiens et américains, le Groupe de planification a conçu un système d'observation maritime qui permet d'échanger des renseignements et de surveiller les navires suspects. Ce système constitue une solution provisoire à la question de l'observation maritime binationale. Toutefois, étant donné son efficacité, les forces canadiennes ont envoyé un analyste du renseignement maritime au centre interallié de renseignement et de fusion de NORAD-NorthCom, qui collabore étroitement avec son homologue américain. Les renseignements sur les navires suspects sont ensuite transmis au Centre de commandement de la Défense nationale du Canada et, du côté américain, au centre d'alerte local et au groupe responsable des opérations.

Le Groupe de planification mène actuellement des recherches sur le renseignement, la surveillance et la reconnaissance, l'échange automatique de renseignements, la fusion du renseignement et la mise au point d'une conception commune des opérations maritimes. Les moyens de surveillance maritime et de coopération binationale, les centres militaires et civils de coordination des renseignements ainsi que le Réseau des Grands Lacs–Voie maritime du Saint-Laurent présentent des insuffisances (d'autres recherches seront effectuées au Canada et aux Etats-Unis). Une équipe binationale étudie le transit sur ces voies maritimes afin d'améliorer la vigilance stratégique. On a aussi examiné et discuté certaines questions de vigilance dans le secteur maritime lors de la simulation en salle d'une attaque terroriste sur Détroit et Windsor, destinée à donner un aperçu des réactions et des besoins des deux pays. D'autres questions de coordination se poseront à mesure que seront comblés les postes pour le document de base en matière de sécurité et le plan de défense combiné.

[366] Entretien avec Olivier Casenave-Péré, Ottawa, 11 novembre 2005.

Selon le rapport d'étape du Groupe de planification binational, compte rendu provisoire sur le renforcement de la coopération militaire, nous devons aborder la nouvelle menace sous un angle nouveau. La culture de nos deux pays souverains doit donc évoluer : au « besoin de savoir », où prime la protection des renseignements, doit se substituer le « besoin de partager ». Ce nouveau paradigme bénéficie de l'appui non seulement de la Politique canadienne de sécurité nationale mais aussi du directeur des services de renseignements américains, qui écrit : « *Tous les membres du comité de renseignement doivent donc désormais [...] élaborer des politiques, des processus, des modalités et des méthodes d'entraînement permettant d'optimiser l'échange de renseignements entre les organismes du comité, avec nos clients et avec nos partenaires étrangers* »[367]. Bien que cette directive ait précédé le rapport de la commission d'enquête sur le 11 septembre, elle rejoint les conclusions de ce rapport, selon lesquelles il est essentiel de passer du traditionnel « besoin de savoir » au « besoin de partager » pour prévenir une autre attaque surprise[368].

4. Le périmètre de sécurité

Le concept de « périmètre de sécurité » fait maintenant partie du vocabulaire des journalistes et des commentateurs qui s'intéressent aux relations entre le Canada et les Etats-Unis. Bien qu'il ait été d'abord utilisé par des hauts fonctionnaires canadiens, il a surtout été popularisé par l'ambassadeur américain au Canada, Gordon Giffin, et son successeur, Paul Cellucci. Le concept devient un élément central du discours sur les relations canado-américaines à partir d'octobre 2000, lorsque Giffin y fait référence dans une allocution prononcée à Vancouver :

> *Au pays, nous faisons face à des préoccupations semblables, telles que la menace terroriste et la criminalité transfrontalière, pour ne nommer que celles-là. Ce type de problèmes [...] devrait nous inciter à nous demander si, à terme, nous devrions considérer l'élaboration de certaines politiques « de périmètre » à travers lesquelles nous adopterions des mesures similaires aux frontières, nous permettant ainsi d'être plus efficaces, et donc d'accroître la sécurité le long du 49e parallèle.*
> *Convenablement appliquée, cette vision de la frontière pourra faciliter le déplacement des citoyens américains et canadiens, tout comme du commerce légitime, tandis que nos forces de l'ordre respectives pourront concentrer leur attention et leurs ressources sur les délinquants. Par ailleurs, dans la mesure où cette initiative requiert des politiques similaires ou communes, elle constitue un processus d'harmonisation, et non l'adoption, par le Canada, de politiques américaines, ou vice-versa*[369].

En d'autres termes, il s'agissait de permettre aux deux gouvernements de concentrer leurs efforts sur l'identification et l'interception de personnes et de marchandises suspectes provenant de pays tiers, de manière à minimiser les contrôles à la frontière.

La frontière intelligente

Le dernier rapport d'étape sur cette question, publié en décembre 2004, faisait état de progrès importants réalisés par les deux pays sur une grande variété de plans. Ainsi, on y a noté des

[367] Directive 8/1 de l'Initiative sur les capacités de défense, 4 juin 2004.
[368] National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, U.S. Government Printing Office, Washington, 22 juillet 2004, p. 390.
[369] Ambassador Gordon D. Giffin, *Rethinking the Line : The US/Canada Border*, Vancouver, BC, Canadian Policy Research Conference, 23 octobre 2000.

progrès dans la mise en œuvre des projets pilotes de prédouanement terrestre au pont Peace, qui relie Buffalo à Fort Erie, ainsi qu'à un autre poste frontière, dans la mise en place, grâce aux Etats-Unis, de services de précontrôle à l'aéroport international de Halifax, et dans l'application du Programme d'expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES) à sept nouveaux points de passage transfrontalier à haute densité de circulation de marchandises. Le Canada et les Etats-Unis ont également décidé d'élargir la portée du programme NEXUS, qui ne visait initialement que les voyageurs à faible risque qui franchissent fréquemment la frontière terrestre, pour l'appliquer également aux voyageurs qui se présentent aux frontières par voie maritime ou aérienne. Les deux gouvernements ont en outre entrepris de réduire d'un autre 25% au cours de 2005 les délais au point de passage vital entre Windsor et Detroit. La Déclaration sur la frontière intelligente est le résultat des efforts déployés conjointement avec les Etats-Unis dans le but d'accroître la sécurité de notre frontière commune tout en la maintenant ouverte à la circulation légitime des marchandises, des personnes et des idées, mais fermée au terrorisme. L'objectif du Canada est de continuer de collaborer étroitement avec les Etats-Unis pour que les procédures frontalières protègent efficacement les deux pays. D'ailleurs, les 600 millions de dollars que le gouvernement fédéral affecte au Fonds sur l'infrastructure frontalière la détermination d'Ottawa à assurer la fluidité de la frontière.

Le thème a été repris par Paul Cellucci, avant même les attaques contre le *World Trade Center* et le Pentagone[370]. Dans les semaines qui suivirent les attentats, l'Ambassadeur évoqua presque systématiquement la création d'un tel périmètre et lui donna un sens plus précis[371]. Le terme sert à désigner un ensemble de mesures de sécurité visant à réduire la vulnérabilité du continent nord-américain face aux menaces asymétriques, telles que la criminalité transfrontalière, l'immigration illégale, les attaques informatiques ou surtout le terrorisme. Ces mesures relèvent donc, principalement, du contrôle des frontières (douanes et immigration), de l'échange de renseignements et de l'application des lois. Toutefois, de nombreux autres programmes, touchant aux domaines de la défense ou de la préparation d'urgence (protection civile et santé), peuvent aussi être considérés comme des sphères d'activité couvertes par le périmètre de sécurité. Concrètement, la mise en place de ce périmètre se traduit par la mise en oeuvre de quatre types de mesures, soit :

- le renforcement de mesures existantes, ce qui signifie essentiellement une augmentation des ressources humaines et financières consacrées à ces différents domaines d'activités ;
- le recours systématique aux technologies de pointe permettant un meilleur contrôle des individus et marchandises entrant en Amérique du Nord ou traversant la frontière ;
- l'approfondissement de la coopération entre les autorités des deux pays ;
- et l'harmonisation des politiques et de la réglementation nationales dans les domaines touchés[372].

Le périmètre de sécurité est devenu une réalité. Trois accords majeurs ont été signés pour améliorer le contrôle aux frontières, la Déclaration sur la *Coopération sur la sécurité des frontières et le contrôle de la migration régionale* (3 décembre 2001), le *Plan d'action pour la création d'une frontière intelligente Canada-EU* (12 décembre 2001) et l'harmonisation des règles concernant l'accueil des réfugiés (juin-juillet 2002). A ceci s'ajoutent les mesures

[370] *Ambassador Paul Cellucci's Remarks to the joint Pacific Northwest Economic Region and the Council of State Governments of the West*, Whistler, 26 juillet 2001.
[371] Voir les déclarations de l'Ambassadeur Cellucci le 18 septembre 2001 au Canadian Club d'Ottawa, celle du 26 septembre 2001 à l'Hôtel Sheraton de Montréal, ou encore celle du 2 octobre 2001, à Toronto.
[372] Stéphane Roussel, « Sécurité, souveraineté ou prospérité ? Le Canada et le périmètre de sécurité nord-américain », *Options politiques*, vol. 23, n° 3, avril 2002, pp. 16-17.

adoptées unilatéralement par le Canada, comprenant principalement le budget du 10 décembre 2001, qui consacre une somme totale de 7,7 milliards de dollars au renforcement de la sécurité[373], ainsi que les projets de lois C-36 sur les mesures antiterroristes et C-55 sur la sécurité publique (remplaçant le controversé projet C-42).

Le processus n'est pas complété ; la création du *Northern Command*, le 1er octobre 2002, est probablement le signe avant-coureur d'une nouvelle étape dans l'intégration continentale. Son commandant en chef, responsable de la sécurité du territoire américain et de la défense de l'Amérique du Nord, assume aussi le commandement du NORAD, ainsi que la supervision de la coopération en matière de sécurité et la coordination militaire avec le Canada et le Mexique[374]. Même si le Canada a refusé officiellement d'en faire partie, une petite cellule de planification bilatérale a été mise sur pied pour étudier les possibilités de coopération dans les domaines de la défense terrestre et maritime. Par ailleurs, il est fort possible que les Etats-Unis demandent, au nom de la « sécurité », de nouvelles concessions au Canada, dans des domaines apparemment éloignés, tels que la santé publique (dans la mesure où elle touche à la préparation contre le bioterrorisme), le commerce d'eau potable ou l'énergie[375].

Le débat sur l'intégration de la sécurité nord-américaine et sur la création d'un périmètre de sécurité rappelle non seulement celui qui a eu lieu dans la seconde moitié des années 80 à propos des accords de libre-échange, mais aussi celui qui a suivi la déclaration d'Ogdensburg en 1940. Aujourd'hui comme à l'époque, le débat oppose ceux que l'on peut qualifier de « fatalistes » ou « d'opportunistes », partisans d'un rapprochement avec les Etats-Unis, aux « nationalistes » (ou « critiques »), plus méfiants à l'égard de ce processus.

Si le périmètre de sécurité est, dans les faits, une réalité, il n'existe pas dans la terminologie du gouvernement canadien. Les déclarations répétées de Paul Cellucci ont surtout eu comme effet de faire naître la méfiance des dirigeants canadiens, au point que, le 4 octobre 2001, le ministre des Affaires étrangères du Canada, John Manley, qualifiait le concept de périmètre de sécurité de réponse « *simpliste* » face à un problème très complexe[376]. Fin octobre, après des débats houleux, le Cabinet décidait de bannir le terme du vocabulaire officiel[377].

L'attitude de Jean Chrétien et de certains de ses ministres s'explique par le fait que « *le Premier ministre et M. Manley craignent que [la création d'un] périmètre entraîne une perte de souveraineté parce que les décisions en matière de sécurité devraient être prises conjointement avec un partenaire dix fois plus gros et puissant que le Canada* »[378]. La création du périmètre – et en particulier le processus d'harmonisation qu'il sous-tend – peut, en effet, se traduire par une réduction de la souveraineté du Canada. Celui-ci n'aura d'autre choix que de s'ajuster aux mesures en vigueur aux Etats-Unis – l'inverse étant peu plausible. Le problème est compliqué du fait que plusieurs des mesures possibles peuvent affecter

---

[373] Ministère des finances, *Le plan budgétaire de 2001*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 10 décembre 2001, pp. 91-115.
[374] Lire David Grondin, « Vers une intégration militaire nord-américaine », *in* Charles-Philippe David, *Repenser la sécurité*, Montréal, Fides, 2002, pp. 207-232.
[375] Ambassadeur Celluci, cité par Sandra Cordon, "US Wants Canadian Gas, Oil, Electricity More Than Ever, says Ambassador", *The National Post*, 19 décembre 2001.
[376] Shawn McCarthy, "Manley Doubts Perimeter Idea", *The Globe and Mail*, Toronto, 5 octobre 2001.
[377] Robert Fife et Paul Wells, "'Perimeter' has Liberal Drawing Battle Lines", *The National Post*, 1er novembre 2001
[378] *Ibid*.

directement certaines valeurs fondamentales de la société canadienne, en ce qui concerne, par exemple, les libertés civiles ou l'immigration. Le 11 octobre 2001, John Manley a senti l'obligation de réitérer clairement la position du gouvernement face au processus d'harmonisation : « *Le Premier ministre a déclaré clairement que, dans cette lutte contre le terrorisme*, *le Canada doit agir selon ses propres termes et ses propres valeurs. Il a dit tout aussi clairement que cette lutte n'irait pas sans un certain prix ni sans risques. Cependant, les risques pour notre société et le prix pour notre mode de vie seraient bien plus lourds si nous n'affirmions pas ces valeurs maintenant, à un moment il faut se dresser et se faire entendre* »[379].

La réaction du gouvernement Chrétien n'était pas surprenante. Depuis l'époque de Pierre-Elliott Trudeau, le Parti libéral incarne la conscience nationaliste du Canada, dans la mesure où ses dirigeants considèrent avec méfiance tout rapprochement avec les Etats-Unis (une position défendue par les Conservateurs jusque dans les années 60)[380]. Malgré les excellentes relations qu'il entretenait avec Bill Clinton, Jean Chrétien a toujours cherché à garder ses distances vis-à-vis des Etats-Unis, peut-être en partie en raison de l'héritage intellectuel reçu de Trudeau, mais probablement aussi de crainte d'être associé à son prédécesseur, Brian Mulroney, qu'il avait fustigé au cours des débats sur le libre-échange ou sur l'engagement canadien dans la guerre du Golfe. Plusieurs de ses ministres, et en particulier Lloyd Axworthy, se sont montrés encore plus intraitables que lui sur ce plan[381].

Confronté à la réalité économique, le gouvernement a néanmoins dû faire preuve de pragmatisme et adopter des mesures propres à calmer les inquiétudes des Américains. En conséquence, la politique canadienne demeure teintée d'ambivalence, tant au niveau des faits que du discours. Ainsi, le gouvernement canadien préfère s'appuyer sur un nombre limité d'accords sectoriels avec les Etats-Unis et sur des mesures de portée nationale plutôt que de s'engager dans un processus de négociation pouvant mener formellement à la constitution du périmètre de sécurité.

A l'extérieur du gouvernement, les sentiments « nationalistes » semblent moins répandus qu'on pourrait s'y attendre si on se réfère à l'opposition soulevée par la signature de l'Accord de libre-échange de 1988. Les opposants, faut-il s'en surprendre, se recrutent d'abord chez d'anciens ministres libéraux, comme Lloyd Axworthy ou Paul Hellyer [382]tandis que d'autres, comme Stephen Clarkson ou Michael Byers, sont des universitaires[383]. Pour ces auteurs, les attentats de l'automne 2001 n'ont pas changé les données fondamentales des relations canado-américaines; au contraire, celles-ci semblent figées dans la logique de la guerre froide. La lutte contre le terrorisme sert en fait de prétexte à une forme d'intégration

---

[379] Déclaration de John Manley, 11 octobre 2002, devant le Conseil des relations internationales de Montréal. http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub

[380] C'est sans doute cet héritage qui incita le nouveau Premier ministre conservateur, Stephen Harper, à rassurer les libéraux dans les jours qui suivirent son élection en janvier 2006, et à marquer ses distances avec Washington.

[381] Stéphane Roussel, "Canada-US Relations : Time for Cassandra ?", *American Review of Canadian Studies*, vol. 30, n° 3, automne 2000.

[382] Lloyd Axworthy et Paul Hellyer, "Two Former Liberal Cabinet Ministers Say the Government is Foolish to Pursue Dreams of a Joint Military Command Structure", *The Globe and Mail*, 4 février 2002.

[383] Stephen Clarkson, *Locked in the Continental Ranks : Redrawing the American Perimeter after September 11th*, Centre canadien de politiques alternatives, février 2002 ; Stephen Clarkson, "After the Catastrophe : Canada's Position in North America", *Behind the Headlines*, vol. 58, n° 3, printemps 2001 (*sic*) ; Michael Byers, *Les forces armées canadiennes sous commandement américain*, rapport établi pour le compte du Simons Centre for Peace and Disarmament Studies, Liu Centre for the Study of Global Issues, UBC, 6 mai 2002.

qui sert d'abord les intérêts américains, tout en réduisant la capacité du Canada à adopter des politiques distinctes (et donc parfois critiques) de celles des Etats-Unis.

Leurs craintes sont liées au processus d'intégration économique, à l'harmonisation des politiques que suppose la constitution du périmètre de sécurité, et, surtout, à la création du *Northern Command*. Tous ces facteurs remettent en question la capacité du gouvernement canadien à mener une politique étrangère indépendante et à garder le contrôle sur ses forces armées, leurs missions et leurs déploiements. A terme, c'est l'identité même du Canada qui pourrait être remise en cause. Sans nier l'importance des contraintes que font peser les rapports commerciaux sur la marge de manoeuvre politique du gouvernement canadien, ces auteurs recommandent la prudence. Ottawa doit éviter d'agir avec trop de précipitation et réduire au strict minimum les engagements bilatéraux avec les Etats-Unis, tout en mesurant avec circonspection les conséquences de chacun de ceux qu'il accepte.

La crise engendrée par les attentats de New York et de Washington a accéléré le processus d'intégration de la sécurité nord-américaine. Celui-ci aura-t-il nécessairement des conséquences funestes pour le Canada, comme le prédisent les « nationalistes » ? Est-il possible de le gérer de façon satisfaisante pour le Canada, comme le prétendent les « opportunistes » ? Ce débat est loin d'être clos, en grande partie parce qu'il porte sur un processus toujours en cours et dont le produit final est, par définition, encore flou. Sur ce point, nous pouvons même considérer que le gouvernement minoritaire de Stephen Harper sera difficilement en mesure d'apporter des réponses, et que la question reste en suspens.

Si le Canada ne veut ou ne peut prendre des mesures de défense suffisantes pour protéger les Etats-Unis, ceux-ci le feront à sa place. Par exemple, le Comité sénatorial de la Sécurité nationale et de la Défense craignent que, si le Canada ne prend pas les mesures appropriés, « *les Etats-Unis agissent unilatéralement pour défendre leur périmètre de sécurité – qu'ils définissent principalement comme l'Amérique du Nord – sans le consentement du Canada et même à son insu* »[384]. Pour cette raison, il est dans l'intérêt d'Ottawa d'anticiper des réformes qui lui seraient de toute façon « imposées », en s'associant à leur définition.

La réaction canadienne aux événements du 11 septembre a souvent été décrite comme un « test de loyauté » et cette évaluation est, du point de vue des dirigeants américains, probablement juste. En échange de la protection dont bénéficie le Canada, les Américains s'attendent à obtenir la coopération de leur voisin lorsqu'ils se sentent menacés. Les engagements et les mesures adoptés par le Canada pour éviter de mettre en péril la sécurité des Etats-Unis semblent être considérés, à Washington, comme allant de soi. Dans cette perspective, les Canadiens ne doivent pas s'attendre à obtenir des faveurs en échange de leur collaboration, et encore moins espérer monnayer cet appui pour obtenir des concessions dans d'autres domaines. Stephen Harper en est, comme l'a prouvé son premier discours post-électoral adressé à Washington, parfaitement conscient.

Le nouveau partenariat Canada-Etats-Unis

[384] Parlement du Canada, *La défense de l'Amérique du Nord : une responsabilité canadienne. Rapport du Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la Défense*, Ottawa, septembre 2002, p. 25.

Le 30 novembre 2004, le premier ministre Martin et le président Bush ont annoncé un plan d'action en vue d'accroître la prospérité, la sécurité et la qualité de vie de la population canadienne et américaine. Ils ont exprimé leur intention de faire en sorte que les deux pays :

- accroissent leur potentiel économique en rendant les entreprises nord-américaines plus compétitives sur les marchés mondiaux ;
- redoublent leurs efforts pour donner suite à la Déclaration sur la frontière intelligente afin d'assurer la circulation en toute sécurité des personnes et des biens en Amérique du Nord ;
- coordonnent mieux leurs efforts sur les fronts de la protection de l'environnement et de la lutte contre les maladies infectieuses, la criminalité et le trafic des personnes et des drogues.

5. Relations entre les industries de défense canadienne et américaine

Au cours des cinquante dernières années, les industries de défense des deux pays ont entretenu des relations très étendues et d'un caractère unique. Le Canada et les Etats-Unis reconnaissent l'importance et font la promotion de la planification militaire intégrée, d'une coopération élargie en ce qui concerne la production et le commerce de défense, et de l'intégration méthodique du potentiel industriel canadien en matière de défense à une infrastructure nord-américaine intégrée.

Les relations économiques entre les Etats-Unis et le Canada dans le secteur de la défense s'articulent autour de six grands piliers:

- La déclaration de Hyde Park (1941) ;
- La Déclaration de principes en faveur de la coopération économique (1950) ;
- L'Accord sur le partage de la production de défense (1956) ;
- Le Protocole d'entente de 1963. Ce document définit les conditions qui permettent au Canada et aux Etats-Unis d'être sur un pied d'égalité par :
    - La création d'un équilibre à long terme en ce qui concerne l'accès à leurs marchés respectifs;
    - L'engagement pris par les Etats-Unis d'étudier rigoureusement les soumissions de tous les fabricants canadiens compétents et de ne pas appliquer de droits à l'importation ni les dispositions du *Buy American Act* aux soumissions canadiennes à des appels d'offres américains ; et
    - L'engagement pris par le Canada de s'adresser à des fournisseurs américains en l'absence de fournisseurs canadiens, ou lorsque la décision de faire affaire avec un fournisseur canadien n'est pas justifiée sur le plan économique.
- L'Accord de partage pour le développement de la défense (1963);
- La *North American Technology and Industrial Base Organization* (1985) ;
- Le Programme canado-américain d'essai et d'évaluation (renouvelé en 2002).

Les piliers englobent des mécanismes à l'appui d'un programme concerté d'établissement de normes, de recherche et développement et de passation de marchés, et prévoient la suppression des obstacles au commerce bilatéral des produits nécessaires à l'effort de défense commun.

Les piliers permettent également une normalisation accrue du matériel ainsi que des protocoles d'essai et d'évaluation militaires et facilitent l'accès aux installations, de façon à renforcer l'interopérabilité. Ils permettent en outre la création de voies de communication

entre les organismes gouvernementaux américains et canadiens compétents, ou le renforcement du dialogue.

Outre les accords officiels conclus entre les deux pays, le Congrès américain a reconnu la nature unique des relations de défense canado-américaines dans le domaine industriel et technologique. Dans le *Defense Authorization Bill* de 1993, il est spécifié que le potentiel technologique et industriel national des Etats-Unis englobe les entreprises canadiennes.

B. Le partenariat Canada-Mexique

Les tentatives du gouvernement de Pierre-Elliott Trudeau d'établir des relations plus étroites avec l'Amérique latine, et avec le Mexique en particulier, n'ont jamais été à la hauteur des objectifs d'Ottawa. Les priorités de la politique étrangère canadienne ont toujours joué en faveur des Etats-Unis et, dans une moindre mesure, de l'Europe et de l'Asie. La crise profonde traversée par l'Amérique latine dans les années 80 et les difficultés rencontrées par le Canada de son côté ne firent que détourner davantage les milieux d'affaires et le gouvernement canadien de la région.

Il fallut attendre la fin des années 80 pour voir le Canada s'y intéresser de nouveau et se donner une stratégie visant à ne pas lier le Canada aux seuls Etats-Unis, comme l'indiquait son adhésion à l'Organisation des Etats américains (OEA) en janvier 1990. Celle-ci fut bousculée par l'annonce, en juin 1990, de négociations commerciales entre les Etats-Unis et le Mexique puis, par celle de l'Initiative pour les Amériques. Le Canada se voyait ainsi traité par les Etats-Unis comme un partenaire comme les autres, ce qui l'obligea à définir rapidement une politique face au Mexique et, par extension, face à l'Amérique latine. Le Canada n'avait pas le choix : rester à l'écart signifiait laisser les Etats-Unis maîtres du jeu de la libéralisation commerciale continentale et augmentait le risque de voir remis en question l'accès garanti au marché américain obtenu grâce à l'Accord de libre-échange de 1988[385].

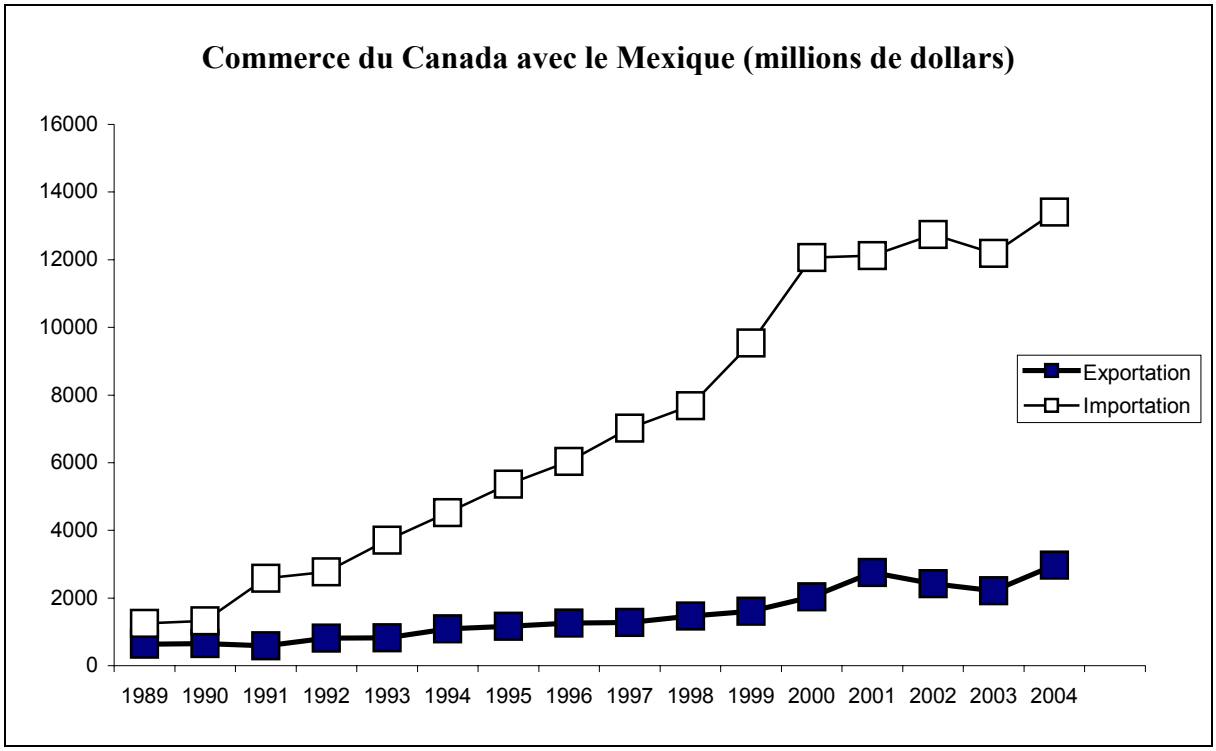
Le Canada et le Mexique sont donc partenaires sans autre point commun que celui d'être l'un et l'autre partie contractante à un accord de libre-échange qui les place dans la situation incommode d'avoir à définir une relation bilatérale qui ne peut se développer qu'en marge de la relation privilégiée qu'ils entretiennent avec les Etats-Unis. Le Canada a depuis lors cherché à donner un contenu plus stratégique à cette relation, visant trois objectifs: 1) consolider ses relations commerciales et élargir le dialogue entre les deux pays ; 2) mieux se démarquer des Etats-Unis même si sur le fond, ses positions se rapprochent des leurs ; 3) défendre avec le Mexique des positions communes sur des sujets d'intérêt commun.

L'ALENA a indéniablement créé un environnement favorable aux échanges commerciaux. Des trois pays, le Mexique est celui qui a le plus gagné à l'accord, et ce, malgré la crise du peso. Ses exportations vers les Etats-Unis ont triplé entre 1994 et 2000 pour s'établir à 135 milliards de dollars américains. Pour sa part, le Canada a vu les siennes progresser vers les Etats-Unis au rythme moyen de 10% par an, pour s'établir à 229 milliards de dollars américains en 2000. De près de 18 milliards de dollars en 2000, les échanges entre le Canada et le Mexique ont aussi connu une croissance spectaculaire, mais pas de la manière souhaitée par le Canada. Devant la difficulté de percer le marché mexicain, le déficit commercial avec le Mexique se creuse. De 2,2 milliards de dollars en 1993, il est passé à 6,1

[385] Mathieu Arès et Christian Deblock, « Canada, Mexique : dos amigos ? », *La Presse*, 10 avril 2001.

milliards de dollars en 2000. Autre sujet de préoccupation et, contrairement aux attentes, les exportations canadiennes se composent surtout de ressources et de produits peu transformés, tandis que les produits en provenance du Mexique se composent de biens manufacturés de plus en plus à forte valeur ajoutée.

La modernisation de l'économie mexicaine et son intégration par les *maquiladoras* aux réseaux des multinationales américaines commencent manifestement à faire sentir leurs effets. Si le développement rapide du Mexique est en grande partie dû à son industrie de réexportation (maquila), il reste qu'en multipliant les accords commerciaux, le pays se positionne à la fois comme économie pivot dans les Amériques et comme plate-forme pour l'investissement étranger, tant vers les Etats-Unis que vers le continent. Un constat révélateur : entre 1990 et 1998, il a vu sa part dans les investissements directs mondiaux passer de 1,9% à 2,5%, tandis que la part canadienne chutait de 6,6% à 3,5%.



Vis-à-vis du Mexique, le Canada ne sort pas perdant, mais ses gains sont modestes. Il est devenu le second marché d'exportation (2,0%), loin derrière les Etats-Unis (88,7%) et la quatrième source d'importation (2,3%) du Mexique, toujours loin derrière les Etats-Unis (73,1%). Même s'il ne représente qu'à peine 0,5% de ses exportations totales, le Mexique est néanmoins devenu le quatrième marché du Canada, le principal marché canadien en Amérique latine, devant le Brésil (0,3%). Entre 1990 et 1999, l'investissement canadien au Mexique, notamment dans l'industrie manufacturière, les services financiers et les mines, est passé de 0,2% à 1,1% de l'investissement direct canadien, pour s'établir à près de 2,8 milliards de dollars en 1999.

Les relations entre le Canada et le Mexique ne se limitent cependant pas à la seule dimension économique. Un dialogue politique permanent s'est même établi entre les deux pays. Pourtant, la nouvelle amitié canado-mexicaine connaît des limites. Elle ne peut porter ombrage à la relation particulière que les deux pays essaient de maintenir avec les Etats-Unis. Pour le Canada, le problème est triple. Tout d'abord, le Mexique est en train de rattraper le

Canada comme premier partenaire économique des Etats-Unis. Certains voient déjà le Mexique dépasser le Canada avant la fin de la décennie. Ensuite, le partenariat économique Mexique – Etats-Unis place le Canada dans une situation délicate. Enfin, les efforts du Canada pour faire du Mexique sa tête de pont avec l'Amérique latine n'ont guère donné de résultats. Il est significatif de constater que les exportations vers les principales économies latino-américaines plafonnent autour de 1,5%, en fait autour de 1% si on exclut le Mexique. La perspective d'une zone de libre-échange pancontinentale ne peut que contribuer à marginaliser davantage le Canada sur le continent, trop lié aux Etats-Unis et trop éloigné des grands marchés du Sud. On constate que les entreprises canadiennes cherchent à se rapprocher par l'investissement de ces marchés. Mais les avancées restent modestes, car les investissements canadiens tendent à se concentrer surtout dans les paradis fiscaux du Bassin des Caraïbes.

Le Canada comme le Mexique auraient intérêt à développer des stratégies communes pour contrer l'unilatéralisme de Washington. Ce dernier pourrait perdre certains des avantages acquis grâce à l'ALENA et se trouver confronté à une concurrence nouvelle de la part des pays d'Amérique latine, le Brésil et le Chili notamment, mais de manière plus immédiate, de la part de ses voisins de l'Amérique centrale et des Caraïbes qui en multipliant les zones franches et de *maquilas* créent une pression supplémentaire sur ses industries et ses salaires. Le pari fait par le Mexique de voir la prospérité du Nord s'étendre vers le Centre et, surtout vers le Sud du pays, soumis à la pauvreté et aux tensions sociales, pourrait être ainsi remis en question, ce qui compliquerait davantage la démocratisation en cours, pourtant priorité de Washington.

Toute l'ambiguïté du partenariat canado-mexicain tient au fait qu'en dehors des préoccupations commerciales, le Canada n'est jamais vraiment parvenu à se donner une véritable politique pour l'Amérique latine, encore moins à établir un axe diplomatique solide avec le Mexique. La dépendance envers les Etats-Unis et l'incapacité tant du Mexique que du Canada à formuler clairement des objectifs sur la forme que doivent prendre l'intégration et les rapports interaméricains dans les Amériques accentuent le malaise d'une relation bilatérale encore trop marquée par des intérêts mercantiles et politiques divergents.

Malgré ces difficultés, le Mexique est de plus en plus important pour le Canada. L'augmentation en pourcentage du commerce et des investissements entre le Canada et le Mexique depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, en 1994, est encore plus spectaculaire que la croissance des échanges commerciaux avec les Etats-Unis. Le Canada est maintenant le deuxième marché d'exportation du Mexique, alors que le Mexique est le sixième marché d'exportation du Canada. Au cours de la dernière décennie, les liens personnels ont eux aussi augmenté, et dans les deux sens. Dans la consolidation de sa transition démocratique, le Mexique demande volontiers à Ottawa conseil et appui pour moderniser ses structures et ses pratiques en matière de gouvernance. Les autorités canadiennes encouragent de leur côté une convergence de vues croissante sur des questions de politique étrangère et un plus grand engagement du Mexique dans les affaires hémisphériques et mondiales. Les Canadiens estiment qu'un Mexique fort et stable est essentiel pour la prospérité et la sécurité durables de la région. Dans le cadre du Partenariat Canada-Mexique, une instance a été créée afin de renforcer la coopération économique et de promouvoir le dialogue entre les secteurs public et privé. Les deux pays entendent resserrer leurs liens à tous les niveaux.

Le Partenariat Canada-Mexique a ainsi été lancé le 24 octobre 2004 dans le contexte des célébrations du 60e anniversaire des relations diplomatiques entre les deux pays et du

10ème anniversaire de l'Accord de libre-échange nord-américain. Ce nouveau Partenariat offre une feuille de route pour rehausser les liens stratégiques entre le Canada et le Mexique et accroître la coopération en matière de commerce bilatéral, d'investissement, de partenariats publics-privés, de liens interentreprises, de bonnes pratiques de gouvernance, d'éducation, de réforme des institutions et de gouvernement axé sur le citoyen.

Le Partenariat est un forum destiné à promouvoir un dialogue de haut niveau entre les secteurs public et privé. Il réunit des chefs d'entreprise, des acteurs importants de l'économie et des hauts responsables en matière d'élaboration des politiques et permet d'édifier des réseaux et des partenariats stratégiques. Il rend les entreprises et les administrations gouvernementales plus aptes à soutenir la prospérité ainsi qu'à rehausser la compétitivité de ces économies nord-américaines et la qualité de vie des citoyens.

Le Partenariat prend appui sur des mécanismes existants afin de :

- tirer parti des liens commerciaux, politiques et sociaux actuels et les renforcer en encourageant des contacts de haut niveau entre les dirigeants des secteurs public et privé des deux pays ;
- créer des débouchés pour les PME canadiennes et mexicaines ;
- accroître la prospérité des deux pays en encourageant le commerce et l'investissement par l'entremise de réseaux de représentants commerciaux de haut niveau ;
- cerner les obstacles qui nuisent aux flux commerciaux et aux investissements et formuler des recommandations en vue de leur élimination ;
- intensifier la coopération bilatérale entre les agences et les institutions canadiennes et mexicaines en visant des résultats concrets ;
- promouvoir les contacts individuels au sein des groupes culturels, universitaires et de recherche ;
- accroître le développement au Mexique et au Canada au moyen de partenariats entre les secteurs privé et public ;
- faire face, dans le contexte nord-américain, aux défis que pose la concurrence internationale.

Le partenariat Canada-Mexique

Ce partenariat a été inauguré en octobre 2004 pour accroître les possibilités de nos deux pays en matière de développement économique et d'investissement et déterminer dans quels domaines ils auraient avantage à coopérer. Il vise à :

- resserrer et mettre à profit nos liens commerciaux, politiques et sociaux existants et encourager dans l'avenir l'établissement de relations étroites entre hautes personnalités des secteurs public et privé de nos deux pays ;
- mettre sur pied un réseau de hauts dirigeants d'entreprises de premier plan qui s'emploiera à promouvoir l'accroissement des échanges entre nos deux pays en matière de commerce et d'investissement ;
- déterminer les entraves au flux des investissements et du commerce entre nos deux pays et formuler des recommandations pour les éliminer ;
- améliorer et augmenter la coopération bilatérale entre institutions et agences canadiennes et mexicaines avec comme objectif prioritaire l'atteinte de résultats tangibles ;
- promouvoir les contacts individuels entre représentants canadiens et mexicains des milieux culturel, universitaire et de la recherche ;
- relever, dans une perspective nord-américaine, les défis que pose la concurrence sur le marché mondial.

La relation avec la France pourrait à terme avoir des effets importants sur le rapprochement politique entre le Canada et le Mexique. Comme l'a révélé la crise irakienne, les convergences de vues entre Paris et Ottawa d'une part, et Paris et Mexico de l'autre, sont réelles. Le Mexique était alors membre du Conseil de Sécurité de l'ONU, et malgré les pressions politiques américaines a préféré suivre la position de la France, pour des raisons en tous points semblables à celles de la diplomatie française. En refusant de soutenir la guerre en Irak, le Mexique, comme le Canada, n'a pas tant souhaité se dresser contre Washington que mettre en avant des valeurs de multilatéralisme et de respect des règles du droit international.

A l'avenir, il est probable que cette relation triangulaire, qui ne repose pour l'heure que sur une approche commune, et non sur un cadre particulier, évolue en fonction des gouvernements. Il est par exemple encore trop tôt pour savoir quelle attitude le gouvernement de Stephen Harper adoptera vis-à-vis du Mexique, les experts et officiels canadiens reconnaissant de façon quasi unanime que le Mexique n'est pas la plus importante des priorités de la politique étrangère pour Ottawa. Cependant, la tendance qui se dégage est plutôt celle d'une inédite convergence de vues et d'intérêts entre Paris, Ottawa et Mexico, qui ouvre de réelles perspectives diplomatiques dans le soutien au multilatéralisme et à la multipolarité.

III. La consécration de la nouvelle politique étrangère canadienne : l'Enoncé de politique internationale

En 2005, le Canada a publié un énoncé de politique internationale intitulé *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*. Le rapport comporte quatre sections qui couvrent les questions relatives à la diplomatie, le développement, le commerce, et la défense. La section sur la défense est une revue sur la défense du Canada pour les dix prochaines années[386]. L'énoncé est important parce qu'il définit la position officielle du gouvernement fédéral concernant le rôle des forces canadiennes dans l'avenir. Il confirme par ailleurs les évolutions de la politique étrangère canadienne énoncées tout au long de cette étude. Dans les premières pages, il annonce deux changements importants : 1) Dans le budget de 2005, il approprie 13 milliards de dollars aux forces militaires, la plus importante somme depuis plus 20 ans[387] ; et 2) Il accroît le volume des forces avec 5.000 hommes dans la Force régulière et 3.000 dans la Réserve[388]. Ces efforts ont pour objectif principal d'assurer la défense du territoire canadien, et du continent nord-américain : « *Les Forces canadiennes protégeront les Canadiens chez eux, collaboreront étroitement avec les Etats-Unis à la défense du continent nord-américain et se déploieront partout dans le monde, aux côtés de pays amis et d'alliés, dans le cadre d'une démarche multilatérale pour résoudre les problèmes internationaux* »[389].

Selon l'Enoncé, la sécurité du Canada n'est plus aujourd'hui une question seulement nationale, mais qui relève de la sécurité internationale[390]. De même, « *le climat de sécurité mondial présente des défis complexes-qu'ils s'agisse des Etats en déroute ou défaillants, du terrorisme international, de la prolifération des armes de destruction massive, ou de tensions*

[386] *Énoncé de Politique Internationale du Canada: Fierté et influence: notre rôle dans le monde Défense*, 2005, http://www.forces.gc.ca/site/reports/dps/pdf/dps_f.pdf.
[387] *Ibid,* p. 1.
[388] *Ibid,* p. 3.
[389] *Ibid,* p. 4.
[390] *Ibid,* p. 5.

régionales persistantes »[391]. Parce qu'il est difficile de prévoir les menaces, « *le gouvernement a décidé de mettre l'accent sur les Etats en déroute ou défaillants* ». Deux raisons justifient cette évolution : les Canadiens défendent des valeurs que ces Etats violent et ces Etats présentent des menaces pour la sécurité régionale et internationale. En ce qui concerne le terrorisme, le gouvernement canadien estime que le succès des opérations de l'OTAN en Afghanistan peut servir d'exemple pour d'autres pays qui offriraient un refuge à des terroristes, mais d'autres groupes terroristes existent et ils représentent une menace contre des pays et des intérêts occidentaux. La prolifération des armes de destruction massive présente un problème difficile parce que « *le régime international de contrôle des armements reste menacé, car il n'a pas la faveur de toutes les nations et un certain nombre d'accords ne comportent aucun mécanisme ayant force exécutoire* »[392]. Enfin, le Canada identifie les problématiques régionales majeures : la politique nucléaire de la Corée du Nord, les tensions entre Taiwan et la Chine, l'affrontement entre l'Inde et le Pakistan, le conflit israélo-palestinien, l'instabilité en Irak, et les ambitions nucléaires de l'Iran. « *A cette fin, le gouvernement adoptera une stratégie intégrée faisant appel aux ressources en matière de diplomatie, de développement et de défense du Canada* »[393]. Il est donc clairement envisagé le soutien aux réformes et à la modernisation des forces armées.

- Une nouvelle vision pour les forces canadiennes

« *Depuis 1990, le nombre d'opérations auxquelles les Forces ont participé a triplé par rapport à la période de 1945 à 1989* »[394]. Pour cette raison, les Forces canadiennes se sont retrouvées quelque peu débordées, et le gouvernement a reconnu ce problème à l'occasion des débats concernant l'adoption du dernier budget[395]. Cette situation est la conséquence directe de l'évolution des conflits. La plupart des missions auxquelles sont désormais affectées les Forces canadiennes ne ressemblent pas au modèle traditionnel de maintien de la paix, et s'avèrent plus complexes et dangereuse. Les experts militaires canadiens qualifient cet environnement de « guerre à trois volets », comme les opérations dans les Balkans et en Afghanistan[396].

De même, les Forces canadiennes doivent collaborer davantage avec leurs homologues des pays alliés pour effectuer les missions dans les meilleures conditions : « *Aujourd'hui, les navires canadiens s'intègrent aisément avec les formations navales des Etats-Unis. Dans le cadre de la campagne aérienne menée au Kosovo, les équipages aériens du pays ont collaboré étroitement avec ceux d'autres forces de l'OTAN* »[397]. L'interopérabilité, une étroite collaboration entre la Défense nationale, les Affaires étrangères et l'Agence canadienne de développement international, et la coopération avec les gouvernements locaux s'avèrent essentiels pour les opérations multinationales futures. Par ailleurs, les Forces canadiennes protégent la souveraineté du Canada dans le cadre des missions nationales : « *Dans ce contexte, le Canada maintiendra des forces maritimes, terrestres, et aériennes, ainsi que des forces d'opérations spéciales modernes et aptes au combat. Par sa présence pancanadienne et ses compétences particulières, la Réserve demeurera une composante essentielle de la stratégie militaire nationale. Les militaires*

[391] *Ibid,* p. 7.
[392] *Ibid,* p. 6.
[393] *Ibid,* p. 7.
[394] *Ibid,* p. 9.
[395] *Ibid,* p. 9.
[396] *Ibid,* p. 10.
[397] *Ibid,* p. 10.

canadiens augmenteront leur efficacité, leur faculté d'adaptation et leur souplesse, de même que leur profil et leur capacité de diriger, au pays comme à l'étranger »[398].

Les Forces canadiennes doivent se transformer en respectant les mesures suivantes[399] :

- adopter une approche intégrée et unifiée quant aux opérations, c'est-à-dire :
  - transformer la structure de commandement et éventuellement, créer un quartier général de commandement opérationnel, Commandement Canada, en vue de protéger les Canadiens ;
  - établir des unités intégrées, aptes à réagir de manière opportune, ciblée et efficace aux menaces étrangères ou intérieures qui se poseront à la sécurité du Canada ;
- évaluer de façon continue la structure des forces militaires pour faire en sorte que leurs capacités demeurent optimales ;
- améliorer la coordination avec d'autres ministères et l'interopérabilité avec les forces alliées, particulièrement les Etats-Unis ;
- actualiser les capacités de commandement, de contrôle, de communications, d'informatique, de renseignement, de surveillance et de reconnaissance (C4ISR) ;
- mettre davantage l'accent sur l'expérimentation afin d'élaborer une doctrine et des concepts permettant de déterminer les capacités qui conviennent le mieux à la réalisation de la vision ;
- continuer d'investir dans le renforcement des effectifs.

Pour réaliser ces objectifs, « *les Forces canadiennes auront la capacité de déployer trois types de formations interarmées* »[400] : un Groupe d'opérations spéciales, une Force opérationnelle permanente de contingence, et d'autres forces opérationnelles de mission. L'énoncé ébauche spécifiquement les initiatives de transformation et ce que toutes les parties des Forces canadiennes devraient faire[401].

Pour ces raisons, des changements profonds doivent être apportés à l'organisation des Forces canadiennes, notamment :

- augmenter l'effectif des Forces canadiennes de 5.000 réguliers, dont la plupart s'ajouteront aux forces terrestres, et de 3.000 réservistes ;
- établir Commandement Canada, une structure nationale et unifiée de commandement et de contrôle ;
- créer un groupe d'opérations spéciales, qui comprendra une Force opérationnelle interarmées 2 élargie (la force d'intervention antiterroriste des Forces canadiennes) ;
- créer une force opérationnelle de contingence permanente qui réagira rapidement aux nouvelles crises au pays ou à l'étranger ;
- créer des forces opérationnelles de mission qui seront déployées, au besoin, dans le cadre de diverses opérations ; et
- fournir du nouvel équipement et de nouvelles capacités tels que :
  - des hélicoptères de transport moyen à lourd pour appuyer les missions d'opérations terrestres et spéciales ;
  - de nouveaux navires qui pourront, entre autres, transporter du personnel et de l'équipement, appuyer des opérations terrestres et fournir une capacité de commandement nationale ou multinationale en mer ;
  - des engins télépilotés, en appui aux opérations nationales et internationales ;

[398] *Ibid,* p. 12.
[399] *Ibid,* pp. 13-14.
[400] *Ibid,* pp. 14-15.
[401] *Ibid,* pp. 15-17.

- l'acquisition de la bonne combinaison de capacités, ou l'accès assuré à ces capacités, pour satisfaire les besoins grandissants en matière de transport aérien domestique, international et dans le théâtre des opérations ;
- une nouvelle flotte de camions de transport moyen pour remplacer le parc vieillissant de véhicules logistiques ;
- de nouveaux véhicules à effets multimissions et le système de canon mobile pour accroître la protection des forces déployées ;
- des avions polyvalents à utiliser dans l'Arctique ;
- la Force opérationnelle interarmées 2 élargie et la Compagnie de défense nucléaire, biologique et chimique interarmées.

Les Forces canadiennes sont bien placées pour procéder à ces changements, car elles possèdent un leadership expérimenté, de nouvelles idées et d'importants fonds nouveaux qui furent alloués dans le Budget 2005. Par ailleurs, les Forces canadiennes ont déjà commencé à augmenter leurs effectifs en vue de satisfaire aux besoins en matière de sécurité, à réinvestir pour améliorer la formation et réparer l'infrastructure, et à se transformer pour relever les nouveaux défis. Cette transformation permettra aux Forces canadiennes d'être :

- plus pertinentes, au pays et à l'étranger. Les Forces canadiennes adapteront leurs capacités et leur structure de manière à faire face particulièrement aux menaces découlant de l'instabilité à l'étranger, surtout dans les Etats défaillants et les Etats en déroute ;
- plus souples, en améliorant leur capacité de réagir rapidement en cas de crises, au pays ou à l'étranger. Les Forces canadiennes arriveront sur les lieux en moins de temps, feront sans tarder la transition vers les opérations une fois sur place, se déplaceront plus aisément dans le théâtre des opérations et, dans certains cas, pourront soutenir leurs déploiements pendant des périodes prolongées ;
- plus efficaces, en intégrant mieux les capacités de leurs forces maritimes, terrestres, aériennes et spéciales. L'objectif final consistera à assurer la capacité de déployer les combinaisons d'effectifs nécessaires, au moment et à l'endroit voulus, afin d'obtenir les résultats souhaités.

- Protéger le Canada et assumer les changements dans la relation avec Washington

La fonction la plus importante pour un gouvernement est d'assurer la protection et la sécurité de ses citoyens. Les Forces canadiennes sont ainsi toujours disposées à apporter leur secours aux autorités civiles. A cet égard, au XXIème siècle, les Forces canadiennes doivent être préparées à porter assistance aux autorités civiles dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Après les attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement canadien a comme nous l'avons vu approuvé de multiples mesures afin de lutter efficacement contre le terrorisme. Récemment, il a créé le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et un poste de conseiller national pour la sécurité auprès du Premier ministre[402]. Par ailleurs, le Canada cherche à améliorer ses moyens de renseignement avec la création d'un centre intégré d'évaluation des menaces au Service canadien du renseignement de sécurité, et il collabore avec les Etats-Unis pour la mise en place un système nord-américain de détection anticipée des cyber-menaces.

[402] *Ibid,* p. 18.

Les nouvelles menaces pour la souveraineté du Canada sont identifiées comme étant les armes non conventionnelles, le crime organisé, et l'immigration clandestine. Pour cette raison, la priorité des militaires sera de défendre le Canada. Pour protéger les citoyens, les Forces canadiennes devront : « *collaborer plus étroitement avec les autorités civiles* » ; « *redoubler les efforts pour assurer la souveraineté et la sécurité* » ; « *améliorer leurs méthodes de collecte, d'analyse, d'intégration, et d'utilisation des données obtenues* » ; « *affecter des ressources précises » ; et « renforcer leur présence d'une extrémité à l'autre du Canada* »[403]. L'énoncé donne les tâches pour les Forces canadiennes qui incluent l'établissement d'une structure unique, intitulée Commandement Canada.

Dans l'Enoncé, le Canada considère les Etats-Unis comme l'allié le plus important et rappelle que « *la sécurité de l'Amérique du Nord est indivisible* »[404]. La relation entre les Etats-Unis et le Canada a fortement évolué, mais il est dans l'intérêt du Canada de la maintenir afin de défendre le continent et le souveraineté du Canada. Depuis décembre 2002, il existe un Groupe de planification binational (GPB) qui partage les installations de NORAD et dans lequel une soixantaine de militaires travaillent : « *Le GPB est chargé, entre autres, d'assurer l'échange d'information, d'établir des plans d'urgence d'appuyer les organismes civils et d'améliorer la coopération en ce qui a trait aux menaces maritimes ainsi qu'aux événements terrestres tels que des attentats terroristes ou des catastrophes naturelles* »[405]. Le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) est la pierre angulaire de cette relation. Pour l'heure, le NORAD peut seulement réagir aux menaces aérospatiales. D'après l'Enoncé, le Canada veut collaborer plus étroitement avec les Etats-Unis et espère que le GPB peut jouer un plus grand rôle afin de « *prévenir ou atténuer les répercussions d'éventuelles attaques maritimes* »[406]. De même, depuis 1940, il existe une Commission permanente mixte de défense qui est chargée des questions relatives à la sécurité du continent. Deux fois par an, la Commission se réunit et « *le Canada encouragera la Commission à étudier la défense de l'Amérique du Nord dans le nouveau contexte de sécurité* »[407].

- Contribuer à l'avènement d'un monde plus sûr

Comme le rappelle l'Enoncé, « *bien que la diplomatie demeure l'outil privilégié pour assurer la paix et la sécurité internationales, notre pays doit posséder des ressources militaires solides pour atteindre les objectifs de sa politique étrangère, et recourir à la force létale lorsque c'est nécessaire* »[408]. Le Canada continue de soutenir les institutions internationales comme l'ONU et l'OTAN et, avec les normes juridiques internationales, participe à des coalitions moins officielle, comme la campagne internationale contre le terrorisme.

En raison de sa légitimité, le Canada pense que l'ONU a un rôle important dans les opérations de paix. La Défense nationale soutient les efforts du gouvernement en vue de créer des règles sous l'initiative de la « responsabilité de protéger » : « *Finalement, le Canada*

[403] *Ibid,* p. 20.
[404] *Ibid,* p. 24.
[405] *Ibid,* p. 25.
[406] *Ibid,* p. 25.
[407] *Ibid,* p. 26.
[408] *Ibid,* p. 27.

assumera un rôle de premier plan au sein de la Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente de l'ONU (BIRFA) »[409].

L'OTAN continue pour sa part d'être la principale structure de défense collective et est essentielle à la sécurité du Canada : « *sur l'insistance de l'Allemagne et du Canada, elle a mené des opérations en dehors de sa sphère de responsabilité traditionnelle en assumant le commandement de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan* »[410]. Le Canada appuie l'engagement capacitaire de Prague qui engage les membres à améliorer leurs capacités collectives, pense « *que la Force de réaction de l'OTAN est un élément indispensable au maintien de la pertinence de l'Alliance* », et encourage les membres et d'autres pays à s'entraîner au Canada dans le cadre du Programme d'entraînement en vol de l'OTAN[411].

« *Le Canada estime que l'UE peut exercer un rôle important pour ce qui est d'accroître la paix et la sécurité internationales* »[412]. Le Canada appuie les efforts de l'UE « *de bâtir des capacités de défense qui devraient compléter celles de l'OTAN et non pas faire double emploi* »[413]. Le Canada continue à participer à des missions auxquelles l'OTAN ne prend pas part.

A l'avenir, les Forces canadiennes auront plusieurs rôles, tels que définis par le concept de « guerre à trois volets »[414]. Par ailleurs, le Canada joue un rôle important pour aider à l'instruction militaire[415]. La diplomatie et le contrôle des armements sont également important pour le Canada.

- « Un Canada diminué » ?

Dans un rapport intitulé *Un Canada diminué : Les effets de la négligence sur les Forces armées canadiennes*, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense s'attarde sur les problèmes rencontrés avec les Forces canadiennes, et met en avant les limites dans l'application de l'Enoncé de politique internationale, s'inscrivant dans la lignée des débats sur le déclin du Canada sur la scène internationale.

L'Armée a trois défis : préparer sa croissance, se transformer, et continuer à garantir son efficacité, mais elle fait face des facteurs qui rendent ces défis difficiles : le manque de personnel qualifié, la cadence élevée des déploiements, l'équipement dépassé, des méthodes de recrutement inefficaces, une capacité d'instruction mal adaptée, une infrastructure détériorée, et une structure de réserve sur laquelle on ne peut pas compter au moment crucial[416]. Pour le lieutenant-général Caron, l'Armée recevra 224,2 millions de dollars de moins que ce dont elle a besoin et le comité croit que cette estimation est très modeste[417].

---

[409] *Ibid,* p. 28.
[410] *Ibid,* p. 28.
[411] *Ibid,* pp. 28-29.
[412] *Ibid,* p. 29.
[413] *Ibid,* p. 29.
[414] *Ibid,* p. 30.
[415] *Ibid,* p. 31.
[416] Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense, « Un Canada Diminué : Les effets de la négligence sur les Forces armées canadiennes », septembre 2005, http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/rep-f/repintsep05-f.pdf, pp. 27-28.
[417] *Ibid,* p. 30.

La marine rencontre également des problèmes. Le Canada doit faire face à un manque de personnel qualifié nécessaire au bon fonctionnement de sa flotte, fonds nécessaires pour fournir à sa flotte les pièces dont elle a besoin, et capacité d'assurer, par ses propres moyens ou bien en faisant appel au secteur privé, l'entretien de sa flotte en conformité avec ses propres normes de maintenance[418]. D'après l'Enoncé de politique internationale, le Canada a besoin d'une Marine pouvant effectuer des opérations dans la zone littorale[419]. Mais, dans le budget 2005-2006, le vice-amiral MacLean a calculé qu'il lui faudrait 224 millions de dollars de plus pour remplir son mandat[420]. Le sous-financement chronique retarde sans cesse la maintenance des navires et de l'infrastructure.

La Force aérienne rencontre également de nombreux problèmes tels que des appareils vieillissants, une pénurie de pilotes et de techniciens qualifiés, une incapacité à assurer rapidement le transport du personnel et du matériel, et des hélicoptères trop anciens. Le déficit de financement pour le budget 2005-2006 s'élève à 608 millions de dollars, et son déficit maintenance dépasse plus d'un milliard de dollars[421].

Le rapport se montre très critique du gouvernement pour ne pas soutenir les forces, et il met en question les promesses de l'Enoncé de politique internationale. :

> *Le Comité souscrit aux principes de base inscrits dans la déclaration qui concerne la défense. En effet, pour la première fois depuis longtemps, on demande aux Forces de donner forme à une conception réaliste de la défense du pays. Le gouvernement, le ministre et le Chef d'état-major de la Défense méritent d'être appuyés dans la réalisation de leur projet.*
> *Mais, il faut mettre un bémol à tout cela, un seul : rien dans l'Enoncé n'indique que les Forces recevront les ressources humaines ou matérielles nécessaires pour réaliser ne serait-ce qu'une infime partie de ce plan.*
> *A la lecture du Budget, on a presque l'impression que c'est par acquit de conscience que le gouvernement a inscrit le rajeunissement de nos forces militaires sur sa liste de priorités.*
> *Donc, le problème ne tient pas au document lui-même mais plutôt au fait que le gouvernement ne s'y engage pas à allouer les ressources nécessaires pour réaliser les objectifs qu'il contient. En bref, dans le contexte actuel, le général Rick Hillier ne peut atteindre les buts fixés. Le financement de base n'est pas suffisant pour restructurer les fondations des Forces canadiennes et permet encore moins de bâtir quoi que ce soit d'ambitieux sur ces dernières.*
> *L'histoire devrait servir d'avertissement aux Canadiens. Le Livre blanc sur la défense de 1994 s'est aussi avéré un document de politique fort utile, mais le gouvernement a abandonné tout effort d'atteindre ses objectifs peu après sa rédaction. S'il y a une leçon à retenir de l'exercice entrepris en 1994, c'est que les mots ne veulent rien dire si les fonds nécessaires ne sont pas alloués. Ne mâchons pas nos mots : avec une force de seulement 56.000 membres en 2010, le général Hillier ne sera pas en mesure d'atteindre ses objectifs. Le général semble être un homme hautement réfléchi et énergique, mais cela n'en fait pas un alchimiste*[422].

---

[418] *Ibid,* p. 49.
[419] *Ibid,* p. 50.
[420] *Ibid,* p. 52.
[421] *Ibid,* pp. 63-67.
[422] *Ibid*, pp. 22-23.

Le rapport présente en détail d'autres problèmes auxquels sont confrontées les Forces canadiennes. Il illustre également les défis stratégiques, comme la bureaucratisation, l'approvisionnement, ou l'influence politique[423]. Ce rapport est très utile pour comprendre la situation actuelle des Forces canadiennes, et l'état des débats internes sur les orientations en matière de défense du Canada. Il permet également à l'observateur étranger de comprendre que le Canada, Etat fédéral, ne peut être analysé que sous l'angle des disparités existantes entre les différentes provinces qui le composent, et parfois cherchent à se désengager.

[423] *Ibid,* p. 103.

Chapitre III
Un Canada, des Canadiens

Dernier volet de cette étude, le Canada semble aujourd'hui, comme nous l'avons noté précédemment, hésiter entre le désir de pratiquer une politique étrangère plus active et la tentation d'une attitude plus pacifiste et neutre, qui voit d'un mauvais œil une implication trop grande dans les affaires étrangères. Les exemples sont multiples de mouvements favorables à un recadrage de la politique canadienne sur les questions nationales, et un retrait de la scène internationale. De nombreux canadiens sont par ailleurs profondément attachés aux valeurs du non-militarisme, et s'ils plaident parfois en faveur d'un engagement international accru d'Ottawa, ils répugnent à ce que le Canada participe à des opérations militaires sans raison valable. Inauguré le 8 mai 2005, à l'occasion des célébrations du soixantième anniversaire de la victoire des Alliés, le nouveau musée de la Guerre d'Ottawa, situé face au parlement fédéral, a ainsi déclenché une polémique auprès de ceux qui estiment que, plutôt que de consacrer un musée à la guerre, les autorités canadiennes devraient mettre en avant la spécificité du Canada, et son engagement pour les opérations de paix. Ainsi, certains ont réclamé que ce musée soit modifié, et devienne un musée de la guerre et la paix[424]. Cet exemple illustre les difficultés rencontrées au sein de la société canadienne, et indique que, à l'inverse de la plupart des autres grandes puissances économiques qui souhaitent généralement affirmer leur place sur la scène internationale, les débats sur la politique étrangère au Canada portent sur le fait de savoir si Ottawa doit incarner un modèle de pacifisme, ou être une puissance comme les autres.

Qu'est-ce que le Canada ? La même question semble revenir à l'occasion de chaque grande échéance que connaît le pays[425], que ce soit lors d'élections nationales ou provinciales, ou dans le cadre des débats sur la souveraineté de certaines provinces, le Québec en tête. Si la « belle province » marque, de façon presque cyclique, en s'appuyant sur un fort sentiment d'hostilité à l'égard des instances fédérales, son désir de souveraineté[426], d'autres provinces, notamment l'Alberta, pour des raisons plus économiques que culturelles, pourraient être à l'avenir tentées par un renforcement conséquent des pouvoirs locaux au détriment d'Ottawa. Plus sensible au fédéralisme, l'Ontario est pour sa part tiraillé entre un Est proche d'Ottawa et un Ouest qui pourrait demander son rattachement au Manitoba, et faire éclater la province la plus peuplée du pays. La politique étrangère du Canada doit tenir compte de ces divergences pouvant se traduire, au sein de sa population, par de véritables oppositions concernant non seulement la place du Canada sur la scène internationale, ses relations avec des partenaires comme la France, mais également la représentativité des instances fédérales.

La séparation la plus souvent énoncée concernant les Canadiens est celle qui concerne la communauté anglophone, largement majoritaire, et la communauté francophone, minoritaire, mais très nettement majoritaire dans la province du Québec. De nombreux intellectuels n'hésitent pas à qualifier ces deux entités de « deux solitudes ». Bien que n'étant pas la seule, cette distinction explique souvent les problèmes liés au fédéralisme que rencontre Ottawa.

---

[424] Lire "Don't Even Memorialise It", *The economist*, 14 mai 2005.
[425] Ce fut le cas de façon très marquée à l'occasion de la campagne électorale de décembre 2005 – janvier 2006, qui revint notamment sur le scandale des commandites, ainsi que certains financements occultes qu'aurait validé Ottawa au moment du référendum sur la souveraineté du Québec en 1995, en plaidant pour le Non.
[426] Nous verrons plus loin que cette appellation peut être interprétée de multiples manières.

La population anglophone et francophone

1. La population totale du Canada est de 30 millions d'habitants[427] :
- 73.4% de la population était anglophone en 1996[428].
- 24.6% était francophone à la même date.

2. la population du Nouveau-Brunswick occupe la deuxième place en termes de proportion des francophones, après le Québec[429] :
- C'est la seule province officiellement bilingue au Canada.
- 729.630 habitants en 1996 (32.9% de francophones et 66.8% d'anglophones).

3. Une comparaison entre les entreprises francophones et anglophones dans 12 différents domaines fut par ailleurs établie en 2004[430] :
- Il y a des différences entre les deux groupes.
- Il y a des relations entre des origines ethniques et certaines stratégies dans les entreprises.

Parallèlement à ces problèmes de fédéralisme, le poids de l'opinion publique est particulièrement important au Canada, en particulier sur les questions de politique extérieure, et des priorités d'Ottawa sur la scène internationale. C'est la raison pour laquelle les institutions chargées de la politique étrangère, le Ministère des Affaires étrangères et du commerce international en tête, doivent s'adapter aux souhaits des Canadiens, et proposent des réformes de leur mode de fonctionnement qui mettent en avant le caractère multiforme de la société canadienne, afin de rendre la politique étrangère plus conforme aux désirs de la majorité de la population. Il est nécessaire pour tout partenaire d'Ottawa, la France en tête, de prendre en compte le caractère pluriel du Canada, et de mesurer, sans pour autant les cautionner, les différentes formes de souverainisme qui, du Québec à l'Alberta, perturbent quelque peu l'unité canadienne et offrent parfois le spectacle d'une certaine schizophrénie.

I. L'opinion publique et la place du Canada dans le monde

Au Canada, plus encore que dans d'autres grandes démocraties, le poids de l'opinion publique est essentiel dans la formulation de la politique étrangère. Cela s'explique à la fois par la tradition de représentation de la société canadienne, et par la nécessité d'incarner les choix des différentes provinces qui composent l'Etat fédéral. De nombreux sondages rendent compte de l'importance de la politique étrangère dans la société canadienne.

C'est la question de la place du Canada dans le monde qui agite le plus les milieux de recherche du Canada. Parallèlement au déclin du Canada sur la scène internationale, de nombreux intellectuels s'intéressent aux défis d'Ottawa en matière de politique étrangère, publient leurs travaux et apparaissent dans les médias. Le Canada est un pays particulièrement actif dans ce domaine, et reflète l'intérêt très marqué de l'opinion publique pour les affaires extérieures. Si les crises contemporaines, comme Haïti ou l'Afghanistan, mais également l'Irak et certaines zones de conflits en Afrique, ont les faveurs des médias, les

[427] Hamadoun Sidibé, *Modes d'expansion internationale des entreprises francophones et anglophones du Nouveau-Brunswick*, Université de Moncton, vol. 35, no 1, 2004, http://www.erudit.org/revue/rum/2004/v35/n1/008762ar.pdf
[428] Recensement de 1996 : http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/People/Population/demo29a_f.htm
[429] Hamadoun Sidibé, *Modes d'expansion internationale des entreprises francophones et anglophones du Nouveau-Brunswick*, *op. cit*.
[430] *Ibid*.

opinions exprimées sur la place du Canada dans le monde et les orientations en matière de défense apparaissent comme un *leitmotiv* dans les débats, de façon souvent plus marquée que dans d'autres grandes démocraties. Selon Scot Robertson, de l'*Institute for Defence Ressources Management* du Collège militaire du Canada, la politique de défense du Canada est désuète et inapte à promouvoir les intérêts stratégiques canadiens. Selon l'analyste, qui s'interrogeait sur cette question à l'époque où le gouvernement de Paul Martin était encore en place, le vrai défi pour le Canada consiste à « *redéfinir les structures de l'appareil décisionnel chargé de répondre aux questions sécuritaires du gouvernement, ou même, de façon plus appropriée, à créer un appareil essentiellement dévoué aux questions de sécurité nationale. De cette façon, Martin sera en mesure de créer un consensus au sein des différents décideurs en matière de politique de défense. Il est important que le Premier ministre élabore une définition claire et précise des intérêts nationaux du Canada pour favoriser une réponse compréhensive et responsable de l'appareil décisionnel chargé de répondre aux questions de la défense* »[431]. On sent ici que les milieux intellectuels se montrent particulièrement actifs, pas toujours en adéquation avec les décisions prises à Ottawa, et que le souci concernant la place du Canada dans le monde est un défi réel.

Prenant la parole au moment des débats concernant l'envoi de troupes en Irak, un ancien général commandant les troupes canadiennes en Bosnie va même plus loin dans ses critiques, en exprimant une certaine honte à être canadien : « *Voyons clairement les choses en face ! Notre gouvernement [celui de Jean Chrétien] annonce qu'il n'appuie pas les Etats-Unis dans leur volonté de débarrasser le monde d'un maniaque génocidaire ; il offre plutôt de prendre la direction d'une mission de l'ONU en Afghanistan. Il s'agit là d'un écran de fumée, car nous savons très bien que nous ne pouvons remplir cette mission, et nous avons ridiculisé un général qui s'est permis de mettre en relief les faiblesses du plan adopté. Nous avons fini par céder à d'autres le leadership de cette opération et nous sommes engagés à envoyer dans un théâtre d'opérations 3.000 soldats par an, d'où nous en avons retiré 900 il y a neuf mois, parce que nous ne pouvions trouver personne pour les remplacer. La politique étrangère d'un pays n'est-elle pas censée constituer une source d'orgueil national pour un pays ?* »[432]. Associée ici à celle de la place du Canada dans le monde, la question de l'orgueil national oppose souvent les Canadiens attachés à une participation plus grande à des opérations militaires, et d'autres au contraire plus sensibilisés par des opérations civiles, ou civilo-militaires. De même, à ceux qui souhaitent voir le Canada projeter des forces sur des théâtres extérieurs s'oppose une majorité de l'opinion publique, plus favorable à ce que les forces armées soient utilisées exclusivement pour la défense du territoire canadien et la lutte contre le terrorisme : « *Dans une proportion de deux pour un, les Canadiens préfèrent que les troupes continuent de jouer leur rôle traditionnel de maintien de la paix plutôt que de prendre part à des initiatives d'imposition de la paix, ce qui pourrait se traduire par la nécessité de combattre aux côtés des forces des Nations Unies. On observe ainsi que l'appui est beaucoup moins marqué lorsqu'il est question de missions visant à mettre fin à des guerres civiles ou exigeant le recours à la force pour restaurer la paix dans des régions décimées par la guerre. On constate notamment qu'un Canadien sur quatre est opposé à l'imposition de la paix par le recours à la force* »[433]. La question des valeurs est, on le voit,

[431] Lire Scot Robertson, "Finding a way: national security and defence policy for a new liberal leadership", *Policy options*, décembre 2003-janvier 2004.
[432] Lewis McKenzie, "Afghanistan was never an option", *National Post*, 24 avril 2003.
[433] Evan H. Potter, « Le Canada et le monde : Continuité et évolution de l'opinion publique au sujet de l'aide, de la sécurité et du commerce international », Etudes internationales, vol. XXXIII, n° 4, décembre 2002, p. 703.

extrêmement présente dans les choix de l'opinion publique sur la politique étrangère du Canada[434]. On retrouve les mêmes tendances dans les sondages.

En janvier 2002, le Centre de recherche et d'information sur le Canada (CRIC) a commandé un deuxième sondage annuel portant sur les attitudes des Canadiens au sujet de l'activisme dans les affaires internationales. Ce sondage a permis de voir qu'un nombre croissant de Canadiens voulaient que leur pays prenne une part plus active aux alliances militaires comme l'OTAN (35% en janvier 2002, contre 30% en mars 2001) et en matière d'aide étrangère (39%, en hausse de 10% par rapport à l'année précédente). Le contrecoup des attaques terroristes n'a pas amené la nation à se replier sur elle-même. Le nombre de Canadiens estimant que le pays devait restreindre ses activités internationales était relativement peu élevé, ce qui, selon le CRIC, semblait montrer que « *les Canadiens prennent très au sérieux leurs responsabilités à l'égard de la communauté internationale* »[435].

Ces constatations semblent indiquer que l'internationalisme demeure au coeur de la politique étrangère canadienne[436]. Du point de vue des spécialistes, cela demeure un concept clé de la gestion des relations internationales canadiennes. Tant les partisans d'une politique étrangère plus ciblée que les opposants à une telle approche souscriraient aux éléments de l'internationalisme de Kim Nossal, tels que décrits par Munton et Keating : « *participation active, responsabilisation au regard de la gestion des conflits internationaux, engagement de ressources, coopération multilatérale au sein des institutions internationales et établissement d'un ordre international* »[437]. Par contre, ils ne s'entendraient sans doute pas sur la question de savoir si les moyennes puissances doivent remplir un rôle d'internationalisme bienveillant, les partisans d'une politique étrangère ciblée voulant que le Canada axe ses efforts là où ils seront déterminants, où ils serviront les intérêts nationaux et où ils contribueront à la paix et à la sécurité à l'échelle mondiale.

L'analyse faite par Munton et Keating de l'internationalisme canadien permet de mieux saisir l'usage fait du concept d'internationalisme pour définir la politique étrangère canadienne et de commencer à définir avec plus de précision le genre d'internationalisme qu'appuient les Canadiens. Ces auteurs soulignent avec raison que la question ne tient pas tant à établir s'il existe un consensus au sujet de l'internationalisme en soi, mais plutôt de saisir que le « *degré de consensus au sujet de l'internationalisme dépend du genre d'internationalisme dont il est question* »[438]. Chercher à reproduire l'analyse factorielle de Munton et Keating (fondée sur un sondage mené par *Decima* en 1985) et à vérifier avec plus de rigueur la validité des quatre typologies d'internationalisme qu'ils ont utilisées (internationalisme actif, économique, libéral-conservateur, indépendant) déborderait le cadre de cette étude. Néanmoins, l'examen préliminaire des résultats de sondages d'opinion plus récents au sujet de la politique étrangère canadienne peut mettre en lumière les changements survenus depuis le milieu des années 80. Il semble ainsi que la majorité des Canadiens soient aujourd'hui moins favorables à une politique étrangère canadienne fondée sur des concepts de bienveillance et de volontariat, pour la simple raison qu'ils sont de moins en moins sensibilisés aux apports du Canada à l'échelle mondiale. On fait à ce propos l'hypothèse

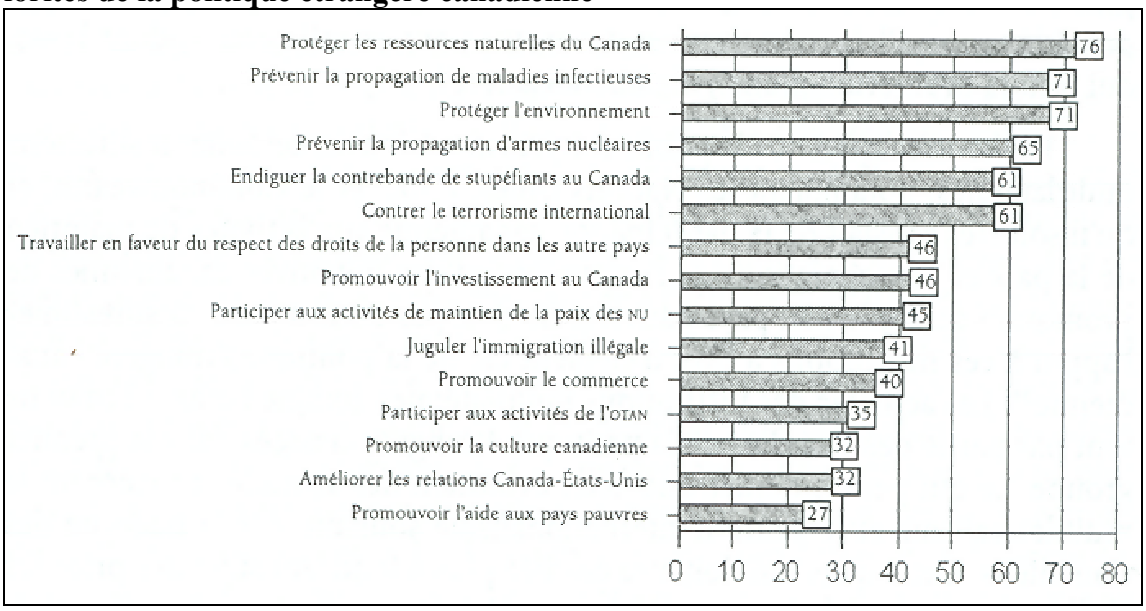
---

[434] Ekos, *Rethinking Citizenship Engagement: Final report*, juin 2001, p. 74.
[435] Centre de recherche et d'information sur le Canada, *Les Canadiens sont en faveur d'une plus grande participation aux affaires mondiales*, p. 2. http://www.cric.ca/pdf/cric_poll/world affairs/World_report_fev.pdf.
[436] D. Munton et T. Keating, "Internationalism and the Canadian Public", *Revue canadienne de science politique*, XXXIV, vol. 3, septembre 2001, p. 518.
[437] *Ibid*., p. 531.
[438] *Ibid*., p. 546.

qu'une population moins informée et moins conscientisée ne sera pas aussi réceptive aux tendances plus altruistes des affaires étrangères. On peut également expliquer cette tendance par l'impact des débats sur le déclin du Canada sur la scène internationale.

Un autre moyen d'examiner l'appui à l'internationalisme consiste à se pencher sur la cote accordée par les Canadiens à différents objectifs internationaux lorsqu'on leur demande de les évaluer en fonction de leur importance. Le sondage *Ipsos-Reid* sur la politique étrangère (2001) nous fournit certaines indications utiles à cet égard. Tous les objectifs énumérés ont été jugés importants du point de vue du Canada. Les objectifs ont été classés en trois groupes en fonction de leur importance. Les priorités du premier groupe sont : la protection des ressources naturelles du Canada, la prévention des maladies infectieuses et la protection de l'environnement ; viennent ensuite les mesures visant à prévenir la propagation des armes nucléaires, à endiguer l'entrée de stupéfiants au Canada et à combattre le terrorisme. Les priorités jugées d'importance moyenne sont les suivantes : la promotion des investissements au Canada, la participation aux activités de maintien de la paix de l'ONU, les initiatives visant à freiner les violations des droits de la personne dans d'autres pays, la promotion des échanges commerciaux et la réduction de l'immigration illégale.

Priorités de la politique étrangère canadienne



Source : *Ipsos-reid*, 2001.

Parmi les priorités que l'on considère être les moins importantes, notons la participation à l'OTAN, la promotion de la culture canadienne, l'amélioration des relations canado-américaines et la promotion de l'aide aux pays pauvres. On a également demandé aux personnes interrogées d'évaluer l'efficacité des activités du Canada au regard de ces objectifs. On a ainsi constaté que la performance du Canada trouve particulièrement grâce aux yeux des Canadiens en ce qui touche la participation aux activités de maintien de la paix de l'ONU, la participation à l'OTAN, la promotion de l'aide aux pays pauvres et la promotion des investissements au Canada.

Cette satisfaction à l'égard de la participation du Canada aux activités d'importantes institutions multilatérales comme l'ONU et l'OTAN vient corroborer une tendance de la politique étrangère canadienne qui existe depuis longtemps. Considérant les activités passées du Canada en matière de maintien de la paix, il n'y a rien de surprenant à ce que 90% des

Canadiens croient en l'importance des Nations Unies (près de la moitié jugeant que cette institution est très importante). Ce qui peut toutefois surprendre, c'est la constance de cet appui très fort lorsque l'on compare les données recueillies de 1995 à 2001. Exception faite d'une hausse de 8%, entre 1996 et 1997, du nombre de personnes estimant que l'ONU est une institution très importante, aucune variation statistique significative n'est à signaler. La même constance est également observable en ce qui touche l'appui des Canadiens à l'OTAN. Plus de dix ans après la fin de la guerre froide, la proportion de Canadiens jugeant que la participation du Canada à l'OTAN était importante s'est élevée à près des trois quarts chaque année de 1993 à 2001. Le maintien d'une proportion aussi élevée est peut-être dû à la grande visibilité des initiatives d'imposition de maintien de la paix de l'OTAN dans les Balkans au cours des années 90, depuis le maintien de la paix en Bosnie jusqu'à la campagne aérienne contre la Serbie en 1999. Notons également que l'OMC est perçue comme presque aussi importante que l'OTAN et que l'on juge plus importante la participation au Commonwealth qu'au G-7[439].

Par ailleurs, les Canadiens appuient la réforme de l'ONU. Un sondage effectué par *GlobeScan* en partenariat avec le *Program on International Policy Attitudes* à l'université du Maryland illustre les différents positions entre plusieurs pays[440]. La comparaison entre le Canada et la France figure dans le tableau ci-après, et indique que les Canadiens sont, plus encore que les Français, favorables au multilatéralisme et à des réformes du Conseil de Sécurité de l'ONU permettant une représentation plus juste de la communauté internationale.

Sondage sur les réformes de l'ONU

Questions	Réponses	Canada (%)	France (%)
Donner au Conseil de sécurité le pouvoir de renverser le veto d'un membre permanent ?	Pour	68	44
	Contre	26	43
	Cela dépend	1	1
	Sans opinion	5	12
Elargir le nombre de membres permanents au Conseil de sécurité ?	Pour	84	67
	Contre	12	25
	Cela dépend	1	1
	Sans opinion	3	8
Accepter l'Inde comme membre permanent du Conseil de sécurité ?	Pour	61	45
	Contre	20	22
	Cela dépend	0	1
	Sans opinion	7	8
	Contre l'élargissement	12	25
Accepter le Brésil comme membre permanent du Conseil de sécurité ?	Pour	61	50
	Contre	20	18
	Cela dépend	0	1
	Sans opinion	7	8
	Contre l'élargissement	12	25
Accepter l'Allemagne comme membre permanent du Conseil	Pour	72	65
	Contre	13	6

[439] Goldfarb Associates, statistiques tirées des *Goldfarb Reports*, rapports annuels multi-intérêts, 1995-2001. Cité dans Evan H. Potter, « Le Canada et le monde : continuité et évolution de l'opinion publique », *Etudes internationales*, vol. XXXIII, n°4, décembre 2002, p. 710.

[440] Questionnaire, Program on International Policy Attitudes, 20 mars 2005, http://www.pipa.org/OnlineReports/UnitedNations/UNReform_May05/UNReform_Mar05_quaire.pdf

de sécurité ?	Cela dépend	0	0
	Sans opinion	4	4
	Contre l'élargissement	12	25
Accepter le Japon comme membre permanent du Conseil de sécurité ?	Pour	72	58
	Contre	12	11
	Cela dépend	0	0
	Sans opinion	3	6
	Contre l'élargissement	12	25
Accepter l'Afrique du Sud comme membre permanent du Conseil de sécurité ?	Pour	56	44
	Contre	25	24
	Cela dépend	0	1
	Sans opinion	7	7
	Contre l'élargissement	12	25
L'ONU doit voir son rôle se renforcer dans les affaires internationales	Pour	72	54
	Contre	22	37
	Cela dépend	1	1
	Sans opinion	5	8

Les résultats de la dernière question sont sans doute les plus significatifs du multilatéralisme prôné au Canada par la grande majorité de l'opinion publique, qui se retrouve dans l'importante contribution d'Ottawa au fonctionnement de l'ONU. Ainsi, « *le Canada continue d'être au septième rang, en terme d'importance, pour sa contribution au budget régulier de l'ONU. Selon le barème actuel des quotes-parts de l'ONU (2004-2006), le Canada verse 2,813% du budget régulier de l'Organisation et de son budget de maintien de la paix* »[441].

Dans son analyse de l'appui aux institutions multilatérales, *Goldfarb* avance que les Canadiens accordent beaucoup de valeur aux institutions qu'ils connaissent le mieux, si l'on se fie à la grande similitude entre les résultats des questions sur le degré de familiarisation avec les institutions internationales et celles sur le degré de priorité associé à ces institutions. Cela pourrait expliquer pourquoi le Commonwealth obtient des résultats aussi élevés. L'anomalie semble être la hausse rapide de l'importance perçue de l'OMC pour le Canada sans qu'il y ait une hausse équivalente du degré de familiarisation des Canadiens avec cette institution. L'explication tient peut-être à la forte couverture médiatique mettant l'accent sur l'importance de la libéralisation des échanges pour l'économie canadienne depuis la création de l'ALENA, sans que l'on ait procédé en parallèle à un examen des institutions multilatérales, dont l'OMC, qui font la promotion d'une telle libéralisation[442].

A l'inverse, le fait que le public soit très familier avec certaines institutions multilatérales, notamment l'ONU, l'OTAN et le Commonwealth, et qu'il soit très satisfait de la participation canadienne aux activités de maintien de la paix et aux opérations de l'OTAN ainsi qu'aux initiatives canadiennes de promotion de l'aide aux pays pauvres, ne doit pas nous amener à surestimer l'appui à ces institutions à titre d'élément clé de la politique étrangère canadienne[443]. Les activités des institutions multilatérales comme l'ONU et l'OTAN ne font pas partie des priorités de la politique étrangère classées dans le premier groupe, ce qui peut

[441] « La contribution financière du Canada aux Nations Unies », *Le Canada et les Nations Unies*, 22 juillet 2005. http://www.international.gc.ca/canada_un/ottawa/policy/financial_contribution-fr.asp
[442] *Goldfarb Report*, vol. 1, 2000.
[443] Ipsos-Reid, *Foreign Affairs Update*, 2001, p. 4.

indiquer une nette évolution des attitudes concernant le multilatéralisme et le genre d'internationalisme souhaité par la majorité des Canadiens. Cette question doit être étudiée plus à fond. Au sujet des priorités classées parmi les plus importantes, dont la plupart mettent l'accent sur la protection des Canadiens par rapport à différents éléments visés par le nouveau programme en matière de sécurité, le sondage *Ipsos-Reid* de 2001 a révélé un écart important entre les attentes du public et sa satisfaction, ce qui amène la firme de sondage à conclure que « *la plupart des Canadiens préfèrent les initiatives visant à protéger le Canada plutôt que celles ayant pour objet l'aide étrangère ou la promotion des intérêts du Canada à l'étranger* »[444] ; cela laisse penser qu'il y a une baisse du pourcentage des Canadiens qui appuient « *l'internationalisme actif* », tel que défini par Munton et Keating, ou sa variante, « *l'internationalisme humanitaire* », selon la définition de Cranford Pratt[445].

Ces dix dernières années, les Canadiens ont fait preuve de perceptions disparates au sujet de l'aide étrangère, qui obtient un appui croissant depuis deux ans. En 2000, les Canadiens étaient plus optimistes quant à leur avenir économique et pensaient davantage que le gouvernement pouvait faire plus au niveau national. Dès lors, ils sont devenus plus favorables aux initiatives d'aide financière, ce qui s'est accompagné d'une baisse marquée du sentiment selon lequel ces sommes devraient être utilisées au pays ou encore que l'aide étrangère crée une dépendance[446]. Une forte majorité (84%) était d'accord avec le fait que l'aide aux pays en développement constitue un devoir de la part des pays industrialisés ; selon *Environics*, ce pourcentage est le plus élevé à avoir été enregistré depuis que des données sont recueillies sur cette question, soit en 1977[447].

D'après *Ipsos-Reid*, les Canadiens sont aujourd'hui « plutôt favorables » à l'aide internationale. Au total, huit Canadiens sur dix croient que l'aide canadienne devrait être axée sur des éléments comme la pollution, le crime et les maladies, qui peuvent avoir leurs racines dans les pays en développement[448]. Seulement 8% étaient en désaccord avec cet objectif de la politique étrangère. La majorité des répondants (53%) conviennent également que le Canada devrait fournir une aide accrue, le Québec se classant au premier rang à ce chapitre avec 72%[449].

Toutefois, les résultats ne vont pas tous dans ce sens. La moitié des Canadiens pensent encore que l'aide étrangère crée une dépendance indue de la part des pays pauvres, et à peine moins de 40% pensent que l'aide étrangère ne fera aucune différence pour les pays les plus pauvres. Pendant dix ans, de 1989 à 1998, le nombre de Canadiens qui sont d'avis que le Canada consacrait trop de ressources à l'aide internationale a doublé (de 16 à 33%)[450]. En 2001, un Canadien sur quatre exprimait cet avis. *Environics* a indiqué en 2000 qu'il existait encore un « *consensus important* » sur le fait que l'aide étrangère était souvent prodiguée à mauvais escient. Egalement, l'aide étrangère a toujours été perçue favorablement lorsqu'elle est liée à des intérêts nationaux, par exemple l'ouverture de marchés pour le Canada. Ainsi, sept Canadiens sur dix seraient d'accord pour que le Canada aide davantage les pays pauvres si l'on met davantage l'accent sur l'établissement de liens commerciaux plutôt que sur l'envoi

---

[444] Conclusion du vice-président d'Ipsos-Reid, Mike Colledge, lors d'une présentation dans le cadre d'une journée de réflexion du MAECI, le 8 janvier 2002.
[445] D. Munton et T. Keating, *op. cit.*, pp. 537-538.
[446] L'évolution des attitudes concernant l'aide est résumée dans Environics, *Focus Canada*, 2000, vol. 2, *op. cit.*, p. 121.
[447] *Ibid.*, p. 122.
[448] Ipsos-Reid, *Foreign Affairs Update*, 2001, p. 6.
[449] *Ibid.*, p. 35.
[450] Agence canadienne de développement international, *Les Canadiens et l'aide au développement*, *op. cit.*

d'une aide financière. Les résultats du sondage *Ipsos-Reid* de 2001 révèlent également ce point : l'institut remarque que la majorité des Canadiens sont d'avis que le Canada doit cibler l'aide en fonction des avantages que cela peut engendrer pour le Canada. En d'autres termes, et malgré la vision normative de la politique étrangère comparable à celle de l'UE, les Canadiens seraient dans leur majorité plutôt réalistes.

Ce résultat tranche avec la façon dont les Canadiens perçoivent leur pays sur la scène internationale. En règle générale, les Canadiens se perçoivent avec fierté et droiture sur la scène internationale ; parfois avec raison mais souvent, en appréciant la réalité, à la grande mystification des politologues. En effet, dans une étude relativement récente, 86% des Canadiens recensés croyaient que l'opinion internationale envers le Canada était, soit « très » (44%) ou « raisonnablement » (42%) positive[451]. De l'avis des personnes interrogées, ces résultats sont attribuables à deux aspects positifs de la politique étrangère canadienne : la participation aux missions de maintien de la paix (39%) et une aide étrangère généreuse (13%). Concernant les domaines de la sécurité et de la défense, 80% avaient une attitude positive face aux forces militaires (30% avaient une attitude « très » et 50% « raisonnablement » positive) et 84% affirmaient que le Canada avait besoin d'une organisation de défense nationale[452]. Indubitablement, ces résultats font fi de la réalité. Durant la même période où fut réalisé ce sondage, le budget canadien alloué à la défense déclinait de 25% et les effectifs de 30% tandis que le tempo opérationnel des engagements militaires augmentait significativement[453].

Toutefois, les conclusions du sondage les plus notables concernent plutôt la question des dépenses canadiennes en matière d'aide publique au développement (APD). Toujours selon l'étude mentionnée précédemment, 82% des répondants estimaient qu'il était important de fournir une aide aux populations des pays défavorisés et 74% jugeaient que les sommes accordées à l'aide extérieure devaient demeurer les mêmes (51%) ou augmenter (23%)[454]. Dans un écho similaire et plus récent, David Black et Rebecca Tiessen rapportaient que le Conseil canadien pour la coopération internationale avait publié les résultats du sondage *Earnescliffe* en mai 2000, démontrant que : « *66% des Canadiens pensaient que le gouvernement dépense 'un montant juste' ou 'pas assez' sur l'aide publique au développement, et ce pourcentage augmentait à 73% lorsque les répondants se faisaient dire le montant réel des dépenses en matière d'aide* »[455]. Autrement dit, la majorité des Canadiens entérinent cette idée selon laquelle le Canada est un acteur important et généreux sur la scène internationale, comme le confirme d'ailleurs Evan Potter[456]. Cependant, si nous considérons objectivement l'état de la participation canadienne aux efforts internationaux, il apparaît évident que cette perception ne coïncide pas toujours avec la réalité.

---

[451] Insight Canada Research, *L'opinion publique canadienne sur la politique étrangère canadienne, la politique de défense et l'aide au développement*, 1995, p. 2.
[452] *Ibid*., p. 3.
[453] Sénat du Canada, *L'état de préparation du Canada sur les plans de la sécurité et de la défense*, Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité, http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus /commbus/senate/com-F/defe-f/rep05feb02-l.htm, 2002.
[454] Insight Canada Research, *op. Cit*, p. 4.
[455] David Black et Rebecca Tiessen, « Canadian Aid Policy : Parameters, Pressures and Partners ». Manuscrit non publié, Département de science politique et d'étude du développement international, Université Dalhousie, 2001. Cité dans Jean-Sébastien Rioux, « Les défis pour le Canada en matière d'aide publique au développement », *Etudes internationales*, vol. XXXIII, n° 4, décembre 2002, p. 725.
[456] Evan H. Potter, *op. Cit*.

Enfin, c'est un point important, le public canadien appuie vigoureusement le recours aux forces militaires pour la défense du territoire canadien et la lutte contre le terrorisme. Les opinions des Canadiens sont toutefois partagées au sujet de la participation des militaires canadiens aux activités de l'ONU. Bien qu'une majorité solide de 86% convienne qu'il est important pour le Canada de participer aux initiatives de maintien de la paix de l'ONU – 45% jugeant même la chose très importante – il demeure que le maintien de la paix ne figure pas dans le groupe des priorités les plus importantes en matière de politique étrangère. Dans une proportion de deux pour un, les Canadiens préfèrent que les troupes continuent de jouer leur rôle traditionnel de maintien de la paix plutôt que de prendre part à des initiatives d'imposition de la paix, ce qui pourrait se traduire par la nécessité de combattre aux côtés des forces de l'ONU. On observe ainsi que l'appui est beaucoup moins marqué lorsqu'il est question de missions visant à mettre fin à des guerres civiles ou exigeant le recours à la force pour restaurer la paix dans des régions décimées par la guerre. On constate notamment qu'un Canadien sur quatre est opposé à l'imposition de la paix par le recours à la force. Ce résultat permet de mieux comprendre la vive opposition de l'opinion publique canadienne à la perspective d'un recours à la force en Irak en 2003.

Au Canada, il y a toujours un décalage très net, plus encore que dans les autres démocraties occidentales, entre le faible soutien aux opérations militaire et l'image très positive de la contribution à la stabilisation et la reconstruction post-conflit[457]. Le plus significatif est le fort soutien (92%) à l'égard du recours aux forces militaires pour rétablir la paix au lendemain d'un conflit et pour prodiguer une aide humanitaire (95%) aux civils dans les zones décimées par la guerre[458]. De même, les Canadiens classent au nombre des rôles les moins importants des militaires la prévention de la contrebande de stupéfiants, l'immigration illégale et la pêche illégale[459]. Paradoxalement, ils estiment que la prévention de la contrebande de stupéfiants et la protection des ressources naturelles sont parmi les priorités de la politique étrangère, et ils jugent que le gouvernement pourrait faire mieux sur ce plan.

Les Canadiens appuient avec force les organisations traditionnelles de sécurité collective comme l'OTAN, mais cet appui est lié en grande partie au contexte du moment, ce qui explique peut-être pourquoi le public a appuyé autant la campagne militaire de l'OTAN au Kosovo en 1999 alors que de façon générale les missions d'imposition de la paix suscitent certaines réticences. Pollara a observé que l'appui général et l'intensité de cet appui fléchissent rapidement dans le cas d'opérations hors zone de l'OTAN. Cela s'explique par le soutien historiquement très marqué de l'opinion publique canadienne à l'organisation de défense transatlantique, ainsi que par la nature de la seule guerre dans laquelle l'OTAN fut engagée. La campagne du Kosovo était ainsi présentée comme une urgence humanitaire, qui

---

[457] Ces questions sont l'objet de vifs débats politiques, notamment au Québec, où les partis de gauche sont profondément pacifistes. Françoise David, responsable du parti politique Québec solidaire, orienté à gauche de l'échiquier politique québécois, estime ainsi que la récente visite de Stephen harper aux troupes canadiennes en Afghanistan est contraire à l'esprit de défense du Canada, qui privilégie les opérations de maintien de la Paix, et ne doit en aucun cas cautionner des opérations militaires. Ainsi, selon Françoise David, Ottawa évoluerait lentement vers une multiplication des opérations militaires et une réduction des opérations de maintien de la Paix, contre l'avis de l'opinion publique canadienne. Lire Françoise David et Amir Khadir, « L'armée canadienne en mission à l'étranger – Nous ne voulons pas faire la guerre ! », *Le Devoir*, 18-19 mars 2006. A noter par ailleurs que dans l'esprit de nombreux observateurs canadiens, l'opération militaire en Afghanistan est « *contraire à la tradition canadienne* ». Cité dans Normand Beaudet, « Dix raisons pour se retirer de l'Afghanistan », *Le Devoir*, 15 mars 2006.

[458] Pollara, *Op. Cit.*, 2001.

[459] *Ibid.*

correspond mieux à l'idée que se font les Canadiens des opérations extérieures dans lesquelles leur pays doit être engagé.

Les gouvernements fédéraux du Canada ont fait valoir à plusieurs reprises l'ouverture du pays sur le monde et son économie axée sur le commerce. La mondialisation, qui intensifie les communications et crée de plus en plus de liens politiques et économiques entre les personnes et les organismes de toute la planète, exerce de fortes pressions sur les pays pour qu'ils s'ouvrent aux influences extérieures. Dès lors, la politique étrangère d'un pays comme le Canada peut influencer certaines tendances internationales en favorisant la technologie et le commerce, en améliorant la sécurité extérieure du pays et en aidant les citoyens à réaliser leurs ambitions personnelles. Cette caractéristique qui distingue le Canada sur la scène internationale préserve et renforce l'identité nationale du pays. A ce propos, il faut reparler de la civilité. En effet, les principes de la politique étrangère du Canada — internationalisme, multinationalisme, médiation et promotion de changements pacifiques — correspondent en tous points aux principaux éléments de la conception qui régit la politique intérieure du pays. L'effet de nivellement produit par la mondialisation rend plus difficile de faire des distinctions entre catégories de gens, mais aussi entre pays. La culture est le principal domaine d'activité humaine où de telles distinctions peuvent être faites et être considérées valables. C'est pourquoi tous les pays modernes renforcent les moyens d'application de leur politique culturelle étrangère.

Dans le cas du Canada, on peut soutenir que l'ensemble des principes de politique étrangère du pays constitue une sorte de politique culturelle qui définit l'image du Canada à l'étranger. Cela vaut certainement pour la culture au sens étroit du terme : ainsi, le Groupe des Sept, Glenn Gould, Margaret Atwood, le Cirque du Soleil, les films d'Atom Egoyan et l'image de la police montée, pour ne citer que quelques noms, sont des éléments qui représentent la culture canadienne à l'étranger. Si on prend la culture en un sens plus large, des produits comme le sirop d'érable, des institutions comme Radio-Canada ou le mythe du Nord inviolé font partie de la perception du Canada à l'étranger. Toutefois, la notion de culture est encore plus vaste. Elle englobe les valeurs, les normes, les attitudes et les règles de comportement d'un groupe ou d'une société, et cet ensemble constitue une civilité. Tant que les Canadiens partageront la même civilité, leur pays constituera une entité politique, et tant que le Canada réussira à projeter sur la scène internationale la civilité spéciale qui régit sa culture politique intérieure, il jouera un rôle distinctif et exclusif en politique internationale.

II. La réforme du Ministère des Affaires étrangères et du commerce international

Le ministère des Affaires étrangères canadien, dont la mission consiste également à assurer le maintien du commerce international, se doit de tenir compte des différentes interrogations et tendances exprimées par l'opinion publique canadienne. C'est dans ce souci que le ministère a engagé une vaste réforme de son fonctionnement, afin de le rendre plus réactif, et de servir au mieux les intérêts du Canada sur la scène internationale. Son objectif est également d'être en phase avec l'opinion publique canadienne, c'est-à-dire de maintenir à la fois des relations bilatérales solides, et de faire la promotion du multilatéralisme, point sur lequel les Canadiens se retrouvent dans leur grande majorité. Enfin, la notion de civilité, si chère aux Canadiens, est également l'un des éléments contenus dans les réformes du ministère.

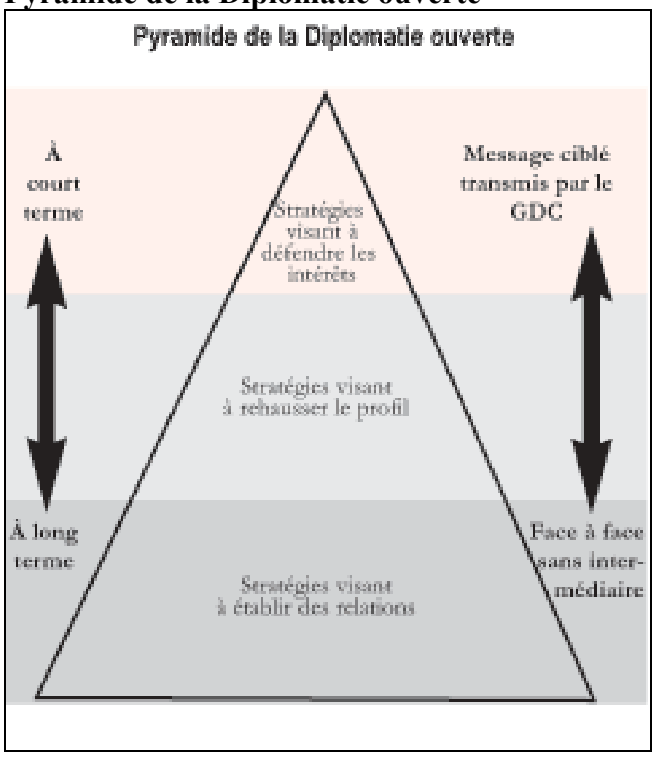
- Diplomatie ouverte

La diplomatie ouverte est un instrument qui favorise les transformations. Elle permet au Ministère de disposer d'un ensemble souple d'instruments de persuasion et d'influence essentiels aux activités d'un ministère des Affaires étrangères du XXIème siècle. Elle vise à exercer une influence en renforçant les réseaux et les partenariats internationaux. Grâce à la diplomatie ouverte, des parties intéressées actives, structurées et crédibles, au pays et à l'étranger, font avancer les intérêts canadiens. La diplomatie ouverte mobilise les autres organismes gouvernementaux, les ONG, les provinces, les villes et les Canadiens en faisant la promotion des intérêts du Canada à l'étranger. Les efforts de diplomatie ouverte s'inscrivent dans une perspective à court et à long terme, comme en témoigne la pyramide de la diplomatie dont les principaux éléments sont :

1- **Défendre les intérêts :** Traiter les enjeux urgents, comme la sécurité, l'unité ou la santé, à l'aide de messages ciblés. Parmi les mesures concrètes pouvant être prises, mentionnons la communication de masse, les porte-parole auprès des médias, la défense des intérêts visant précisément des priorités clés de la politique étrangère (comme les mines terrestres, la CPI, le L20, la réforme de l'ONU, la chasse au phoque), des événements importants, ainsi qu'une meilleure prestation de la diplomatie ouverte dans les missions.
2- **Rehausser le profil :** Acquisition d'une connaissance plus vaste et plus générale du Canada. Cet élément est essentiel pour mettre en avant le caractère civil de la puissance canadienne. Parmi les mesures concrètes pouvant être prises figurent la collaboration universitaire, le Forum de l'Amérique du Nord, les programmes culturels, le programme des visiteurs étrangers, les visites aux ambassadeurs ainsi que le matériel d'information sur le Canada.
3- **Etablir des relations :** Entamer un dialogue et susciter la compréhension à long terme, ce qui permettra de résister aux vicissitudes à court terme liées aux relations bilatérales afin de rendre la défense des intérêts plus efficace. Parmi les mesures concrètes pouvant être prises figurent les bourses d'études, les programmes destinés aux jeunes, les études sur le Canada à l'étranger, le dialogue interculturel et les programmes de partenariat.

On se doit d'adopter une perspective à court et à long termes lorsqu'il est question de diplomatie ouverte. Les enjeux ou les crises à court terme sont forcément priorisés (comme les mines terrestres, le SRAS) ; en revanche, le succès d'une stratégie de défense des intérêts repose en grande partie sur la solidité des relations à long terme, bâties au fil des ans, à l'intérieur du pays avec des champions crédibles, des guides d'opinion et des décideurs qui connaissent bien le Canada et les enjeux qui le préoccupent. De telles activités peuvent servir d'assise à des réussites futures et doivent être maintenues et sans cesse consolidées.

Pyramide de la Diplomatie ouverte



La diplomatie ouverte contribue à donner une image moderne et positive du Canada qui améliore son influence, soutient le dialogue sur des enjeux essentiels et fait avancer divers intérêts. Puisque de plus en plus de pays dans le monde s'expriment, les efforts consacrés par le Ministère à l'égard de la diplomatie ouverte permettront au Canada de mieux se faire entendre. Cette stratégie lui permettra de prendre un rôle de chef de file au sein du gouvernement en réunissant des ressources, des personnes et des programmes dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie efficace en matière de diplomatie ouverte.

- Les relations bilatérales

Les secteurs géographiques sont des intervenants clés dans les réalisations du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ils travaillent étroitement avec le réseau des missions du Canada et ses partenaires au sein et à l'extérieur du gouvernement pour élaborer des stratégies nationales ou régionales permettant de promouvoir les intérêts canadiens de façon intégrée. Les secteurs géographiques servent les intérêts et les objectifs canadiens, aident les Canadiens à interpréter le monde, expliquent les points de vue et les politiques du Canada à l'échelle internationale et contribuent à l'élaboration des politiques. Ils gèrent en outre plusieurs subventions et contributions qui appuient :

- la participation du Canada aux principales institutions régionales du système multilatéral, comme l'OEA ;
- des programmes et des institutions, comme le Fonds de recherches et de conférences pour l'Asie-Pacifique, qui aident les Canadiens à mieux comprendre les différentes régions du monde et à dialoguer avec elles.

En janvier 2005, les secteurs géographiques ont fait l'objet d'une restructuration majeure. Auparavant, il y en avait quatre (Afrique et Moyen-Orient, Amériques, Asie-Pacifique et Europe). Aujourd'hui, on en compte deux : le Secteur de l'Amérique du Nord et

le Secteur des relations bilatérales. Le secteur de l'Amérique du Nord, dont fait partie l'ancienne Direction générale de l'Amérique du Nord, se concentre sur les Etats-Unis, notamment l'Initiative de représentation accrue du Ministère menée dans ce pays, et sur le Mexique. Le Secteur des relations bilatérales couvre le reste du monde. Cette tendance illustre le repli continental du Canada, et alimente la thèse du déclin de la puissance canadienne. Elle reprend également la vision hémisphérique, telle que formulée à Washington, et que nous avons mentionné précédemment. Elle s'explique cependant par le déséquilibre de plus en plus important entre les questions liées à l'espace nord-américain, et les dossiers sur lesquels le Canada est impliqué dans le reste du monde. Il n'en s'agit pas moins d'une réforme qui a pour conséquence de limiter quelque peu les lieux de rencontre entre Ottawa et les partenaires hors Amérique.

La restructuration des secteurs géographiques vise à accroître la force et la souplesse opérationnelles afin de pouvoir réagir efficacement à des crises à court terme et à des événements inattendus, ainsi qu'à des priorités à long terme. En créant un seul secteur consacré exclusivement à l'Amérique du Nord, le Ministère améliore sa capacité de diriger l'intégration pan-gouvernementale des politiques et des programmes fonctionnels se rapportant aux relations qu'entretient le Canada avec ses deux voisins continentaux. La création d'un second secteur chargé des relations bilatérales menées à l'extérieur de l'Amérique du Nord devra assurer une plus grande cohérence des politiques en permettant l'établissement de stratégies nationales et régionales mieux coordonnées qui reflètent l'ensemble des priorités du Ministère. Le Secteur des relations bilatérales permettra en outre un meilleur partage de l'information ainsi qu'une plus grande uniformité des services dispensés dans toutes les régions à l'extérieur de l'Amérique du Nord. En d'autres termes, ces choix reflètent l'importance de l'espace nord-américain par rapport aux autres régions, et la priorité accordée à la politique continentale que défend l'opinion publique.

Cette restructuration ne signifie cependant pas dans les faits un retrait d'Ottawa sur la scène internationale. Le Canada entretient des relations diplomatiques avec pratiquement tous les 193 Etats indépendants de la planète, grâce à environ 280 points de service répartis dans 150 pays (ambassades ou hauts-commissariats, consulats généraux, consulats, bureaux satellites, consulats honoraires et missions auprès d'organisations multilatérales) partout dans le monde. Le Canada compte 62 points de service en Afrique et au Moyen-Orient, 53 en Asie-Pacifique, 77 en Europe, 53 aux Etats-Unis et 45 en Amérique latine et dans les Antilles.

Affaires étrangères Canada : un aperçu

- 177 missions dans 113 pays
- 8 missions multilatérales
- 4 000 employés
- plus de 2 milliards de dollars en biens immobiliers à l'étranger
- budget annuel de 1,7 milliard de dollars (dont 1 milliard de dollars dépensés à l'étranger)
- 2 267 traités administrés par le Ministère
- 6 millions de transactions relatives aux passeports par an
- 36 000 cas consulaires par an

Le rôle des missions consiste à représenter le gouvernement du Canada et à promouvoir les intérêts canadiens dans des pays, des régions ou des organisations multilatérales désignés. Les missions jouent un rôle essentiel dans la poursuite des principaux

objectifs internationaux du Canada se rapportant aux politiques étrangère et commerciale, à la diplomatie ouverte, à la défense, à l'immigration et à l'aide au développement. Elles jouent en outre un rôle de plus en plus important à l'appui d'activités et de programmes nationaux, allant de l'inspection des aliments à la santé publique.

Il convient de souligner ici deux autres changements importants apportés à la structure du Ministère en janvier 2005. Tout d'abord, la Direction générale des affaires consulaires, qui faisait partie du secteur des Services ministériels, a été transférée pour appuyer les deux secteurs géographiques. Grâce à ce changement, le programme consulaire à l'administration centrale occupera une place plus importante dans la gestion des relations bilatérales du Canada, et sera lié de plus près à la gestion des missions bilatérales qui exécutent le programme. Ensuite, une nouvelle direction générale de la stratégie et des services fut créée en avril 2005 pour aider les secteurs géographiques en ce qui a trait à la planification opérationnelle et à d'autres activités.

- Promouvoir le multilatéralisme

Les deux directions générales européennes et les missions connexes travaillent avec les membres de l'UE et d'autres partenaires stratégiques dans le contexte de la mise en oeuvre du nouveau partenariat Canada-UE. Cela englobe la promotion du L20 et la réforme de l'ONU. Toutes les directions générales géographiques jouent un rôle important pour ce qui est d'amener des pays, dans diverses régions du monde, à appuyer les initiatives bilatérales, régionales et multilatérales du Canada concernant le L20, la réforme de l'ONU et d'autres questions.

Parmi les initiatives se rapportant à cette priorité ministérielle figurent la promotion de la réforme du système interaméricain, en particulier l'OEA, et le leadership assuré dans le cadre du processus du Sommet des Amériques pour veiller à ce que les intérêts canadiens soient pris en compte dans le programme hémisphérique. Conscient de la nouvelle vision hémisphérique de Washington, Ottawa a en effet tout intérêt à se positionner sur les questions continentales, afin de ne pas apparaître comme un faire-valoir des Etats-Unis. Le Canada participera en outre aux travaux d'organes multilatéraux tels que le Conseil de mise en oeuvre de la paix, tout en travaillant avec des pays européens partageant son optique à la promotion de priorités communes à l'ONU et dans d'autres organisations internationales.

Plusieurs directions générales du Secteur des relations bilatérales s'emploient aussi activement à faire valoir le point de vue du Canada sur la scène internationale. Ce faisant, elles utilisent un large éventail d'instruments de diplomatie traditionnelle et ouverte, y compris le Fonds de recherches et de conférences de l'Asie-Pacifique et les stratégies de défense d'intérêts élaborées pour de grandes rencontres internationales comme le Sommet annuel des dirigeants de l'APEC (Forum de coopération économique Asie-Pacifique).

L'un des grands défis du ministère des Affaires étrangères consiste toutefois à contenir les poussées souverainistes de certaines provinces. Traditionnellement, le Québec fait figure d'épouvantail dans ce domaine. Il est important de revenir ici sur ce phénomène, afin d'en mesurer la portée réelle, et de s'attarder notamment sur les liens du Québec avec deux acteurs extérieurs majeurs qui influencent ou pourraient influencer ses choix : les Etats-Unis et la France. Enfin, il conviendra de s'attarder sur les autres problèmes liés au fédéralisme au Canada, moins connus en France, mais tout aussi préoccupants pour Ottawa.

A cet égard, le cas de l'Alberta, province riche en énergie, est particulièrement significatif des défis auxquels Ottawa doit faire face pour maintenir l'unité du Canada.

III. L'état du souverainisme dans la « belle province »

Pour le sénateur américain Joseph Biden (démocrate – Delaware), la politique étrangère du Canada en temps de paix consiste à mater les ambitions du Québec. S'adressant aux autorités canadiennes, il considérait ainsi en 2000 que « *votre politique étrangère, c'est le Québec contre le reste du pays* »[460]. Ces propos peuvent paraître quelque peu excessifs, et limitent les prétentions extérieures d'Ottawa aux questions liées au souverainisme. Cependant, ils n'en sont pas moins pertinents dans la mesure où tout désir de porter le Canada sur la scène internationale se heurte aux différences d'appréciation pouvant exister entre le pouvoir fédéral et les provinces, en particulier le Québec.

Après l'échec du référendum en 1995, en plusieurs occasions, le Québec a demandé un renouvellement du lien fédéral qui prenne en compte son statut distinct, et qui serait venu conforter les efforts accomplis sous les gouvernements de Trudeau et de Mullroney. Ces revendications ne furent pas entendues, comme si, dans l'esprit de nombreux Québécois, le Canada, de plus en plus centralisé, n'avait rien compris aux frustrations des Québécois[461]. Les douze années de gouvernement libéral furent au contraire marquées par un désir d'Ottawa de totalement occulter le débat sur la souveraineté québécoise.

Ottawa cherche légitimement à renforcer le fédéralisme du Canada, mais sur ce point, les conservateurs semblent plus disposés à dialoguer avec les souverainistes québécois que ne l'étaient les libéraux depuis l'échec du référendum de 1995. Malgré tout, le premier ministre canadien s'est montré ferme dans son désir de ne pas cautionner un éclatement du Canada, notamment par le biais d'instances internationales dans lesquelles le Québec pourrait être représenté. Stephen Harper a ainsi confirmé en mars 2006 qu'il ne pourra pas tenir sa promesse au sujet de la place du Québec à l'UNESCO. « *Le fédéralisme d'ouverture est important, nous voulons vraiment renouveler ce fédéralisme, surtout après la période difficile* » des commandites, a commenté Stephen Harper[462]. La plus importante mission du gouvernement conservateur consiste donc à restaurer l'image du fédéralisme. D'une certaine manière, nous pouvons considérer que le parti libéral est aujourd'hui étiqueté comme le défenseur d'un fédéralisme trop musclé, dépassé, et qui reste autiste aux revendications des mouvements souverainistes d'une province majeure comme le Québec.

Lors de la campagne électorale de décembre 2005 – janvier 2006, le Bloc Québécois, premier parti politique de la province, et représenté à l'échelle fédérale, pensait faire un score qui aurait confirmé le souhait des francophones de proposer un nouveau référendum sur la souveraineté. Le scandale des commandites, qui fut à l'origine de la chute du gouvernement libéral de Paul Martin, fut renforcé par le scandale d'option Canada révélé pendant la campagne, qui faisait la lumière sur l'ingérence d'Ottawa lors du référendum de 1995 sur la souveraineté. En fait, l'échec du référendum, à une très courte majorité, a dans un premier temps considérablement affaibli les arguments des souverainistes, mais à l'occasion du dixième anniversaire de la consultation populaire, le Bloc Québécois retrouva un second

[460] Joseph Biden, 16 août 2000, http://www.vigile.net/00-8/mater.html
[461] Francois Sergent, Vers un troisième référendum?, *Libération*, 29 octobre 2005.
[462] Antoine Robitaille, « Harper reconnaît ne pas pouvoir remplir sa promesse - Le Québec ne pourra pas s'asseoir à la table de l'UNESCO », *Le Devoir*, 9 mars 2006.

souffle, et plaça l'organisation d'un nouveau référendum, après ceux de 1980 et de 1995, au centre de ses priorités politiques.

Le résultat des élections a cependant marqué un affaiblissement du Bloc québécois (51 sièges à la Chambre des Communes contre 54 sous l'ère Martin, sur 75 sièges à pourvoir dans la province), et surtout une percée inattendue des conservateurs dans la Belle province, qui arrivèrent en tête dans 10 circonscriptions (contre aucune précédemment). C'est même en grande partie grâce à son score au Québec que le parti conservateur a remporté l'élection, les libéraux étant particulièrement critiqués dans la communauté francophone, pourtant généralement hésitante entre le soutien aux souverainistes ou au fédéraux du parti libéral. La percée conservatrice s'explique donc en partie par le reflux des libéraux. Au Québec comme dans le reste du pays, les accusations de corruption de responsables libéraux ont durement terni la réputation d'un parti dont la province francophone fut longtemps une des bases électorales. De 21 élus en 2004, le parti du Premier ministre sortant Paul Martin n'en retint que 13. Les séparatistes de Gilles Duceppe espéraient récupérer pour leur propre compte ces déçus des libéraux. C'était sans compter le propre recul du Bloc québécois au profit des conservateurs.

Pendant la campagne, Mario Dumont, chef de file de l'Action démocratique du Québec et ancien allié des bloquistes, a même appelé à voter pour les conservateurs. Hostile à la tenue d'un nouveau référendum, que prône le parti de Gilles Duceppe, il estime que le Bloc conservateur est un obstacle à une plus grande autonomie du Québec. « *Les Québécois rêvent encore d'une rénovation du fédéralisme au Canada* », confirmait pendant la campagne le politologue montréalais Jean-Marc Léger. Dans cette optique, ajoutait-il, les conservateurs peuvent offrir une troisième voie[463].

Les élections furent donc plus marquées par la percée des conservateurs que par la confirmation du Bloc québécois comme principale force politique de la province. Il s'agit même d'un résultat historique pour les conservateurs au Québec. « *Les conservateurs n'avaient fait élire aucun député au Québec depuis 2000. Depuis la débâcle de 1993, les conservateurs n'ont jamais fait élire plus de cinq députés au Québec* », a rappelé le quotidien montréalais *La Presse*, qui relève que « *le Québec est bleu deux tons* » (bloquistes et conservateurs ont fait du bleu, un peu plus sombre pour les seconds, leur couleur distinctive). Commentant lundi soir leur mauvaise performance, les séparatistes ont tenté de relativiser le scrutin. « *Cela ne veut rien dire, tout sera réglé dans l'éventualité d'un nouveau référendum* », assurait Joseph Facal, ancien ministre provincial chargé de la stratégie de campagne du Bloc[464].

En fait, les souverainistes tablent même sur le fait que plus que les libéraux, les conservateurs au pouvoir à Ottawa leur offrirent des perspectives concernant l'indépendance. Comme le rappelait très justement Martine Jacot au lendemain de la victoire des conservateurs aux élections, « *c'est sous un gouvernement conservateur, celui de Brian Mulroney, que le Québec, seule province francophone du pays, avait été à deux doigts d'obtenir, à la fin des années 1980, un statut distinct. A l'époque, les indépendantistes s'étaient alliés avec les conservateurs, ouverts à la reconnaissance des spécificités québécoises* »[465]. La victoire des conservateurs ferait donc le jeu des souverainistes. Il ne faut cependant pas se réjouir trop vite, d'un côté comme de l'autre, car les conséquences d'une

[463] Cité dans « La percée québécoise des conservateurs canadiens », *Reuters*, 24 janvier 2006.
[464] *Idem*.
[465] Martine Jacot, « Canada : un oui mais aux conservateurs », *Le Monde*, 26 janvier 2006.

déception du Bloc québécois pourraient conduire la province à une nouvelle crise politique. Certains observateurs, à l'instar de Ludovic Hirtzmann, estiment ainsi que « *la lune de miel entre Ottawa et Québec pourrait (...) être de courte durée* »[466].

De même, si le Bloc québécois ne réussît pas la percée espérée par ses dirigeants, les résultats furent particulièrement positifs sur l'île de Montréal. Cependant, comme l'expliquent Hélène Buzzetti et Kathleen Lévesque, « *la percée bloquiste sur l'île de Montréal et en Outaouais n'est pas attribuable à une augmentation des appuis au Bloc, mais plutôt à une division du vote fédéraliste, révèle une analyse des résultats. Dans ces régions, le Parti conservateur a grugé les appuis du Parti libéral et permis à la formation souverainiste de se faufiler entre les deux* »[467]. Le chef du Bloc québécois Gilles Duceppe persiste toutefois à qualifier ces gains d'historiques.

Comme l'explique Marie-France Legault, « *il faut quand même être cohérent et exigeant envers la classe politique. Donner une leçon aux Libéraux, et ne pas tomber dans les bras du Bloc québécois s'avérait la solution logique cohérente et rationnelle. Le Bloc québécois a profité du Scandale des Commandites pour récolter le vote CONTRE... Mais il n'aura pas toujours un scandale sous la main pour faire valoir son projet de Sécession* »[468].

Les risques liés au séparatisme restent très présents, et liés à la faculté du gouvernement conservateur de Stephen Harper de s'imposer auprès de l'opinion publique québécoise. « *Loin d'unifier le pays, le vote d'hier a montré que le Québec a choisi d'emprunter une voie incompatible avec celle qu'embrasse le reste du Canada* », a déclaré Gilles Duceppe au soir du résultat de l'élection du 23 janvier 2006[469]. « *Les Québécois ont choisi un parti progressiste, les Canadiens ont choisi un parti conservateur. Nous n'allons pas dans la même direction. A terme, le Québec devra assumer tous les pouvoirs d'un pays souverain* », a-t-il ajouté devant une foule de partisans réunis au Club Soda, le quartier général du Bloc pour la soirée électorale. Le chef bloquiste s'est cependant montré ouvert à collaborer avec Stephen Harper : « *Si M. Harper veut régler le déséquilibre fiscal et faire vraiment une place au Québec sur la scène internationale, il trouvera le Bloc québécois à ses côtés. Car vous savez bien mes amis que tout ce qui fait avancer le Québec nous rapproche de la souveraineté. Par contre, si le gouvernement conservateur ne remplit pas pleinement ses engagement envers le Québec, il trouvera que le Bloc forme une opposition musclée. Le Parti conservateur a ce soir le fardeau de la preuve. Nous pouvons travailler ensemble, mais les valeurs véhiculées par le Canada ne doivent pas prendre le dessus sur les valeurs québécoises* »[470]. La percée au Québec des conservateurs canadiens constitue en tout cas un revers pour les séparatistes du Bloc québécois, qui restent sous la barre des 50% et voient s'éloigner leurs rêves d'indépendance[471]. En 2004, lors des précédentes élections fédérales, le parti de Stephen Harper n'avait pas été en mesure de décrocher un seul siège de député dans la Belle Province. Le 23 janvier 2006, il l'a emporté dans dix des 75 circonscriptions québécoises, où il enregistra un score global de 24% des suffrages exprimés.

---

[466] Ludovic Hirtzmann, « Harper le conservateur a aussi séduit le Québec », *Le Figaro*, 24 janvier 2006.
[467] Hélène Buzzetti et Kathleen Lévesque, « Le Bloc a gagné par défaut », *Le Devoir*, 27 janvier 2006.
[468] Marie-France Legault, « Le pouvoir dans le Canada », *Le Devoir*, 24 janvier 2006.
[469] Cité dans Nicolas Bérubé, « Le Québec et le Canada ne vont pas dans la même direction », *La Presse*, 24 janvier 2006.
[470] *Ibid*.
[471] « La percée québécoise des conservateurs canadiens », *Reuters*, 24 janvier 2006.

Toutefois, et cela ne concerne pas que le Québec, les conservateurs ont échoué à obtenir un seul siège dans les principales villes du pays, étant ainsi totalement absent à Montréal, mais également à Toronto et Vancouver[472]. A la manière de la représentation politique aux Etats-Unis, les conservateurs semblent contrôler l'ensemble des zones peu peuplées, tandis que les zones urbaines sont encore dominées par les libéraux, et le Bloc Québécois dans le cas de la Belle province.

Le nouveau Premier ministre s'est toutefois montré confiant dans l'opportunité offerte à son gouvernement de reconstruire le fédéralisme au Québec. Dans son discours de victoire, au soir de son élection, il rappelait ainsi que « *ce qui importe peut-être le plus, c'est d'entreprendre la tâche de rebâtir le fédéralisme dans la province de Québec. Je suis particulièrement fier que les anglophones et les francophones aient travaillé ensemble pour provoquer un véritable changement au Québec. Notre gouvernement bâtira une voix nouvelle et dynamique pour le fédéralisme au Québec* »[473].

Aujourd'hui plus qu'hier, les décisions d'Ottawa sont immédiatement sujettes à appréciation de la part des souverainistes de Québec. Si les intentions de Stephen Harper se concrétisent en une main tendue vers le Bloc québécois, les perspectives d'un nouveau référendum seront repoussées au calendes grecques. A l'inverse, si les Québécois s'estiment lésés dans les prochains mois, ils pourraient rapidement se tourner vers un soutien massif à l'organisation d'un nouveau référendum au résultat plus qu'incertain pour l'avenir du Canada. Gilles Duceppe ne croit pas pour sa part à la réconciliation entre Ottawa et Québec sous l'égide des conservateurs. Selon le chef du Bloc Québécois, qui s'exprimait avant même le résultat des élections du 23 janvier sur ce point, « *les promesses conservatrices ne sont que pacotilles. Au règlement du déséquilibre fiscal, les conservateurs n'offrent aucun chiffre* »[474].

Les perspectives d'autonomie de la belle province restent en suspens. Parallèlement à cela, le Québec a développé depuis quelques années des relations de plus en plus étroites avec les Etats-Unis, l'Etat de New York en particulier, ce qui a eu pour effet de lui offrir un taux de croissance très respectable, et d'enrichir une des provinces les moins avancées du Canada. Sur le plan régional, le Québec est une province isolée par ses souhaits indépendantistes très marqués dans certains milieux, mais qui constitue aux yeux de nombreux canadiens une garantie de l'existence du Canada vis-à-vis des Etats-Unis. Enfin, comme pour ajouter à l'ambivalence du Québec, la relation avec la France, si elle reste modeste sur les questions économiques, est très importante sous l'angle culturel, et pourrait être (ré)activée rapidement sur les question politiques au cas où la Belle province s'orienterait vers un troisième référendum sur sa souveraineté, avec un succès à la clef.

A. Le Québec et les Etats-Unis

Le regard des Québécois semble désormais se tourner de plus en plus vers le voisin américain. Tous les gouvernements du Québec, depuis la Confédération, se sont montrés très soucieux des rapports avec les Etats-Unis. Entre autres exemples, Honoré Mercier voyagea aux Etats-Unis, Gouin et Taschereau cherchèrent à attirer des capitaux américains, Godbout ouvrit un bureau à New York en 1940, Duplessis le maintint et Lesage en fit la promotion en délégation générale, quelques mois après l'inauguration de la Maison du Québec à Paris. Par

[472] "Stepping cautiously to the right", *The Economist*, 28 janvier 2006, p. 53.
[473] Discours du 23 janvier 2006 de Stephen Harper à Calgary, cité dans « Un changement de gouvernement, pas de pays », *op. cit*.
[474] *Idem*.

la suite, non seulement la plupart des chefs de gouvernement québécois se sont rendus souvent aux Etats-Unis, mais de multiples délégations, bureaux et autres représentations furent créés de part et d'autre de la frontière.

Au cours des trente dernières années, les relations se sont davantage solidifiées. Le gouvernement de René Lévesque a lancé l'Opération Amérique, d'abord pour s'assurer d'une relative neutralité du gouvernement américain au moment du référendum de 1980, puis pour stimuler les échanges commerciaux et faire mieux connaître le Québec. Sous Robert Bourassa, la politique dite des affaires internationales accordait une place privilégiée aux Etats-Unis. Cette préoccupation ne s'est pas démentie avec Parizeau, Bouchard et Landry. Plus récemment, le premier ministre de la province Charest s'est fait fort de se faire entendre fréquemment dans plusieurs régions du grand pays voisin. Le Québec compte, en plus de sa délégation générale à New York, trois délégations à Boston, Chicago et Los Angeles, deux bureaux commerciaux à Miami et Atlanta et un office du tourisme à Washington.

Les relations entre le Québec et les Etats-Unis ne sont cependant pas aussi importantes que les relations de la Belle province avec certains Etats limitrophes. Comme l'explique Louis Balthazar, « *le Québec n'a pu établir avec le gouvernement américain les liens directs dont il jouit avec d'autres pays, notamment avec la France. Le Québec n'a pas de présence officielle à Washington, où le gouvernement canadien prend jalousement toute la place. Une modeste représentation québécoise n'est assurée dans la capitale que par un petit bureau de tourisme* »[475]. Ainsi le Québec s'est-il massivement rabattu sur les liens bilatéraux et multilatéraux avec des Etats de l'Union. Les Etats de New York, de la Nouvelle-Angleterre et aussi ceux de la région des Grands Lacs et bien d'autres ont conclu des ententes multiples, solidifiées souvent par des institutions, avec le gouvernement québécois. Le Québec est membre actif depuis 1973 de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres des provinces de l'Est du Canada, membre associé de la Conférence des gouverneurs des Etats des Grands Lacs et de la Commission des Grands Lacs.

Les liens avec l'Etat de New York donnent lieu à des rencontres fréquentes, au moins une fois par an entre les dirigeants des deux gouvernements. Parmi les récents et futurs développements qui confirment l'importance de la relation entre la Belle province et l'Etat de New York figurent les pourparlers sur le projet d'une ligne de TGV entre Montréal et New York, soutenu à la fois par les autorités québécoises et le gouverneur de l'Etat de New York, George Pataki. Enfin, du côté de Washington, s'il n'existe pas de reconnaissance officielle en raison des relations étroites entre Washington et Ottawa, une certaine reconnaissance de la société distincte que constitue le Québec est exprimée par le maintien de deux consulats généraux au Québec, la seule province canadienne où il en est ainsi. Le consulat général des Etats-Unis dans la capitale québécoise a pour fonction majeure de maintenir des liens avec le gouvernement du Québec.

Lors d'un débat publié organisé en septembre 2005 par le Réseau québécois sur l'intégration continentale (RQIC), Gilles Duceppe, alors chef du Bloc québécois, s'est exprimé sur l'avenir du partenariat entre le Québec et les Etats-Unis. Tout en précisant que certaines modifications devaient être apportées à l'ALENA pour l'« humaniser », il a défendu le processus d'intégration comme étant globalement positif pour le Québec. Il a répété ce que les souverainistes disent depuis plusieurs années, à savoir que le Québec doit s'intégrer davantage à une logique « nord-sud ». Il a promu l'idée que l'ALENA pouvait être réformée

[475] Louis Balthazar, « Une relation primordiale entre deux peuples frontaliers », *Le Devoir*, 9 mars 2005.

pour éviter que les droits sociaux et l'environnement soient écrasés par la « logique commerciale », sans toutefois dire comment, compte tenu du fait que le cœur et la fondation même du projet, qui avaient été pensés à Washington, consistent justement à assurer la primauté des investisseurs sur les Etats et la société. Globalement, ni le Bloc ni le Parti Québécois ne veulent admettre l'erreur terrible qui a conduit le mouvement souverainiste à se ranger derrière les Etats-Unis. Pas question non plus de considérer les effets à long terme de cette intégration « profonde », non seulement dans la réorientation de l'économie en fonction des besoins du marché américain, mais aussi dans le glissement inévitable au niveau des politiques sociales, où l'Etat québécois, pour être « compétitif » doit s'« ajuster » aux normes américaines. Sur tout cela le leadership nationaliste est silencieux. Cela peut-il changer ? Dans son livre publié en 2003, le sociologue Gélinas, qui connaît la « machine » politique de près (il a été fonctionnaire au Ministère des relations internationales), ne le pense pas : « *Ils ne changeront pas de cap. Une fois engagé dans l'engrenage du libre-échange et du néolibéralisme, c'est difficile d'en sortir. Par exemple, lorsqu'il était au pouvoir, le PQ a laissé les multinationales saccager nos forêts Il se dit peut-être social-démocrate, mais en fait il fait ont du néolibéralisme en refusant de mettre en place des réglementations nécessaires à la protection des écosystèmes* »[476]. En tout état de cause, les Québécois se montrent particulièrement sensibilisés par les conséquences, bonnes ou mauvaises, d'une intégration régionale (et donc d'un rapprochement avec Washington) plus importante. A cela s'ajoute le fait que, si les Québécois entretiennent de bonnes relations avec leurs voisins, ils n'en sont pas moins les Canadiens qui manifestent le plus d'anti-américanisme, et dont les valeurs semblent de moins en moins en phase avec le puissant voisin.

B. Le Québec et l'intégration régionale

Comme Roger Gibbins le remarquait déjà il y a un quart de siècle, les Québécois ont utilisé leur gouvernement provincial comme un instrument de survie culturelle, de la même manière que les Canadiens anglais se sont tournés vers le gouvernement fédéral[477]. Les gouvernements du Québec, qu'ils soient fédéralistes ou souverainistes, ont insisté sur leur rôle de gardien de la culture française ou francophone face au gouvernement fédéral. Cette position est le reflet de la lutte, dans le secteur culturel, entre les champs de compétence fédérale et provinciale. Sur le plan international, même si les gouvernements de Québec et d'Ottawa partagent un point de vue assez similaire sur la culture, notamment en ce qui touche la diversité culturelle, le Québec a insisté pour avoir sa propre voix dans les instances internationales. Le Québec souscrit à la doctrine Gérin-Lajoie selon laquelle les provinces peuvent conduire leurs propres relations extérieures dans les sphères comme la culture et l'éducation, qui relèvent de leur compétence[478]. En fait, les Québécois craignent toujours davantage la mainmise de la « nation canadienne », qui cherche à leur enlever leur identité, que l'influence culturelle des Etats-Unis[479]. Cela traduit les problèmes constitutionnels du Canada dans les questions de culture et d'identité nationales[480].

---

[476] Cité dans Pierre Beaudet, « Le grand dilemme des nationalistes québécois », *Alternatives*, 14 décembre 2005.
[477] Roger Gibbins, *Regionalism : Territorial Politics in Canada and the United States*, Toronto, Butterworths, 1982, p. 192.
[478] Andrew F. Cooper (dir.), *Canadian Culture : International Dimensions*, Waterloo, Ontario, Centre on Foreign Policy and Federalism, University of Waterloo, Wilfrid Laurier University et Institut canadien des affaires internationales, 1985.
[479] Louis Balthazar et Alfred O. Hero, *Le Québec dans l'espace américain*, Montréal, Québec Amérique, 1999, p. 208.
[480] Gilbert Gagné, « L'identité québécoise et l'intégration continentale », *Politique et sociétés*, vol. 23, n° 2-3, 2004, p. 51.

L'intégration nord-américaine ne touche pas tous les aspects de la culture et de l'identité québécoises de la même manière et avec la même ampleur. Elle concerne avant tout le commerce et l'investissement dans les biens et services culturels, de même que la possibilité pour les pouvoirs publics de contrôler les opérations des industries culturelles. La culture et l'identité québécoises, au sens anthropologique et très large du terme, sont moins directement influencées par un tel processus. Du reste, l'impact de l'intégration continentale sur l'identité culturelle du Québec est beaucoup plus diffus et difficile à évaluer quand on considère cette dernière de manière générale ou sous tous ses aspects.

Depuis la mise en place de l'ALE et de l'ALENA, le Québec est entré dans une dynamique d'intégration continentale. Contrairement au Canada anglophone, qui craignait l'américanisation, le Québec voyait dans ces accords une source d'avantages économiques et un moyen d'accroître son autonomie par rapport au pouvoir fédéral. Le libre-échange continental fournit en effet au Québec un forum pour affirmer son identité sur les scènes régionale et mondiale. L'intégration continentale permet à des ensembles comme le Québec de s'affranchir de l'Etat auquel ils sont assujettis en transigeant davantage avec d'autres partenaires et en étant sujets à des règles et à des pratiques adoptées dans un cadre plus large et auquel ils s'identifient plus facilement. A l'instar d'autres communautés dans une situation similaire, comme les Basques, les Catalans, les Ecossais et les Flamands, les Québécois s'identifient volontiers à un ensemble régional. Par exemple, si, pour les Basques, l'identification à l'Etat espagnol risque de soulever la controverse, ce n'est pas le cas pour l'Union européenne. On peut ajouter que, si plusieurs Québécois ne veulent pas s'identifier au Canada, il en va différemment de l'Amérique du Nord ou encore des Amériques[481].

L'idée d'une entente de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis allait susciter des réactions bien différentes au Québec et dans le reste du Canada. Alors que l'idée a été généralement bien accueillie au Québec, elle a suscité beaucoup d'opposition au Canada anglophone. Pendant la seconde moitié des années 80 et la première moitié des années 90, l'initiative pour une zone de libre-échange en Amérique du Nord secoue fortement une bonne partie de l'opinion publique canadienne-anglophone. Celle-ci craignait par-dessus tout que le poids et l'influence du géant américain n'affectent le caractère sociopolitique du Canada et, de là, l'identité nationale. Or, au Québec, l'intégration nord-américaine n'était guère perçue comme une menace pour la culture et l'identité nationales. De même, chez les opposants à l'intégration nord-américaine, tandis qu'au Canada anglophone on craignait surtout pour la souveraineté, l'identité et la culture canadiennes, au Québec l'opposition reposait essentiellement sur des arguments socioéconomiques[482].

Un certain nombre d'études, au cours des dernières années, ont porté sur l'ampleur de la convergence (ou de la divergence) des valeurs entre le Canada et les Etats-Unis, ainsi que sur les questions et les tendances qui s'y rattachent. La dimension « régionale » de ces études permet aussi souvent de remarquer des différences entre le Québec et le Canada anglophone. Des études traitant plus spécifiquement du Québec portent souvent sur la question de l'américanisation des Québécois à la lumière de l'évolution de l'intégration nord-

[481] Gilbert Gagné, « Libre-échange, souveraineté et américanité », *Politique et Sociétés*, vol. 18, n° 1, 1999, p. 106.
[482] Peter Bakvis, "Free Trade in North America : Divergent Perspectives Between Québec and English Canada", *Québec Studies*, vol. 16, printemps-été 1993, p. 39-48.

américaine[483]. La dynamique de l'intégration continentale n'est pas sans soulever la question du poids et de l'influence des Etats-Unis et, de là, celle de l'identité culturelle des Québécois. Afin d'y voir plus clair, efforçons-nous de distinguer les principaux déterminants de l'américanité du Québec.

Pour évaluer l'impact qu'a pu avoir l'intégration nord-américaine sur l'identité culturelle des Québécois, il faut distinguer l'influence et les pressions des Etats-Unis qui se faisaient déjà sentir avant l'instauration d'un régime de libre-échange – ou qui s'exercent indépendamment d'un tel régime – des pressions qui sont plus directement attribuables à l'intégration nord-américaine. On peut considérer que l'intégration continentale, en soi, n'a pas un effet particulièrement significatif sur l'américanisation du Québec, dans la mesure où l'influence de la culture américaine s'exerce de façon marquée sur le Québec comme sur l'ensemble du monde. La proximité géographique du Québec ne confère ainsi pas à la mondialisation un caractère plus « américanisé » qu'ailleurs. De même, les pressions des Etats-Unis pour la libéralisation des échanges dans le secteur culturel se feraient sentir avec ou sans l'ALENA. Il y a aussi la clause d'exemption culturelle au profit du Canada dans le régime nord-américain de libre-échange, bien que cette dernière ait souvent été critiquée par les Etats-Unis. Celle-ci a sans doute contribué à faire en sorte que les pressions américaines pour la libre circulation des produits culturels se soient principalement exercées dans d'autres forums, comme ceux de l'OMC, de l'OCDE et des négociations de la ZLEA.

Ce serait plutôt en ce qui a trait à l'américanité québécoise que l'ALE/ALENA semble avoir eu un effet significatif, le Québec tenant depuis à affirmer davantage son appartenance continentale. L'américanité, ici, va au-delà des seules relations avec les Etats-Unis. À cet égard, au Québec, la fusion des cultures latine et anglo-saxonne, les deux grandes traditions culturelles du continent américain, d'une part, facilite l'affirmation de son américanité et, d'autre part, lui confère un atout dans ses relations avec l'ensemble des Amériques. En fait, l'affirmation par le Québec de son américanité repose et insiste sur sa spécificité culturelle qui, par là, doit s'en trouver renforcée. Autant sur le plan économique que sur les plans politique et identitaire, le Québec voit un avantage à affirmer son américanité et à tirer profit de sa culture à la fois latine et anglo-saxonne, ce qui lui permet d'attester sa différence.

D'après une enquête GRAM menée en 1997, à la question de savoir si les gens vivant au Québec s'identifiaient d'abord comme Québécois, Canadiens français, Canadiens anglais ou Canadiens, 54% des personnes interrogées (63% dans le cas des Québécois francophones) ont dit s'identifier d'abord comme Québécois et 23% comme Canadiens français[484]. Ce qui est aussi significatif, c'est que les jeunes sont plus nombreux à s'affirmer d'abord comme Québécois que leurs aînés. Ainsi 76% des jeunes de 18 à 24 ans et 64% dans le cas des 25 à 34 ans se disent d'abord Québécois (et Nord-Américains)[485]. Une identité québécoise forte s'est imposée et affermie au cours des dernières décennies. En fait, les Québécois, avec 54%, ont une identité « nationale » aussi affirmée que celle des Allemands ou des Irlandais, et même supérieure à celle des Français (42%)[486]. De même, à une question visant à savoir si les

[483] Sur cette question, lire Associés de recherche Ekos Inc., *Exploring Perceived and Comparative Differences in Canadian and American Values and Attitudes : Continentalism or Divergence ?*, Rapport présenté au ministère canadien du Développement des ressources humaines, 2001 ; *Québec Studies*, vol. 29, printemps-été 2000.
[484] Enquête menée par le Groupe de recherche sur l'américanité (GRAM) sur la base des résultats d'une enquête conduite en 1997 afin de mesurer l'américanité des Québécois. Le Groupe, depuis, s'est rebaptisé le Groupe interdisciplinaire de recherche sur les Amériques (GIRA).
[485] Enquête *GRAM*.
[486] Enquête *GRAM* ; Max Kaase et Kenneth Newton, *Beliefs in Government*, Londres, Oxford University Press, 1995, p. 116.

Québécois se considéraient, au-delà de leur identité nationale, davantage comme Américains (au sens de citoyens des Etats-Unis), Nord-Américains (appartenance continentale) ou Européens (attachement aux origines), 68% ont opté pour une identité nord-américaine[487]. Cela nous amène à nous interroger sur l'importance des liens des Québécois avec l'Europe en comparaison avec l'Amérique du Nord. Dans une enquête menée en 1998, 48% des répondants se sont dits en désaccord avec une proposition selon laquelle le Québec avait plus d'affinités avec l'Europe qu'avec les Etats-Unis, alors que 38% d'entre eux étaient d'accord[488].

A la question concernant l'espace géographique auquel les Québécois s'identifiaient d'abord et avant tout (localité, région, province, Canada dans son ensemble, Amérique du Nord ou le monde), les Québécois ont choisi dans une proportion de 40% leur province comme source première de leur identité territoriale. Le Canada dans son ensemble a obtenu la moitié de ce pourcentage, c'est-à-dire 19%, suivi de près par la région (16%). Si la province et la région sont combinées, on obtient pour le Québec un score de 56%, c'est-à-dire très supérieur à l'identité canadienne[489]. Par ailleurs, une enquête pancanadienne menée en 1998 a abouti à des résultats opposés. A la question « *A laquelle de ces entités (localité, province, pays, Amérique du Nord ou monde) diriez-vous d'abord appartenir ?* », 41% des personnes interrogées ont affirmé qu'ils appartenaient d'abord au Canada dans son ensemble, et cette proportion aurait été supérieure si on avait exclu le Québec. Notons au passage que 19% ont dit appartenir d'abord à leur province[490].

Pour ce qui est d'une identité supranationale, c'est-à-dire la propension des individus à avoir un sentiment d'appartenance qui va au-delà des identités nationale et continentale, 11% des Québécois auraient une telle identité supranationale quand les réponses « Amérique du Nord » et « monde » sont mises ensemble. Dans le cas du Canada, l'enquête pancanadienne indiquait 16%[491]. Si une majorité de Québécois (54%) s'identifient d'abord à leur « nation », ils ont aussi une forte identité continentale (68%), mais une faible identité supranationale (11%). Apparemment, les Canadiens des autres provinces auraient rattrapé, sinon dépassé, les Québécois pour ce qui est de soutenir l'intégration continentale et de se considérer comme Nord-Américains.

De tels résultats sont assez similaires à ceux d'enquêtes conduites en Europe. Malgré un fort appui des citoyens des pays membres de l'Union européenne en faveur de l'intégration de leur continent, peu se définissent comme Européens, s'identifiant davantage à leur pays, leur région ou leur municipalité[492]. Les Québécois, et semble-t-il les Canadiens, ont une forte identité continentale, et les germes d'une identité supranationale sont présents autant au Québec qu'au Canada anglais. Ce qui est surprenant, c'est que des gens de l'ensemble du Canada aient une identité supranationale aussi développée que celle des Européens, bien que la dynamique d'intégration en Amérique du Nord y soit beaucoup plus récente et que cette dernière soit officiellement limitée à une zone de libre-échange présentant un minimum

---

[487] Enquête *GRAM*.
[488] Guy Lachapelle, « Les Québécois sont-ils devenus des Nord-Américains ? », *Le Devoir*, 21 et 22 novembre 1998.
[489] Enquête *GRAM*.
[490] Enquête *Ekos*.
[491] Enquêtes *GRAM* et *Ekos*.
[492] Sophie Duchesne et André-Paul Frognier, "Is There a European Identity ?", *in* Oskar Niedermayer et Richard Sinnott (dir.) *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 193-226.

d'arrangements institutionnels[493]. En dépit de questions d'identité culturelle qui se posent en termes différents au Québec et au Canada, une certaine proximité avec les Etats-Unis, à la fois géographique et culturelle, semble avoir un effet sur l'émergence d'une identité nord-américaine[494].

Il convient de rappeler ici que l'enquête GRAM remonte à 1997, et que nous ne disposons pas de données plus récentes sur ces questions. Les déterminants de l'américanité québécoise, dont ceux que nous avons mentionnés, mériteraient pourtant d'être évalués de nouveau. Il faut dire que, depuis 2001, les travaux sur l'américanité se sont raréfiés en même temps que s'est manifestée avec davantage d'actualité l'européanité du Québec. Pensons notamment à des questions comme l'opposition à la guerre en Irak ou encore le multilatéralisme et le Tribunal pénal international, de même qu'à un ensemble de traits, comme la faible natalité, la passion pour le football (qui reste modeste comparée au reste du monde, mais considérable par rapport au reste de l'Amérique du Nord), le déclin du sentiment religieux, qui font que le Québec se révélerait plus proche de l'Europe que des Etats-Unis. Toutefois, cette attitude québécoise ne serait pas strictement européenne puisque l'Amérique latine et l'Asie iraient aussi dans ce sens[495]. Or, malgré certains problèmes, comme ceux liés aux impératifs de sécurité, l'intégration nord-américaine, pour sa part, n'a eu de cesse de s'approfondir[496]. Les Québécois ne semblent donc pas pour autant remettre en cause leur appartenance à l'ALENA et leur intégration au continent. En fait, l'américanité du Québec n'aurait marqué un recul que par rapport à l'identification aux Etats-Unis. Elle se renforcerait même dans la mesure où il y aurait un plus fort sentiment d'identification à l'Amérique latine[497].

C. Le Québec et la France

La coopération franco-québécoise repose bien sûr sur un héritage culturel et linguistique commun, mais également, de plus en plus sur la création de partenariats dans différents domaines profitables aux deux parties. Elle est parfois difficile à mettre en avant du côté français, au risque de porter atteinte au lien unissant Paris à Ottawa. Dans le même temps, la France ne peut nier la relation historique et culturelle spéciale qui l'unit à la Belle province, et justifie ainsi le principe « non ingérence, non indifférence », exempt de tout reproche de la part d'Ottawa, et qui laisse une porte ouverte sur une éventuelle souveraineté renforcée du Québec dans les prochaines années.

De façon traditionnelle, les mouvements souverainistes québécois se positionnent à gauche de l'échiquier politique de la province, mais en près de quarante ans d'existence, ils ont fortement évolué, pour proposer une vision plus libérale, ce qui a des effets positifs sur ses évolutions dans les résultats électoraux, mais remet en question son héritage politique. Les Québécois sont ainsi de plus en plus nombreux à penser que le parti créé par René Lévesque en 1968 ferait mieux de se donner une solide doctrine politique de gauche plutôt que de s'adapter avec autant de facilité à un environnement économique libéral qui l'a

---

[493] Guy Lachapelle et Gilbert Gagné, « Intégration économique, valeurs et identités : les attitudes matérialistes et postmatérialistes des Québécois », *Politique et Sociétés*, vol. 22, n° 1, 2003, p. 36.
[494] Jennifer M. Welsh, "Is a North American Generation Emerging ?", *Isuma : Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 1, n° 1, printemps 2000, p. 86-92.
[495] Antoine Robitaille, « Le Québec davantage européen qu'américain », *Le Devoir*, 11 et 12 septembre 2004.
[496] Pierre-Paul Proulx, *Les effets de l'ALE et de l'ALENA sur l'économie canadienne*, Cahier de recherche 04-04, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Université du Québec à Montréal, août 2004, http://www.unites.uqam.ca/gric.
[497] Antoine Robitaille, « Le Québec davantage européen qu'américain », *op. Cit*.

conduit à perdre la confiance de ses électeurs. Il est vrai que, depuis le « *Vive le Québec libre !* » lancé solennellement, le 24 juillet 1967, par Charles de Gaulle du haut du balcon de l'Hôtel de ville de Montréal, il est désormais impossible de dissocier l'Etat québécois d'un peuple littéralement « fabriqué » pour vivre un jour son indépendance. Question de langue, certes, d'histoire également. Mais de quelle indépendance parle-t-on ? Par rapport à qui ? Au reste du Canada ? Aux Etats-Unis ? Aux multinationales qui se taillent des parts de marché francophone en imposant l'anglais comme force de frappe commerciale ? Dans les faits, le néolibéralisme s'est largement installé dans les institutions du pays, ainsi que dans ses pratiques sociales, avec comme conséquence mécanique la progression de la précarité. Selon un rapport commandé en 2003 par le ministère du travail, 36% des nouveaux emplois créés sont « atypiques », autrement dit précaires, tandis que les salaires des banquiers ont augmenté de 33%[498].

D'où cette pratique d'un « fédéralisme asymétrique » qui laisse au Québec la capacité de décider des modalités de gestion autonome de programmes fédéraux, comme c'est le cas pour le secteur de la santé. Dans cette logique, Lisa Frulla, ancienne ministre fédérale du patrimoine culturel, a même annoncé qu'elle ne voyait pas d'inconvénient à ce que, « *sur le dossier de la diversité culturelle*[499]*, le Québec remplace le Canada dans les réunions internationales à l'Unesco* »[500]. Voilà qui n'est pas du goût des doctrinaires de la souveraineté, qui voient dans ces acrobaties politiques un processus d'intégration fédéral efficace à long terme. A contrario, comme le souligne le philosophe Michel Seymour, « *plus l'attitude de l'Etat canadien est intransigeante et soumise à des impératifs de construction nationale, plus on peut être assuré de la pérennité du mouvement souverainiste québécois* »[501].

Le temps joue cependant contre la perspective de la souveraineté, car l'opinion québécoise n'en voit pas l'issue. D'autant que le système électoral – uninominal à un tour – privilégie les partis installés et que demeure sans réponse claire la question de la forme que pourrait prendre cette souveraineté le jour où les Québécois la décideraient dans les urnes. M. Daniel Turp, actif député péquiste, membre du courant Syndicalistes et progressistes pour un Québec libre (SPQL), se veut pragmatique : « *Il nous faut, dans la foulée, si nous gagnons les élections de 2007, faire des gestes de souveraineté, comme celui d'adopter un projet de Constitution, démontrer à Ottawa que le processus est en marche, qu'il est inéluctable. Au fond, l'essentiel de nos institutions est déjà en place ; il nous manque un président, une Cour suprême, un tribunal et un ministère de la défense* »[502]. En d'autres termes, les conditions requises pour bénéficier du « statut » d'Etat pourraient rapidement être acquises par le Québec.

Sur la scène internationale, autre élément important de l'existence des Etats, la position du Québec est en revanche nettement plus fragile. Les souverainistes québécois tentèrent à plusieurs reprises d'échanger des vues avec les Wallons en Belgique, mais les relations restent très distantes. Les pressions nationalistes et séparatistes québécoises ne peuvent, auprès des francophones de Belgique, qu'évoquer les angoisses de castration que

---

[498] Cité dans *La Presse,* 19 février 2004.
[499] Lire Bernard Cassen, « Une norme culturelle contre le droit du commerce », *Le Monde diplomatique,* septembre 2003.
[500] Radio Canada, 22 septembre 2004.
[501] Michel Seymour (dir.), *Nationalité, citoyenneté et solidarité*, Liber ars, Montréal, 1999.
[502] Cité dans Jean-Michel Djian, « La gauche québécoise est-elle soluble dans le souverainisme », *Le Monde diplomatique*, février 2005.

leur procure l'autonomisation progressive de la Flandre[503]. Il faut dire que, dans le cas de la Belgique, les Wallons se montrent dans leur majorité sensibilisés par le maintien des institutions belges. La relation entre les deux entités francophones se définit ainsi plus par la méfiance que le partenariat.

Sur le plan franco-canado-québécois, les trois parties entretiennent depuis longtemps des relations apaisées, Paris se gardant bien de souffler sur les velléités séparatistes québécoises, la population ayant rejeté l'option de la souveraineté pleine et entière par deux fois par référendum, en 1980 et en 1995. Loin du « vive le Québec libre! », on aime désormais à mettre en avant du côté français « la non-ingérence et non-indifférence », à la base des relations Paris-Québec. Le président Chirac avait ainsi déclaré en 2000 que « *la France accompagnerait le Québec quel que soit le chemin qu'il choisira d'emprunter* »[504]. « *Contrairement à son prédécesseur, Jean-Pierre Raffarin, qui avait, en tant que président de la région Poitou-Charentes, une connaissance pratique du Québec, Dominique de Villepin n'a aucun 'passé québécois'. Que pense-t-il de cette relation France-Québec? (...) Il est évident que le Premier ministre français s'intéressera d'abord et avant tout à la façon d'inscrire l'avenir de la relation France-Québec dans le cadre de la mondialisation* », écrivait Louise Beaudoin, ancienne ministre québécoise des Relations internationales, dans *Le Devoir*, dans les jours qui précédèrent la visite programmée du Premier ministre français au Canada en novembre 2005.

Cependant, la position de Paris, qui privilégie officiellement Ottawa, ne néglige pas pour autant le lien spécial qui unit la France et le Québec : « *C'est une visite longue, assez équilibrée, avec une jambe canadienne et une jambe proprement québécoise* », insistait-on à Matignon lors de la préparation de la visite officielle de Dominique de Villepin, qui fut finalement reportée en raison des troubles dans les banlieues en France à cette époque[505]. Cette ambivalence s'explique par le réalisme de Paris, qui ne peut écarter la possibilité d'une souveraineté renforcée du Québec dans les prochaines années. Ainsi, sans rompre avec Ottawa, il est nécessaire de se positionner comme un éventuel partenaire politique privilégié de Québec.

D'autant que, derrière les positions politiques, il convient de rappeler que les Français ne sont, dans leur majorité, pas insensibles à la perspective d'un Etat francophone en Amérique du Nord. Bernard Landry souligne ainsi que « *la France nous a toujours accompagnés d'une façon impeccable. Sans ingérence, sans indifférence, comme on dit. Mais ce n'est pas la France qui fera l'indépendance pour nous. Quand même, je me souviens qu'en 1995 un sondage avait été organisé en France sur la souveraineté du Québec et le oui avait gagné* »[506].Dans l'esprit de nombreux français, le Canada, c'est avant tout le Québec, et il est difficile de penser qu'un troisième référendum, remporté cette fois par les souverainistes, ne réactiverait pas la relation Paris-Québec.

Parmi les points sur lesquels un Québec plus souverain, et détaché du reste du Canada, pourrait avoir besoin d'une aide de la France concerne les questions liés à la sécurité des frontières et la défense. Sans armée, dans un espace partageant une frontière avec la première

---

[503] Sébastien Socqué, « Participation et reconnaissance internationales - La Wallonie et le Québec ne sont pas des alliés », *Le Devoir*, 2 mars 2006.
[504] « Villepin au Canada: économie et politique au programme », *AFP*, 1er novembre 2005.
[505] « Villepin en visite officielle mercredi au Canada, où il croisera Juppé », *AFP*, 1er novembre 2005.
[506] Entretien avec Bernard Landy, ex-président du Parti québécois, François Sergent, « Le Québec, une nation dominée », *Libération*, 29 octobre 2005.

puissance militaire du monde, Québec aura le choix entre s'en remettre à la protection américaine, ou à recherche un autre allié pouvant lui offrir des garanties en matière de défense. La France pourrait être intéressée par un partenariat de ce type, qui marquerait sa présence en Amérique du Nord, et scellerait la relation entre Paris et Québec. Un tel scénario, qui n'est bien entendu pas d'actualité, doit être pris au sérieux, dans la mesure où les évènements pourraient s'enchaîner rapidement. Il serait en effet dommage que la France soit prise au dépourvu dans le cas d'une souveraineté renforcée du Québec, et que les questions sécuritaires soient finalement assurées de concert avec Washington. Il est donc utile, sinon nécessaire, de penser aux possibles partenariats en matière de sécurité et de défense que la France pourrait proposer au Québec au cas où celui-ci se montrerait intéressé. Sur ces questions, la communauté culturelle et la pratique de la même langue jouent incontestablement en faveur d'un rapprochement et d'un partenariat accru. Cependant, au vu des relations qu'entretient le Québec avec les Etats-Unis (telles qu'exposées précédemment), il ne faut pas non plus exclure le souhait d'une province plus autonome de se tourner vers son puissant voisin, et d'inclure les questions de défense dans un cadre régional. En tout état de cause, il s'agit d'un point sur lequel des échanges plus soutenus entre experts français et canadiens (en l'occurrence québécois) pourraient s'avérer particulièrement utiles.

Les points énoncés ci-après offrent une vue d'ensemble de l'étendue des relations actuelles entre la France et le Québec, tant sur les questions économiques et commerciales que politiques et culturelles.

- Les relations économiques et commerciales

Les chiffres confirment la place importante de la France au Québec, par rapport au reste du Canada.

- **Commerce** : La France est le troisième client du Québec. En 1997, les exportations de marchandises en provenance du Québec se sont élevées à 897 millions de dollars et représentaient 53% de toutes les exportations de marchandises canadiennes vers la France, passant la barre des 50%.
- **Investissements** : Environ 70% des entreprises françaises qui établissent une filiale au Canada le font au Québec. Ces investissements se traduisent par un total de plus de 40.000 emplois. En contrepartie, les deux-tiers des entreprises canadiennes implantées en France sont d'origine québécoise, représentant un total de plus de 17.000 emplois.
- **Partenariats et coopération dans l'industrie** : En ce qui concerne les alliances stratégiques et la coopération industrielle, notons, parmi les plus importantes, celle de *Dassault Systèmes* (France) et *Act Data Solutions* (Québec), dans le domaine des technologies de l'information. De plus, depuis une trentaine d'années, le programme de coopération ACTIM/Québec a donné lieu à la concrétisation de plus de 850 accords de coopération industrielle entre PME des deux côtés de l'Atlantique.

- Les relations politiques et la coopération institutionnelle

Parallèlement aux relations officielles Paris-Ottawa, la France dispose d'un réseau important de relations avec le Québec (avec notamment un consulat important situé dans la vieille ville de Québec), qui favorise les rencontres entre responsables politiques.

- **Visites et mission ministérielles** : Selon une tradition institutionnalisée en 1977 par les premiers ministres Raymond Barre et René Lévesque, les chefs de gouvernement français et québécois se rencontrent en alternance au Québec et en France.
- **Coopération interuniversitaire** : La Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) a signé 162 ententes dans le cadre de la Convention- programme d'échanges étudiants. On recense par ailleurs de nombreuses ententes entre universités françaises et québécoises.
- **Les échanges parlementaires France-Québec** : Plus d'une centaine de députés français sont membres du Groupe d'amitié France-Québec, un des plus importants de l'Assemblée nationale française, tandis que plus de 60 députés sont membres de la Commission interparlementaire franco-québécoise.
- **Pouvoirs régionaux et municipaux** : Depuis le début des années 60, une centaine de villes québécoises et françaises ont conclu des ententes de jumelage. En 1997, on retraçait l'existence de 119 ententes formelles. En outre, la région de l'Estrie a reçu l'offre de la Chambre régionale du commerce et de l'industrie de Poitou-Charentes de recevoir Futurallia, en juin 2000, une foire industrielle internationale accueillant tous les deux ans entre 300 et 500 entreprises.
- **Comité d'action politique franco-québécois** : Créé en janvier 1994, ce comité regroupe l'ensemble des sections jeunesse des principales formations politiques françaises et québécoises. Depuis sa fondation, de nombreux jeunes ont eu l'occasion de participer à des activités visant à les sensibiliser aux réalités socio-économiques et politiques du pays visité. D'autres jeunes ont également participé à des stages en France et au Québec.

- Les relations culturelles

Il s'agit de l'élément central et le plus souvent cité de la relation entre la France et le Québec, la Francophonie étant dans le cas des Québécois une identification culturelle profonde qui puise ses racines en France. La culture a des conséquences directes sur les relations commerciales, et favorise une proximité des décideurs politiques.

- **Les arts** : Les trois-quarts des fonds alloués par le Conseil des arts et des lettres du Québec (CALQ) à différents organismes culturels pour des représentations hors Québec le sont pour à des tournées dans plusieurs pays incluant la France ou effectuées uniquement en France.
- **Les industries culturelles** : En ce qui a trait au domaine de l'édition, la France et le Québec s'échangent annuellement pour 100 millions de dollars de biens. Selon *Livres hebdo*, 60 % des livres vendus au Québec sont d'origine française. A Paris, la Librairie du Québec[507] offre 18.000 livres publiés par des maisons d'édition québécoises ou franco-canadiennes, et propose de multiples rencontres entre des auteurs québécois et des lecteurs français. Le livre québécois fut également au coeur de la promotion des produits culturels québécois à l'occasion du Printemps du Québec et plus particulièrement lors du Salon du livre de Paris de 1999. La dernière édition de ce salon, du 17 au 22 mars 2006, consacré à la Francophonie, fut encore l'occasion de mesurer le dynamisme des milieux intellectuels et littéraires du Québec.

- Autres relations

[507] Située rue Gay-Lussac, dans le Vème arrondissement de Paris.

Les liens particuliers entre la France et le Québec se retrouvent dans d'autres domaines, qui marquent l'attachement des Québécois pour la France, et des Français pour le Québec :

- **Tourisme** : Plus de 3 Français sur 4 qui visitent le Canada choisissent le Québec comme destination. Cette clientèle est parmi celles qui séjournent le plus longtemps au Québec.
- **Jeunesse :** Depuis la création de l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) en 1968, plus de 80.000 jeunes ont pu profiter des programmes d'échanges. Le ministère de l'Education du Québec (MEQ) recense chaque année plus de 3.000 étudiants français dans les universités québécoises. On estime qu'entre 500 et 600 étudiants québécois poursuivent une partie de leurs études en France à chaque année.
- **Associations France-Québec et Québec-France** : L'Association France-Québec compte plus de 5.000 membres répartis à travers ses 63 associations régionales tandis que sa contrepartie québécoise compte environ 3.500 membres, regroupés dans 24 associations régionales.

IV. La question du séparatisme de l'Alberta

Le Québec n'est pas la seule province canadienne actuellement traversée par des tendances souverainistes. Dans l'ouest canadien, les questions liées au rapport au fédéralisme d'Ottawa sont de plus en plus nettes, ce qui fait même craindre à de nombreux officiels canadiens que les risques de fracture ne se situent pas tant du côté de la Belle province que dans la région des montagnes rocheuses, en particulier en Alberta.

En fait, si la perspective de souveraineté (ou même d'indépendance) du Québec aurait des conséquences considérables sur l'existence même du Canada, la fracture avec certaines provinces de l'ouest provoquerait une remise en question encore plus radicale de l'Union. Cela s'explique essentiellement par le fait que, contrairement à la forte identité québécoise qui repose sur la culture francophone, les autres provinces partagent le même héritage. Une cassure signifierait donc le rejet par une partie des canadiens du modèle fédéral d'Ottawa, et la remise en question de l'existence même du pays. Par ailleurs, la question de ce que deviendraient des provinces choisissant de tourner le dos d'Ottawa ne concerne pas uniquement le Canada, mais l'ensemble de la région. On peut notamment s'interroger sur les possibilités de voir certaines provinces canadiennes se rapprocher sensiblement de Washington. On peut également se demander dans quelle mesure une « union » des provinces de l'ouest, qui se formerait en un Etat indépendant, ne bouleverserait totalement les équilibres en Amérique du Nord. Cela aurait même des effets sur les relations qu'entretient actuellement le Canada avec des partenaires de l'UE, notamment la France. En effet, les provinces de l'ouest étant économiquement, et même socialement (en raison de la composition de leur population), très tournées vers l'Asie, la relation transatlantique unissant les Européens et les Canadiens pourrait s'en trouver menacée. C'est pourquoi il est important de prendre la mesure des risques de « balkanisation non violente » du Canada, et de ses effets sur ses partenaires économiques, politiques et culturels.

Le souci de respecter les choix politiques des différentes provinces est une composante essentielle de la vie politique canadienne, Etat fédéral soucieux de maintenir la cohésion entre les différentes provinces qui le composent. Le Premier ministre Stephen Harper, en s'adressant aux différentes provinces au lendemain de son élection, mit l'accent

sur la question de l'intégration, en particulier en ce qui concerne certaines provinces de l'Ouest du pays, dans lesquelles des lignes de fractures très sensibles sont apparues au cours des dernières années : « *A la population de l'Ouest, laissez-moi dire une chose de façon claire : l'Ouest est maintenant intégré. Le Canada travaillera pour chacun de nous. A la population des Maritimes - aux provinces très différentes de Terre-Neuve-et-Labrador, de l'Ile-du-Prince-Edouard, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse -, je dis que nous savons que des solutions bâties à Ottawa ne sont pas la réponse. Nous allons travailler pour vous donner davantage de contrôle sur vos ressources parce que je sais que pour mon lieu de résidence ancestral, le meilleur est à venir. A la population du Nord - y compris le Yukon, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest -, je dis que nous voyons votre potentiel et que nous avons hâte de vous voir réaliser vos rêves. Enfin, à l'Ontario, merci de votre soutien accru et de votre confiance. Un Canada fort a besoin d'un Ontario fort, et notre gouvernement gardera notre coeur économique en mouvement vers l'avant* »[508]. On retrouve dans cette liste l'enjeu d'un Etat fédéral dans lequel les lignes de fracture sont parfois importantes, et dans des provinces où le rejet du fédéralisme est une arme politique efficace.

Le vent de mécontentement à l'égard des libéraux fédéraux a soufflé sur les provinces de l'Ouest canadien à l'occasion des élections du 23 janvier 2006, et ce sont les conservateurs qui en ont le plus bénéficié, les troupes de Stephen Harper maintenant leurs solides assises au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta[509]. En Colombie-Britannique, les néo-démocrates résistèrent plus. En Saskatchewan, province fortement conservatrice depuis les élections de 1997, le Parti conservateur a maintenu ses solides appuis, remportant 13 des 14 comtés. Là aussi, les luttes à trois ont cependant été nombreuses. Les néo-démocrates de Jack Layton arrivèrent en avance dans plusieurs circonscriptions de la Colombie-Britannique, faisant élire 11 députés. Leur candidat-vedette, Svend Robinson, s'est toutefois incliné devant la libérale Hedy Fry dans Vancouver-Centre.

En Ontario, province qui, encore une fois, allait faire ou défaire le gouvernement, les conservateurs accumulaient les gains. La province a succombé aux charmes de Stephen Harper, en particulier dans sa pointe sud-ouest, mais les zones urbaines lui ont en général résisté[510]. Il est intéressant de noter ici que, contrairement aux idées reçues qui font souvent de l'Ontario la province la plus intégrée au fédéralisme canadien, les lignes de fracture sont également importantes dans la province la plus peuplée du pays. C'est notamment le cas de la partie occidentale de la province, le long de la frontière avec le Manitoba. Dans cette région peu peuplée souffle un vent de protestation à l'égard des grandes métropoles de la province, et la perspective d'un rattachement des deux tiers de l'Ontario (mais avec une faible population) à la province voisine préoccupe l'équilibre politique de l'Ontario, voire même du Canada. En intégrant le Manitoba, les habitants de cette région, dont la principale ville est Thunder Bay, bénéficierait de l'énergie moins chère, d'impôts provinciaux moins élevés, et surtout d'un poids politique renforcé, la population du Manitoba étant très nettement inférieure à celle de l'Ontario. Mais plus encore, ce problème attire l'attention sur le phénomène de fracture Est-Ouest au Canada qui, parallèlement à l'antifédéralisme de plus en plus affiché de certaines provinces anglophones, perturbe l'équilibre du pays.

Preuve de ces divergences, les résultats des dernières élections sont très contrastés d'une province à l'autre, et l'Est canadien (le Québec étant un cas à part) se distingue très

[508] Stephen Harper, « Un changement de gouvernement, pas de pays », *Le Devoir*, 25 janvier 2006.
[509] Alexandre Shields, « L'Ouest canadien encore plus bleu », *Le Devoir*, 24 janvier 2006.
[510] Hélène Buzzetti, « Harper au pouvoir », *Le Devoir*, 24 janvier 2006.

nettement de l'Ouest, en soutenant le fédéralisme de façon plus marquée, et ne rejetant pas les Libéraux aussi nettement qu'ailleurs. Dans les Maritimes, sur les 32 circonscriptions disponibles, le Parti conservateur n'en a obtenu que neuf, soit deux de plus que ce qu'il possédait déjà. Les libéraux de Paul Martin en ont perdu autant, pour un total de 20 comtés dans la région. Le NPD de Jack Layton a récolté les trois sièges restants, un score inchangé par rapport à juin 2004. L'Ile-du-Prince-Edouard est restée rouge (libéral) d'un bout à l'autre, assurant ses quatre sièges à Paul Martin. Quant à la Nouvelle-Ecosse, la situation est restée identique : six libéraux, trois conservateurs et deux néo-démocrates, pour un total de 11 sièges.

Si les clivages politiques sont plus importants qu'il n'y paraît entre les différentes provinces, c'est surtout autour des questions énergétiques, à la fois dans ses aspects commerciaux, écologiques et sécuritaires, que les signes d'un antifédéralisme apparaissent le plus nettement. Un rapport rendu public à Ottawa début mars 2006 affirme que la sécurité énergétique du Canada est en péril. Publié conjointement par le Centre canadien de politiques alternatives, l'Institut Parkland[511] et l'Institut Polaris[512], il met en garde contre l'énorme menace économique, sociale et écologique que comporte, à leur avis, la mise en valeur des sables bitumineux de l'Athabasca[513]. Le directeur de l'Institut Polaris, Tony Clarke, soutient que le projet des sables bitumineux est au centre d'un plan énergétique continental visant à acheminer de nouvelles quantités massives de pétrole et de gaz aux Etats-Unis. Selon lui, « *le Canada laisse le président américain, George W. Bush, et les grandes sociétés pétrolières, dicter sa politique énergétique* »[514]. Certaines provinces seraient donc, sur cette question, plus liées aux Etats-Unis qu'à Ottawa. A cela s'ajoutent les perspectives sur le long terme, qui sont inquiétantes.

Le directeur du Centre canadien de politiques alternatives[515], Bruce Campbell, signale qu'il ne reste que pour moins de dix ans de réserves prouvées de pétrole et de gaz conventionnel au Canada, alors que la majeure partie du pétrole tiré des sables bitumineux est destinée à l'exportation aux Etats-Unis. Ces organisations estiment que le gouvernement Harper doit adopter une politique énergétique nationale cohérente afin d'assurer un approvisionnement en énergie stable à la population du Canada. Les exportations de pétrole et de gaz du Canada à destination des Etats-Unis ont augmenté rapidement depuis la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain en 1992. Le rapport signale que cet accord empêche le Canada de réduire la proportion de ses exportations pour répondre à ses priorités. Les organismes concluent que le maintien des politiques énergétiques actuelles n'est nettement pas dans l'intérêt national. Et pourtant, sur le court terme, les exportations de pétrole en direction des Etats-Unis rapportent une somme considérable à l'économie de l'Alberta, qui est la plus dynamique de l'ensemble du Canada. Le rapport n'aborde pas cette question, mais l'une des conséquences de ce lien spécial unissant l'Alberta aux Etats-Unis est que les Albertains voient leur niveau de vie augmenter de façon considérable, et voient de plus en plus les mauvais aspects de leur participation à l'effort national.

---

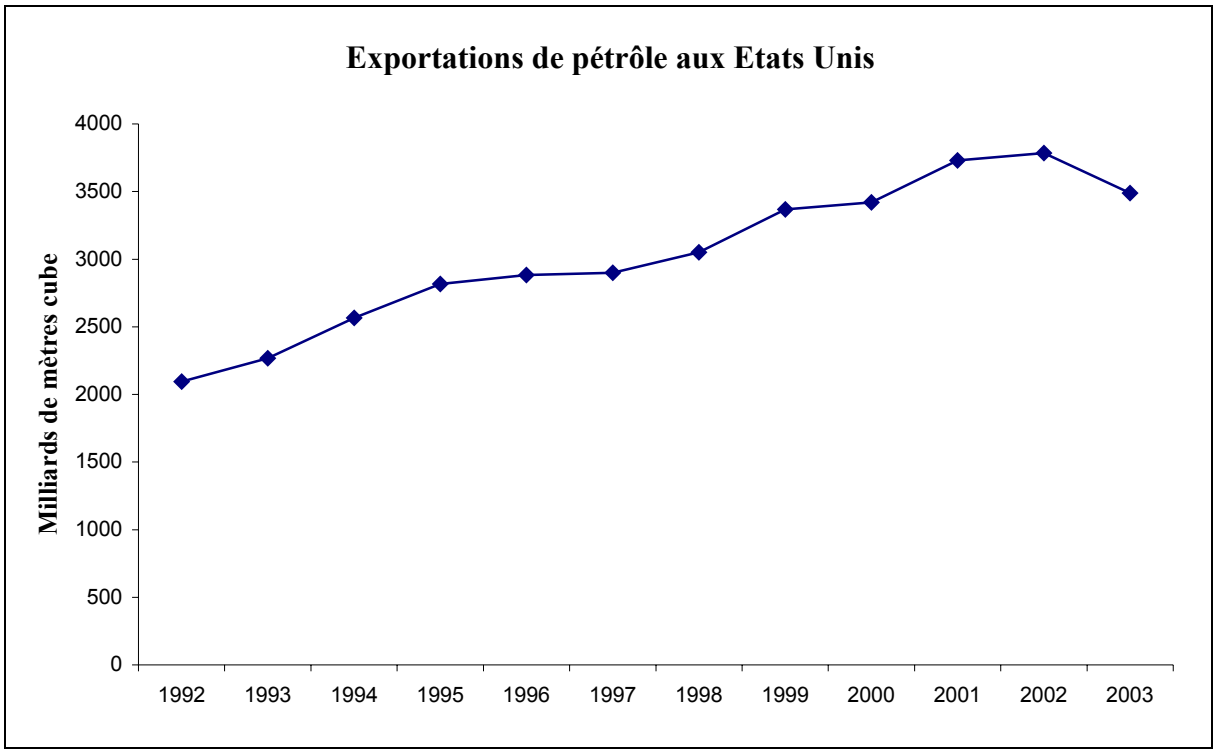
[511] www.ualberta.ca/~parkland/. Cet institut, basé à Edmonton (Alberta), consacre une grosse partie de ses recherches aux problèmes énergétiques de la province, notamment les exportations en direction des Etats-Unis, principal partenaire de l'Alberta.

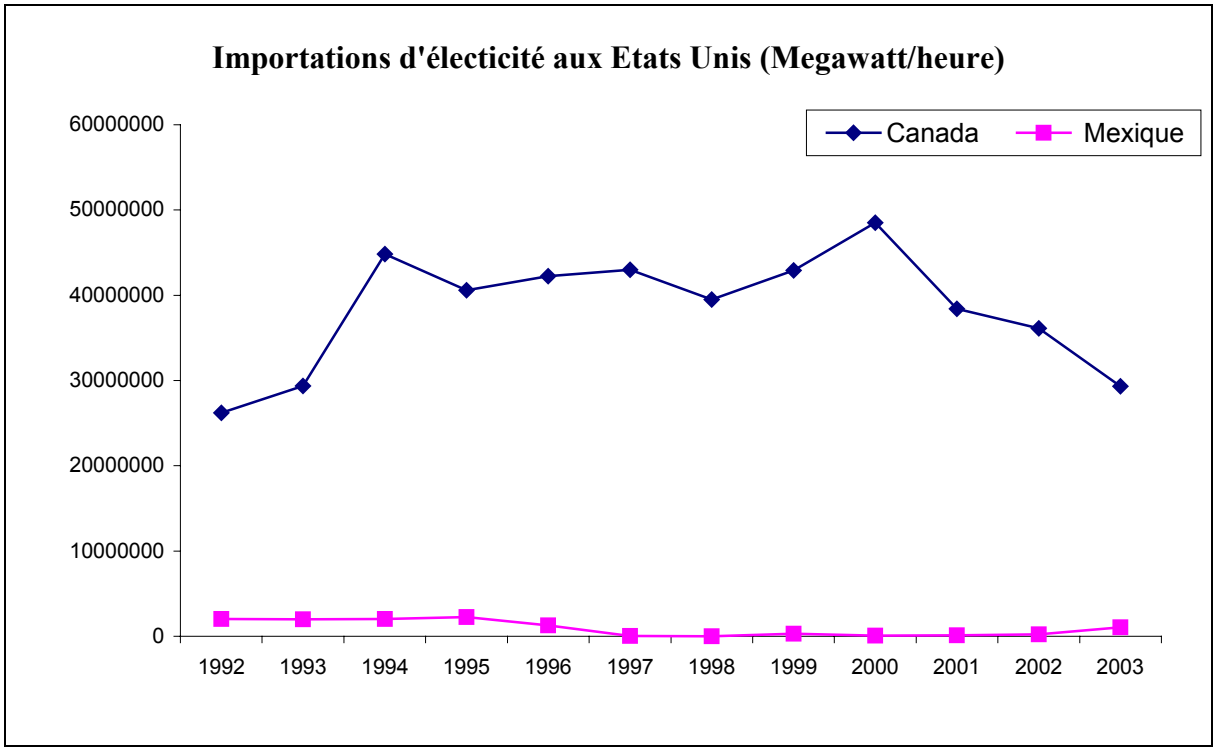
[512] www.polarisinstitute.org

[513] Hugh McCullum, *Fuelling Fortress America: A Report on the Athabasca Tar Sands and U.S. Demands for Canada's Energy*, www.ualberta.ca/~parkland/research/studies/Fuelling%20Fortress%20America%20WEB.pdf, 7 mars 2006.

[514] Cité dans « La sécurité énergétique du Canada compromise », *Réseau Canoë*, 7 mars 2006, http://www2.canoe.com/techno/nouvelles/archives/2006/03/20060307-135408.html

[515] Canadian Centre for Policy Alternatives, www.policyalternatives.ca/





La relation énergétique avec les Etats-Unis a des répercussions politiques. Le président du Conseil de la fédération et premier ministre de l'Alberta, Ralph Klein, s'est dit réjouit de l'élection d'un gouvernement conservateur en janvier dernier. Il qualifia celle-ci de « bouffée d'air frais » permettant de réduire les dédoublements entre Ottawa et les provinces. « *Les premiers ministres provinciaux voudraient simplement continuer à offrir les programmes et services qui sont de compétence provinciale. Nous voulons le faire sans ces directives sans fin d'Ottawa, à savoir : 'Ne faites pas ceci, ne faites pas cela. Nous allons*

nous servir de notre pouvoir de dépenser fédéral pour vous punir si vous faites ceci ou cela' »[516].

Dans un tel contexte, les risques liés au séparatisme sont, à la manière du Québec, de plus en plus visibles, et sont actuellement l'objet de débats politiques et sociétaux importants dans la province. Il convient à cet égard de faire le point sur les arguments en faveur de ce séparatisme, les différents scénarios possibles, et les limites d'un « divorce » avec Ottawa.

Les arguments en faveur du séparatisme [517] :

- L'Alberta a une culture différente de celle des autres provinces.
- L'Alberta dispose de ressources naturelles importantes et son économie dynamique est utilisée par le gouvernement national en vue d'aider les autres provinces, sous la forme de prélèvements fiscaux.
- Le culture politique y est mieux conservée que dans le reste du Canada.
- Les albertains refusent deux engagements : le protocole de Kyoto, que le Canada a signé, et les mariages homosexuels, un amendement qui reste possible au niveau fédéral.

Les différents scénarios du séparatisme :

- L'Alberta devient un Etat à part entière.
- L'Ouest du Canada (Alberta, Colombie-Britannique, Saskatchewan, Manitoba et peut-être les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon) forment un Etat.
- L'Alberta et la Colombie-Britannique forment un Etat.
- L'Alberta devient le 51ème Etat des Etats-Unis. Ce scénario n'est pas à exclure. En Alberta, les relations Nord-Sud sont en effet plus importantes qu'Est-Ouest, à l'exception de la Colombie-britannique.

Le séparatisme et ses limites :

- Aucun des partis politiques et personnalités politiques en Alberta ne favorise la séparation.
- Le système électoral rend difficile la possibilité pour un petit parti politique de gagner des positions gouvernementale. En 2004, le parti séparatiste d'Alberta a nommé 12 candidats qui ont remporté 5% des voix sans cependant gagner un seul siège. C'était moins qu'en 2001, quand 15 candidats avaient remporté 7.500 votes.
- D'après un sondage effectué par le *Western Standard*, plus de 35% des Canadiens de l'ouest envisagent l'idée d'un séparatisme, voire même d'une indépendance[518]. Ce sondage est cité par beaucoup d'autres sources, même si *Western Standard* est un journal conservateur. De nombreuses personnes pensent cependant que ce sondage est trop partial.

Preuve de l'importance de la question liée à la souveraineté dans les provinces de l'ouest du Canada, des sondages indiquent les souhaits des habitants des différentes provinces concernées en matière d'une plus grande autonomie vis-à-vis d'Ottawa.

Sondage :
Pensez-vous que le Canada occidental devrait réfléchir à diverses formes de souveraineté ?

---

[516] « En bref: Klein se réjouit », *Le Devoir*, 26 janvier 2006.
[517] *Wikipedia*, "Alberta separatism", 8 novembre 2005. http://en.wikipedia.org/wiki/Alberta_separatism
[518] Kevin Steel, "A nation torn apart", *Western Standard*, 22 août 2005, http://www.westernstandard.ca/website/index.cfm?page=article&article_id=928

Par sexe	hommes	femmes	ensemble
D'accord	42.7%	28.7%	35.6%
Pas d'accord	57.3%	71.3%	64.4%

Par tranche d'âge	18-29	30-44	45-64	65 et plus
D'accord	37.2%	36.1%	33.7%	36.3%
Pas d'accord	62.8%	63.9%	66.3%	63.7%

Par province	Colombie Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba
D'accord	32.1%	43%	33.6%	28.8%
Pas d'accord	67.9%	57%	66.4%	71.2%

L'élément le plus intéressant de ce sondage ne concerne pas tant les résultats eux-mêmes que le décalage existant entre l'Alberta et les autres provinces concernées. C'est en effet en Alberta que les chiffres en faveur d'une souveraineté sont les plus importants, avec 43% des personnes interrogées qui se disent favorables, contre moins de 30% au Manitoba, province du centre du pays, et frontalière avec l'Ontario. C'est donc, plus que l'Ouest canadien, le cas de l'Alberta qui pose problème. Pour autant, il convient de s'interroger sur la viabilité d'un Alberta indépendant, notamment sur les questions économiques.

Les enjeux économique pour l'Alberta :

- Entre 1961 et 2002, les Albertains contribuèrent à l'économie du Canada à hauteur de 2.500 dollars par habitant chaque année, soit plus que les habitants des autres provinces[519].
- Au cours de la même période, un graphique qui calcule l'équité régionale illustre que les Albertains ont des revenus plus importants et contribuent davantage au gouvernement que d'autres provinces. Cependant, ce problème est moins net, voir inexistant pour la période 1990-1999.
- L'Alberta a une faible population. Les Albertains ne peuvent par conséquent pas influencer la politique canadienne. « *L'Alberta, d'un autre côté, semble assez vulnérable à des décisions politiques qui opteraient pour une plus importante contribution de la province aux impôts. Il s'agit d'une petite population, dans une province politiquement périphérique avec peu d'électeurs, et nul doute que les fonds tirés de cette province permettront de remporter quelques votes dans d'autres* »[520].
- Les revenus des ressources non renouvelables ne sont pas stables. De plus, l'Alberta doit investir dans son économie si ses revenus se maintiennent, de façon à les optimiser. Il n'est par conséquent pas très équitable de demander à l'Alberta de contribuer d'avantage aux fonds nationaux.

Ces différentes remarques nous invitent à considérer que les velléités souverainistes de l'Alberta sont relativement conjoncturelles, et reposent en grande partie sur des questions liées au poids de la province dans les exportations de ressources non renouvelables. Cela veut également dire que sur le plus long terme, un Alberta détaché du reste du Canada ne constitue pas un Etat viable. Dès lors, en dehors de la possibilité d'entraîner une autre partie de l'Ouest canadien derrière lui, l'Alberta ne peut espérer qu'un rattachement aux Etats-Unis dans le cas

[519] Robert Mansell, Ron Schlenker, et John Anderson, "Energy, Fiscal Balances and Nation Sharing", Institute for Sustainable Energy, Environment and Economy, University of Calgary, 18 novembre 2005, http://www.iseee.ca/images/pdf/Backgrounder1_18Nov2005_2column.pdf, p. 5.
[520] *Ibid*., p. 5.

d'une rupture définitive avec Ottawa. A cet égard, les échéances futures sur le statut de Porto Rico (avec la question latente sur le fait que l'île doive ou non demander à devenir le 51ème Etat américain) seront un indicateur sur la possibilité pour Washington de relancer le débat sur l'extension territoriale des Etats-Unis. Il va sans dire que ces échéances seront suivies de près au Canada, et plus précisément en Alberta, et que la question d'un éventuel rattachement aux Etats-Unis fera l'objet d'importants débats au cours des prochaines années. Pour Ottawa, le principal enjeu sur cette question est de parvenir à maintenir l'Union en évitant une rupture avec l'ensemble de l'Ouest, la question de l'Alberta ne pouvant pour sa part être traitée qu'à un niveau plus local, impliquant le choix de ses habitants.

Conclusion et recommandations

Le Canada est-il encore un acteur majeur sur la scène internationale, ou la thèse du déclin, formulée par de nombreux analystes, est-elle au contraire plus appropriée pour décrire l'évolution de la politique extérieure d'Ottawa dans un monde post-Guerre froide ?

La question de la relation avec Washington est, avec le retrait progressif d'Ottawa sur la scène internationale, l'élément principal de la réflexion sur la politique étrangère canadienne. De nombreux signes semblent indiquer que le partenariat très étroit entre les deux voisins d'Amérique du nord a été soumis, depuis quelques années, à rude épreuve. Comme le rappellent très justement Mathieu Arès et Jean-Philippe Racicot, « *s'il existe une véritable menace pour la relation spéciale qu'entretiennent les Etats-Unis et le Canada elle provient d'un changement de vision et de termes. A Washington on utilise de plus en plus l'expression 'hémisphère' et de moins en moins celle de 'continent nord-américain'* »[521]. Les lignes de fractures sont clairement apparues sous l'administration Bush, et expliquent les dissonances ayant opposé les dirigeants canadiens et leurs alliés américains. Pourtant, Ottawa ne peut se permettre de ne pas prendre en compte cette évolution chez son puissant voisin, et nous pouvons même considérer que les réformes canadiennes dans le domaine de la sécurité et de la protection du territoire, mais également dans la diplomatie, avec la réforme du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, s'inscrivent dans cette logique. Ainsi, parallèlement au désir de prôner le multilatéralisme, le Canada s'adapterait par défaut à la vision hémisphérique de Washington, que l'administration Bush a imposée après les attentats du 11 septembre.

A certains égards cependant, les problèmes rencontrés avec les Etats-Unis semblent plus profonds que le différend qui opposerait l'administration Bush à Ottawa. Ainsi, le multilatéralisme a été étroitement associé sous l'administration Clinton à la mondialisation. En accordant la primauté à l'économie dans les affaires nationales comme dans les affaires internationales cette administration a réussi à donner à la politique commerciale un statut comme elle n'en avait jamais eu jusque-là et à redéfinir les termes du trinôme du commerce de la croissance et de la sécurité à l'aune de la mondialisation. Ce virage a entre autres conduit l'administration à mettre en avant deux idées. La première était que la mondialisation peut être maîtrisée ; la seconde que la prospérité engendrée par celle-ci peut être partagée[522]. L'échec de Seattle a laissé un goût amer. Le message n'a pas été compris par les autres pays.

Ottawa serait donc un farouche avocat du multilatéralisme, et les évènements des dernières années, consécutivement aux attentats du 11 septembre 2001, et au refus du Canada de s'engager aux côtés des Etats-Unis en Irak, ont mis à jour les nombreuses approches semblables défendues par Ottawa et l'Union européenne, autour de valeurs communes et d'une vision partagée des relations internationales.

Le résultat des élections du 23 janvier 2006, et la fin d'une ère libérale de douze ans, pourrait marquer une véritable rupture dans la façon dont Ottawa conçoit sa place sur la scène internationale, et sa relation avec certaines de ses partenaires, comme les Etats-Unis et les puissances européennes. Cependant, il serait exagéré de penser que le retour au

[521] Mathieu Arès et Jean-Philippe Racicot, « Le temps des incertitudes », *La Presse*, 21 mars 2001.
[522] Christian Deblock et Mathieu Arès, « Etats-Unis : la fin des compromis », *La Presse*, 6 avril 2001.

pouvoir des Conservateurs signifierait un changement de nature du gouvernement du Canada, en particulier sur les questions extérieures. Comme le rappelait Stephen Harper au lendemain de sa victoire du 23 janvier 2006 : « *Pour ceux autour du monde qui ont suivi la campagne, notre message demeure le même : les résultats de ce soir signalent un changement de gouvernement, non pas un changement de pays. Nous allons garder le cap sur les budgets équilibrés, l'inflation basse, le remboursement de la dette et la stabilité économique. Nous allons continuer de travailler à défendre nos valeurs et nos idéaux démocratiques à travers le monde, comme cela est si courageusement démontré par ces jeunes soldats canadiens qui servent et qui ont sacrifié leur vie en Afghanistan* »[523]. Les fondamentaux du Canada ne changent donc pas, et à cet égard, la relation transatlantique est toujours une priorité pour Ottawa, à la fois en raison du partage de valeurs, mais également par nécessité, dans un environnement international en perpétuelle évolution.

Indispensable pour la sécurité globale, essentiel pour parfaire la mondialisation, fondamental pour la relance de l'aide publique au développement, le lien transatlantique a été depuis un demi-siècle le socle du droit public international et du droit international des droits humains. Le Canada apparaît bien impuissant devant de tels enjeux et de tels défis ; l'Europe seule, les Etats-Unis seuls aussi. D'où l'urgence d'une réaffirmation/réforme du lien atlantique, y compris dans sa dimension militaire[524].

L'un des autres grands défis de la politique étrangère d'Ottawa consiste à prendre en compte le souhait de l'opinion publique de respecter des valeurs propres au Canada. Arrivé au pouvoir avec un gouvernement minoritaire, Stephen Harper a rapidement cherché à ressouder les Canadiens autour de la question des valeurs : « *Au cours de cette campagne, nous avons beaucoup parlé de valeurs. Une des valeurs canadiennes les plus anciennes et les plus persistantes est la démocratie, le principe selon lequel nous pouvons changer notre gouvernement sans risquer nos libertés ou notre vie. Malgré les divisions et la discorde d'une consultation électorale, la capacité de changer et de renouveler dans la paix le leadership de notre nation demeure une des grandes forces de notre pays. (...) Notre identité nationale n'a pas été forgée par les politiques d'un gouvernement. Elle ne provient pas d'un seul programme, d'un seul leader ou d'un seul parti. Notre Canada est enraciné dans l'histoire que nous partageons et dans les valeurs qui ont persisté et qui persisteront* »[525]. Le Canada cherche à mettre en avant ses spécificités, à la fois en distinguant ses objectifs de ceux de Washington, et en affirmant son soutien pour le multilatéralisme. Sur ce point, les gouvernements libéraux et conservateurs partagent des approches communes, et conformes aux souhaits de l'opinion publique canadienne, et il serait là encore erroné de croire que l'arrivée au pouvoir des Conservateurs, dont il convient au passage de rappeler qu'ils dirigent un gouvernement minoritaire (et donc particulièrement sensibilisé par les positionnements des autres forces politiques du pays), change considérablement la donne.

Enfin, le dernier grand défi pour Ottawa, parfois mal perçu à l'extérieur, concerne l'unité nationale et le maintien du fédéralisme. Le Canada doit en effet faire face à de nombreux défis concernant son unité, entre le Québec qui pourrait facilement (et à échéance de deux ans) proposer un nouveau référendum sur sa souveraineté, et l'Alberta qui, pour des raisons essentiellement économiques, se tourne de plus en plus vers les Etats-

[523] Stephen Harper, « Un changement de gouvernement, pas de pays », *op. cit*.
[524] Jean-Louis Roy, « Une nouvelle politique extérieure - Le Canada peut-il être un acteur significatif au XXIe siècle? », *Le Devoir*, 28 octobre 2004.
[525] Stephen Harper, « Un changement de gouvernement, pas de pays », *op. cit*.

Unis, et s'interroge désormais sur son appartenance dans l'Union. Les mêmes interrogations concernent, par extension, l'ensemble de l'Ouest canadien et donc l'existence même du Canada, qui pourrait s'il n'y prend garde être confronté à une véritable explosion du fédéralisme. Il n'est donc pas anodin que de nombreux experts canadiens se penchent de près sur le fédéralisme européen, à la fois pour mettre en garde les citoyens européens devant un système qu'ils critiquent volontiers, mais également afin de voir dans quelle mesure la construction européenne peut leur permettre d'affiner leur propre perception du fédéralisme.

Sur toutes ces questions, la relation avec la France est à la fois riche et ambivalente. Riche par ses antécédents historiques et ses liens culturels forts, en particulier avec la province du Québec. Ambivalente par la difficulté parfois notable à saisir le lien unissant d'une part Paris à Ottawa, et d'autre part Paris à Québec. Afin d'envisager l'avenir de cette relation, et de permettre une convergence de vue offrant des possibilités de partenariat sur certains dossiers, notamment sécuritaires, il est nécessaire de mesurer la place du Canada sur la scène internationale, sa relation avec les Etats-Unis et son insertion dans l'espace nord-américain. Il est également utile de voir dans quelle mesure les valeurs défendues par Ottawa sont proches de celles de Paris, et si les perspectives d'une modification en profondeur du rapport au fédéralisme ne risque pas d'avoir des effets sur la relation avec la France (notamment dans le cas du Québec). Ce n'est qu'en mettant à jour ces différents éléments qu'il sera possible de redéfinir la relation entre la France et le Canada, et c'est à cet effort que cet étude a apporté une contribution.

La liste suivante est composée de trente recommandations concernant les perspectives de la relation France-Canada. Elles résument les éléments développés dans cette étude, et proposent des voies à suivre afin de renforcer le lien entre Paris et Ottawa, tout en anticipant les possibles évolutions du Canada, que ce soit en matière de politique étrangère ou sur les questions liées au fédéralisme.

Sur les questions générales :

1) Les débats sur la politique étrangère sont particulièrement visibles dans les publications et les médias canadiens. De façon très régulière, les milieux intellectuels se penchent sur la question de la place du Canada dans le monde, et de la défense des valeurs canadiennes sur la scène internationale. Cela explique l'abondance des sources utilisées pour la réalisation de cette étude, et marque un réel intérêt des Canadiens pour les questions de politique étrangère.
2) Les positions récentes du Canada sur la scène internationale traduisent une réelle volonté d'Ottawa d'affirmer la spécificité du Canada. A cet égard, la victoire des Conservateurs et l'arrivée au pouvoir de Stephen Harper ne signifie pas un infléchissement des ambitions d'Ottawa, d'abord parce qu'il s'agit d'un gouvernement minoritaire, et bénéficiant par conséquent d'une marge de manœuvre étroite, mais également parce que plus qu'une question de positionnement politique, il s'agit d'un point sur lequel la population canadienne se montre soudée.
3) Dans le cadre des réformes des organisations internationales, il est nécessaire d'agir de concert avec le Canada en faveur du renforcement du multilatéralisme. Il s'agit en effet d'un *leitmotiv* de la politique extérieure d'Ottawa, mis en avant par l'ensemble des partis politiques importants.
4) La marge de manoeuvre canadienne avec les Etats-Unis diminue d'autant plus que ceux-ci poursuivent une politique de puissance. Cela ne signifie pas que le Canada

doive renoncer à ses désirs souvent utopiques d'un monde internationalisé meilleur sur une base universellement acceptée de normes communes, mais plutôt que les occasions d'agir en ce domaine sont et seront moins nombreuses dans l'avenir.

5) Le Canada se montre de plus en plus intéressé par des opérations extérieures en matière de maintien de la paix et de sécurité humaine, notamment en Afrique, ou dans le cas d'Haïti. Pour ce faire, le Canada s'est engagé dans une vaste réforme des Forces canadiennes, de façon à permettre une meilleure capacité de projection de forces sur des théâtres extérieurs, et d'assurer des opérations de maintien de la paix.
6) Dans cette optique de recherche de la multipolarité, et en raison d'un partage de valeurs, Ottawa se montre depuis plusieurs années très intéressé par la construction européenne, notamment sur les questions de politique étrangère et de défense. Le Programme de partenariat Canada - Union Européenne, du 18 mars 2004, revient en détail sur la volonté d'œuvrer ensemble en faveur du multilatéralisme, prétexte à Ottawa pour se démarquer de Washington.
7) En ce qui concerne les relations entre le Canada et la France, elles vont de plus en plus vers une grande concertation sur les dossiers internationaux et vers le renforcement des relations bilatérales, des rapports avec l'Europe et aussi vers l'implication dans la Francophonie internationale.
8) Il convient d'assurer à Ottawa le souhait de la France de s'associer aux efforts du Canada sur les questions de maintien de la paix et de défense du multilatéralisme.
9) Il est par ailleurs nécessaire de renforcer les dispositifs institutionnels existants, comme le programme de partenariat, qui permet à Paris et Ottawa de multiplier les rencontres afin de déterminer dans quelle mesure les engagements de politique étrangère de part et d'autre sont compatibles, et peuvent permettre d'améliorer les relations.

Sur les questions liées au régionalisme :

10) Les risques de division sont réels, et si la question de la souveraineté du Québec semble ressurgir, après quelques années de léthargie consécutives à l'échec du référendum de 1995, d'autres provinces posent problème à Ottawa, notamment l'Alberta, dont le niveau de richesses est aujourd'hui très nettement supérieur à celui des autres provinces, compte-tenu des ressources en matières premières considérables. Sur ce point, il y a parfois un décalage entre les analystes français, qui focalisent leurs études sur les problèmes du fédéralisme, sur le cas du Québec, et les Canadiens qui estiment souvent que l'Alberta, et par extension le grand ouest canadien, est un enjeu bien plus inquiétant que la Belle province.
11) La France ne doit pas tant jouer la carte des régionalismes existants au Canada que celle du gouvernement fédéral d'Ottawa. Les relations particulières unissant Paris et Québec sont totalement justifiées pour des raisons culturelles, mais la France a tout intérêt à ne pas isoler le reste du Canada. A cet égard, de nombreux officiels à Ottawa se sentent parfois irrités par le poids du Consulat de France à Québec, considéré comme trop important, et entretenant le flou sur la position de la France concernant le souverainisme du Québec.
12) Un nouveau référendum sur l'indépendance du Québec, après les échecs de 1980 et 1995, n'est toutefois pas à exclure. Dans les sondages, après avoir oscillé autour de 35%, la part des Québécois favorables à l'indépendance se situerait aujourd'hui entre 50 et 51%. Cela ne signifie pas que le Québec soit, à court terme, sur la voie de l'indépendance, mais il ne faut pas sous-estimer la capacité à rassembler du parti souverainiste dans l'après-Bernard Landry. A cet égard, il conviendra de suivre attentivement les prochaines élections provinciales, en 2007, qui pourraient, dans le cas

d'une victoire du Bloc Québécois, se solder par un nouveau référendum quelques mois seulement après le scrutin, selon les souhaits des souverainistes.

13) Sans se positionner, il faut se préparer à l'éventualité du renforcement de la souveraineté du Québec. A cet égard, il est nécessaire de se pencher sur la capacité de Québec à assurer la protection du territoire et des frontières d'une province qui se passerait des prérogatives d'Ottawa dans ce domaine. Il convient ainsi de s'interroger sur le rôle possible de la France dans le cas d'un Québec souverain, voire même indépendant (même si de telles perspectives ne sont pas pour l'heure clairement annoncées), en particulier sur les questions de défense et de sécurité.
14) Le Québec représente cependant un cas particulier, notamment en raison du paradoxe existant entre un sentiment anti-américain plus présent dans la Belle province que dans le reste du Canada, et parallèlement un soutien massif à une intégration économique plus poussée avec les Etats-Unis. Les Québécois sont favorables à un rapprochement plus net avec Washington, pour des raisons économiques évidentes, et parce qu'ils ne craignent pas, à l'inverse du reste du Canada, de perdre leur identité.
15) Sur les questions concrètes, l'un des défis d'Ottawa est de parvenir à harmoniser les efforts des différentes provinces en matière de sécurité, notamment en ce qui concerne la collecte et la gestion des informations. Sur ce point, les pressions de Washington sont fortes à la fois sur le gouvernement fédéral, mais également sur les autorités des différentes provinces canadiennes.
16) Enfin, parallèlement aux problèmes entre les différentes provinces composant le Canada, il ne faut pas négliger le caractère multiethnique de la société canadienne, ce qui a des effets réels sur les positionnements de certaines provinces en matière de politique étrangère. Ainsi, la Colombie-britannique, qui compte une importante population asiatique, se tourne plus facilement vers l'Asie que vers l'Europe (cela s'explique également, et en toute logique, par des questions d'ordre géographique). Sur ces points, la situation au Canada est assez semblable à celle des Etats-Unis avec comme différence une politique d'immigration qui reste plus ouverte, comme en témoignent les « appels à candidature » publiés chaque année par le gouvernement canadien.

Sur les questions politico-stratégiques :

17) Comme c'est parfois le cas en France, de nombreux intellectuels canadiens développent la thèse du déclin de la puissance canadienne, ce qui a pour effet de multiplier les recherches en vue de redéfinir la place du Canada sur la scène internationale. Pour de nombreux observateurs, le Canada n'aurait dès lors plus d'ambition internationale, mais se contenterait d'un rôle régional dans l'espace nord-américain.
18) Parallèlement à son impératif d'intégration régionale dans l'espace nord-américain, le Canada se doit de redéfinir ses intérêts nationaux et continentaux. Cela concerne à la fois les questions sécuritaires et celles liées à la formulation de la politique étrangère d'Ottawa. En tout état de cause, les experts canadiens reconnaissent qu'il est déplacé de ne pas tenir compte de l'importance pour le Canada de se définir vis-à-vis de son voisin pour s'attarder sur la politique extérieure canadienne. Cette tendance impose l'idée que le Canada doit être considéré comme un acteur international, mais également et surtout comme un acteur continental.
19) La place du Canada au sein de l'OTAN doit être suivie de près par les décideurs français, et à l'idée selon laquelle Ottawa pratique un atlantisme qui va à l'encontre des positions françaises doit se substituer une volonté de partenariat et de dialogue

renforcés. Il en va de même des relations que le Canada pourrait entretenir avec la PESD, en se joignant à des missions sous commandement européen.

20) Au niveau de l'intégration continentale, si le Canada a fréquemment servi de pont entre l'Europe et l'Amérique notamment au sein de l'OTAN il doit maintenant utiliser sa réputation de médiateur international ainsi que ses bons rapports avec plusieurs pays latino-américains pour favoriser un dialogue ouvert et honnête entre les autres pays d'Amérique et la superpuissance américaine afin de conserver son statut historique de partenaire privilégié.
21) La position du Mexique au sein de l'ALENA, ainsi que les bases du Partenariat Canada-Mexique doivent inviter les décideurs français à considérer ce binôme comme un acteur majeur des échanges économiques et commerciaux. La France doit profiter de ses relations cordiales avec Mexico pour se rapprocher d'Ottawa.
22) Il serait par ailleurs dommageable de chercher à contourner Washington en s'adressant directement à Ottawa. Paris doit garder à l'esprit que les Etats-Unis sont le premier partenaire commercial, et l'allié politique et militaire le plus proche, du Canada. La même remarque est encore plus nette en ce qui concerne les différentes provinces, dont l'économie dépend dans une large mesure de la relation Nord-Sud (avec des Etats américains) qui, à l'exception des provinces et territoires les moins peuplés de l'Union, partagent tous une frontière commune avec les Etats-Unis, et dont la population vit dans son immense majorité à une distance de moins de 100 kilomètres de cette frontière.
23) Malgré les décalages politiques pouvant exister entre Ottawa et Washington, les deux Etats se sont lancés après les attentats du 11 septembre dans une redéfinition de l'intégration sécuritaire continentale qui se traduit par des échanges de plus en plus étroits, et une interopérabilité plus grande autour de la question de la défense du continent. Sur cette question, les Etats-Unis occupent une place primordiale, et les experts canadiens reconnaissent ne pas avoir d'autre choix que de se plier à certaines exigences du puissant voisin.
24) L'arrivée au pouvoir des conservateurs ne doit pas nécessairement signifier un rapprochement Ottawa-Washington, du moins sur les questions de fond. S'il est évident que le nouveau Premier ministre canadien est mieux perçu à Washington que ses prédécesseurs, l'une de ses premières déclarations en matière de politique étrangère avait pour objectif de réaffirmer l'indépendance d'Ottawa vis-à-vis de son puissant voisin.

Sur les suites de cette étude

25) Les pouvoirs publics canadiens, notamment le Bureau du Conseil privé, a suivi avec attention le déroulement des recherches dans le cadre de cette étude, montrant un intérêt très marqué pour l'avenir des relations France-Canada.
26) Les échanges universitaires sont importants entre la France et le Québec, pour des raisons essentiellement linguistiques. Ils sont en revanche nettement plus faibles entre la France et le reste du Canada. Il serait nécessaire de les encourager, afin de permettre une meilleure connaissance réciproque, et de casser l'image d'un Canada exclusivement francophone en ce qui concerne les échanges universitaires.
27) Le suivi des questions stratégiques canadiennes s'avère indispensable, compte-tenu des souhaits des autorités canadiennes d'intensifier les relations avec Paris, et des enjeux des prochaines années, comme les élections provinciales de 2007, avec un risque de voir le Bloc québécois arriver en tête.
28) De même, il serait utile de se pencher sur les possibles partenariats dans le domaine militaire entre l'Union européenne et le Canada, par le biais d'études et de consultances.

29) Enfin, il serait souhaitable d'organiser des rencontres régulières entre experts français et canadiens sur les questions politico-stratégiques. Le Bureau du Conseil privé se montre particulièrement enthousiaste devant une telle initiative qui permettrait, une fois par an, en alternance à Paris et à Ottawa, à des officiels et des experts de se rencontrer de façon informelle. L'IRIS a développé ce type d'initiative dans le cadre des rencontre franco-allemandes et de différents cercles servant de lieux de débats, et pourrait organiser des rencontres franco-canadiennes, en partenariat avec un institut canadien, sur le même format.
30) L'auteur de cette étude est chercheur-associé à la Chaire Raoul Dandurand en Etudes diplomatiques et stratégiques, de l'Université du Québec à Montréal. Ses contacts privilégiés avec un centre de recherche actif et reconnu outre-Atlantique et de nombreux chercheurs canadiens pourraient permettre de s'appuyer, dans le cadre de travaux futurs, sur l'IRIS en France et la Chaire Raoul Dandurand au Canada.

Liste des personnes rencontrées

Don Abelson, professeur, University of Western Ontario, London, Ontario.

Louis Balthazar, Président, Observatoire des Etats-Unis, UQAM, Montréal.

Sébastien Barthe, chercheur à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, UQAM, Montréal.

Monik Beauregard, Directrice, Division de l'Europe, Bureau du Conseil Privé, Gouvernement du Canada, Ottawa.

David Biette, Directeur du centre sur les relations Canada – Etats-Unis, Woodrow Wilson Center, Washington.

Olivier Casenave-Péré, Attaché de Défense, Ambassade de France au Canada, Ottawa.

Sandro Contenta, journaliste, *Toronto Star*, Toronto.

Donald Cuccioletta, chercheur à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, UQAM, Montréal.

Charles-Philippe David, titulaire de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, UQAM, Montréal.

Frédérick Gagnon, chercheur à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, UQAM, Montréal.

Guy Lachapelle, professeur, Université Concordia.

Philippe Lagacé, professeur, Carleton University, Ottawa.

Chantal Lavallée, doctorante, UQAM, Montréal.

Jean-Frédéric Légaré-Tremblay, professeur, Carleton University.

Fabienne Lips-Dumas, journaliste indépendante, Vancouver.

Karine Prémont, Collège André Grasset, Montréal.

Jean-Philippe Racicot, Analyste, Bureau du Conseil Privé, Gouvernement du Canada, Ottawa.

Christian Rioux, journaliste, *Le Devoir*, Montréal.

Haroon Siddiqui, journaliste, *Toronto Star*, Toronto.

Bernadette St-Jean, Directrice adjointe, Direction de l'Europe de l'Ouest, Ministère des Affaires étrangères du Canada, Ottawa.

Julien Toureille, chercheur à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, UQAM, Montréal.

Elisabeth Vallet, chercheuse à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, UQAM, Montréal.

Adrian Wooldridge, éditorialiste (page *Lexington*), *The Economist*, Washington.

Bibliographie

Michael Adams, *Fire and Ice*, Toronto, Penguin, 2003.

Guy Archambault, *Les relations France-Canada*, Montréal, Editions du Méridien, 1991.

Robret Bothwell et Jack Granatstein, *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto press, 1990.

Robert Bothwell, *The Big Chill. Canada and the Cold War*, Toronto, Irwin Publs, 1998.

Catherine Bouchard, *Les nations québécoises dans l'action nationale. De la décolonisation à la mondialisation*, Presses de l'université Laval, 2002.

Darrell Bricker et Edward Greenspon, *Searching for Certainty : Inside the new Canadian Mindset*, Toronto, Doubleday Canada, 2001.

Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA, Le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2005.

Michael Byers, *Canadian armed forces under U.S. command*, Vancouver, Simon Centre, 2002.

Michael Byers, *Les forces armées canadiennes sous commandement américain,* Rapport établi pour le compte du Simons Centre for Peace and Disarmament Studies, Liu Centre for the Study of Global Issues (UBC), 6 mai 2002.

Stephen Clarkson (dir.), *An Independent Foreign Policy for Canada*, Toronto, McClelland & Stewart, 1968.

Stephen Clarckson, *Uncle Sam and US. Globalization, Neoconservatism, and the Canadian State*, Toronto et Washington, University of Toronto Press et le Woodrow Wilson Center Press, 2002.

William Cohen, *While Canada Slept. How we Lost our Place in the World*, Toronto, McClelland & Stewart Ltd, 2003.

Commission des communautés européennes, *Communication de la Commission concernant les relations Union européenne-Canada*, Bruxelles, COM (2003) 266 final, 13 mai 2003.

Yvan Conoir et Gérard Verna, *L'action humanitaire internationale du Canada*, Québec, PUL, 2002.

Gil Courtemanche, *La Seconde Révolution tranquille,* Editions Boréal, Montréal, 2004.

Claire Cutler et Mark W. Zacher (dir.), *Canadian Foreign Policy and International Economic Regimes*, Vancouver, UBC Press, 1992.

Ronald J. Daniels, Patrick Macklem et Kent Roach (dir.), *The Security of Freedom. Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*, Toronto, University of Toronto Press, 2001.

Charles-Philippe David, *Repenser la sécurité*, Montréal, Fides, 2002.

Greg Donaghy, *Tolerant Allies: Canada & the United States 1963-1968*, Montréal, McGill university press, 2002.

André Donneur et M. Bourgeois, *La politique extérieure du Canada. 1996. Priorité à l'économie*, Montréal, CEPES, 1997.

André Donneur (dir.), *Le Canada, les Etats-Unis et le monde*, Laval, Presses de l'université Laval, 2005.

Charles F. Doran, *Why Canadian Unity Matters and Why Americans Care: Democratic Pluralism at Risk*, Toronto, University of Toronto press, 2001.

Daniel Drache, *Borders Matters: Homeland Security and the Search for North America*, Halifax, Renwood, 2004.

Michel Franck, *Les relations entre l'Union européenne et l'Amérique du Nord*, Avis du Conseil économique et social n° 2004-09, Paris, 2004.

Alain Gagnon, *Québec : Etat et société* (tome II), Editions Québec Amérique, Montréal, 2002.

J.L. Granastein, *Yankee Go Home? Canadians and Anti-Americanism*, Toronto, HarperCollins, 1996.

Norm Hillmer et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations 2002 – A Fading Power*, Toronto, Oxford university press, 2002.

George Hoberg (dir.), *La capacité de choisir : Le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord*, Presses de l'université de Montréal, Montréal, 2002.

Samuel Huntington, *Qui sommes-nous?*, Odile Jacob, Paris, 2004.

Mel Hurtig, *The Vanishing Country. Is it Too Late to Save Canada ?,* Toronto, McClelland & Stewart, 2002.

Joseph T. Jockel, *The Canadian Forces: Hard Choices, Soft Power*, Toronto, Canadian Institute for Strategic Studies, 1999.

Peter J. Katzenstein (dir.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia, 1996.

Tom Keating, *Canada and World Order*, Toronto, Oxford University Press, 2002.

Dominiques Labbé et Denis Monière, *Le discours gouvernemental. Canada, Québec, France (1945-2000)*, Paris, Honoré Champion, 2003.

Andrée Lajoie, *Quand les minorités font la loi*, Paris, PUF, 2002.

Anne Légaré, *Le Québec otage de ses alliés : les relations du Québec avec la France et les Etats-Unis*, Montréal, VIB éditeur, 2003.

Albert Legault, James fergusson, Frank harvey et Tariq Rauf, *A quelle hauteur placer la barre ? la stabilité stratégique repensée, Un recueil d'essais*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, janvier 2002.

Albert Legault (dir.), *Le Canada dans l'orbite américaine : la mort des théories intégrationnistes ?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 2004.

Normand Lester, *Le Livre noir du Canada anglais,* en trois tomes, Les Intouchables, Montréal, 2002-2004.

Sean M. Maloney, *Canada and UN Peacekeeping*, Ste Catherine, Vanwell Publishing, 2002.

Laurence Martin, *Iron Man, the Defiant Reign of Jean Chrétien*, Toronto, Viking, 2003.

Justin Massie, *Rassurer les Etats-Unis : le processus de sécurisation du Canada*, Québec, CEPES, mai 2005.

Jacques Mauduy, *Etats-Unis, Mexique, Canada : trois voies vers une intégration (ALENA)*, Paris, Ellipses, 2004.

John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, 2001.

Costas Melakopides, *Pragmatic Idealism. Canadian Foreign Policy, 1945-1995*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1998.

Bruce W. Muirhead, *The Development of Postwar Canadian Trade Policy: The Failure of the Anglo-European Option*, Montréal, McGill university press, 1992.

Joseph Nye, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, BBS Public Affairs, 2004.

Pierre Pettigrew, *Pour une politique de la confiance*, Montréal, Boréal, 1999.

Andrew Richter, *Avoiding Armageddon*, Vancouver, UBC Press, 2002.

Kent Roach, *September 11. Consequences for Canada,* Montréal, McGill-Queen's University Press, 2003.

Jean-Claude Robert, "The rise of French Canadian Nationalism". Conférence publique à l'Université de Radford, Virginie, 5 février 1980.

Jean-Claude Robert, « Nationalisme et histoire du Québec ». Conférence publique à l'Université du Québec à Chicoutimi, 12 février 1980.

Jean-Claude Robert, "Nationalism and Culture in Quebec". Conférence publique à l'Université de Guelph, 24 mars 1980.

Jean-Claude Robert, "The Roots of Separatism: How Did This Happen? - The View from Within", Langara College, Vancouver, 1995.

John Ralston Saul, *Réflexions d'un frère siamois: Le Canada à la fin du XXe siècle*, Montréal, Boréal, 1998.

Michel Seymour (dir.), *Nationalité, citoyenneté et solidarité*, Liber ars, Montréal, 1999.

Josiane Tercinet (dir.), *Les relations transatlantiques et l'environnement international*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

Joseph-Yvon Thériault, *Critique de l'américanité. Mémoire et démocratie au Québec*, Montréal, Québec Amérique, 2002.

Graham F. Walker (dir.), *Independence in an Age of Empire: Assessing Unilateralism and Multilateralism*, Halifax, Centre for Foreign Policy Studies, 2004.

Armine Yalnizyan, *Canada's great divide,* Centre for Social Justice, janvier 2000.