

# LES RELATIONS CANADO-EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

## NOUVEAU CONTEXTE ET NOUVEAUX ENJEUX

### POUR L'UE ET LE CANADA

*par Stéphane Roussel et Peter Janura*

Depuis la fin des années 1940, la défense de l'Europe est considérée par le gouvernement canadien comme l'un des piliers de sa politique de sécurité. L'expérience des deux conflits mondiaux a, en effet, démontré que la sécurité du Canada est largement tributaire de celle des États d'Europe occidentale. L'enthousiasme des diplomates canadiens à la création de l'Alliance atlantique en 1948-1949, et le fait que le Canada ait stationné une fraction importante de ses troupes en Allemagne pendant plus de quarante ans, ont longtemps témoigné de la reconnaissance de cette réalité géopolitique.

À l'origine, les Canadiens avaient de nombreuses raisons de soutenir vigoureusement la création de l'Alliance atlantique. Il s'agissait d'éviter un dialogue strictement bilatéral avec les États-Unis sur les questions de sécurité, d'assurer la défense du Canada en contribuant à celle de l'Europe, de disposer d'une tribune où exprimer les vues et les préoccupations du Canada et, de façon plus générale, d'exercer une influence extérieure tout en préservant la stabilité du système international<sup>1</sup>.

Depuis la fin de la guerre froide (sinon de la fin des années 1960!), la politique de sécurité européenne du Canada semble être entrée dans une phase de déclin. Plusieurs auteurs ont annoncé la mort du lien de sécurité transatlantique.<sup>2</sup> Ces mises en garde coïncident généralement les annonces de diminution de la contribution militaire du Canada à l'OTAN. Ce fut le cas en 1969, lorsque Pierre Trudeau a réduit de moitié le contingent canadien stationné en Europe, et en 1991-92, lorsque le gouvernement Mulroney a rapatrié ce qui en restait. En l'absence de contribution militaire sur le terrain, la politique de sécurité européenne tend à prendre des allures de coquille vide.

L'avenir des relations canado-européennes de sécurité est lié aux réponses qui seront apportées à trois séries de questions :

1. La première touche aux intérêts outre-Atlantique du Canada et à la pertinence de contribuer à la défense de l'Europe. La sécurité du Canada passe-t-elle toujours par celle des alliés européens? Et ceux-ci sont-ils réellement menacés? Dans la mesure où les intérêts internationaux du Canada semblent désormais liés à l'intégration nord-américaine et aux relations avec l'Amérique latine (ou l'Asie Pacifique), ne vaut-il mieux pas concentrer les maigres ressources du Canada dans ces régions ?
2. La seconde série de questions concerne plutôt les Européens. Quelle importance accordent-ils à leurs relations avec le Canada et à la contribution canadienne à la sécurité européenne? Comment les Canadiens peuvent-ils justifier leur prétention d'être intéressés par la sécurité européenne, au point où ils méritent d'être effectivement consultés et écoutés par leurs alliés d'outre-Atlantique? Bref, qu'est-ce que le Canada peut mettre dans la « corbeille de la mariée » pour intéresser les États européens et maintenir une relation durable avec eux ?

---

<sup>1</sup>. Paul Létourneau, «Les motivations originales du Canada lors de la création de l'OTAN (1948-1950)», dans P. Létourneau, dir., *Le Canada et l'OTAN après 40 ans, 1949-1989*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1992, p. 49-66

<sup>2</sup>. Y compris l'auteur du présent document. Voir Stéphane Roussel, «Amère Amérique... L'OTAN et l'intérêt national du Canada», *Revue canadienne de défense*, vol. 22, no. 4, février 1993, p. 35-42.

3. Enfin, la troisième touche à l'attitude des États-Unis. Alors que plusieurs perçoivent des tendances unilatéralistes ou même néo-isolationnistes dans les politiques de l'Administration Bush, peut-on assumer que les États-Unis maintiendront une présence significative en Europe? Et si ce n'est pas le cas, l'étiolation des liens américano-européens ne risque-t-elle pas d'entraîner un mouvement similaire du côté canadien ?

### ***Mise en contexte : les événements récents***

Depuis 1990, trois séries d'événements internationaux ont contribué à restructurer l'approche canadienne à l'égard de la sécurité européenne.

En premier lieu, la fin de la guerre froide et le déclin du risque de conflit armé majeur en Europe ont remis en question la pertinence, pour le Canada, de maintenir une présence militaire permanente dans cette région. En second lieu, la guerre en ex-Yougoslavie et la crainte d'une multiplication des conflits intraétatiques en Europe de l'Est ont poussé les dirigeants canadiens à investir davantage de ressources dans les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix que dans la défense conventionnelle. Ainsi, la participation canadienne aux missions de l'ONU, puis de l'OTAN, en Croatie et Bosnie est souvent présentée comme une nouvelle forme de contribution à la sécurité européenne, mieux adaptée à la réalité d'après-guerre froide. Enfin, en troisième lieu, les progrès enregistrés par les États membres de l'Union européenne (UE) depuis la signature du Traité de Maastricht en 1992 (et surtout, depuis le Sommet franco-britannique de St-Malo en 1998) vers la constitution d'une politique de sécurité et de défense commune tendent à marginaliser les gouvernements qui ne sont pas parties au processus, dont celui du Canada.

De façon générale, la contribution du Canada à la sécurité et à la défense de l'Europe passe par trois types de canaux : la participation aux institutions de sécurité régionales, la présence militaire sur le terrain et le dialogue avec l'Union européenne.

Le Canada est membre de la plupart des institutions régionales importantes, notamment l'Alliance atlantique (et donc de l'ensemble des programmes de coopération avec les États non-membres, dont la Russie et ses anciens alliés), l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et le Pacte de Stabilité pour le Sud-Est de l'Europe. Les diplomates canadiens ont ainsi accès à bon nombre de fora où sont débattues les questions relatives à la sécurité européenne et peuvent participer aux décisions qui y sont prises.

C'est en grande partie à travers ces institutions (et surtout l'Alliance atlantique) que le Canada a été appelé, dès 1950, à déployer, de façon permanente, des troupes en Europe. Aujourd'hui cependant, cette présence militaire n'est plus que l'ombre de ce qu'elle fut au cours de la guerre froide. À peine un poignée de militaires servent dans les différentes unités et institutions de l'OTAN (notamment au quartier général de l'Alliance et dans les appareils d'alerte avancée), tandis que quelques navires demeurent affectés à la Force navale permanente de l'Alliance dans l'Atlantique et la Méditerranée (STANAVFORLANT).

Depuis 1994, c'est essentiellement par le truchement des missions de maintien ou de rétablissement de la paix que les militaires canadiens sont présents en Europe. Ainsi, l'élément le plus visible de cette présence est le contingent de 1500 à 2000 militaires (le nombre varie selon le moment) servant en Bosnie dans le cadre de la Force de stabilisation de l'OTAN. Les troupes canadiennes constituent aussi une réserve qui peut être utilisée en situation de crise, comme ce fut le cas lors des opérations de l'OTAN au Kosovo (mars-juin 1999), alors que des forces aériennes et navales, stationnées au Canada, ont été dépêchées dans le Sud-Est de l'Europe. Le problème tient cependant au fait que ces opérations sont, par définition, limitées dans le temps, et donc qu'elles ont une valeur symbolique moindre qu'une présence permanente.

Depuis quelques années cependant, c'est en grande partie à travers les mécanismes de dialogue bilatéral avec l'UE que se déploie la politique de sécurité européenne du Canada. La signature de la *Déclaration*

*transatlantique* de 1990 a permis l'institutionnalisation d'un dialogue régulier entre le Canada et la Communauté européenne (plus tard, l'Union européenne), dialogue mené essentiellement dans le cadre de sommets réguliers et de rencontres ministérielles semestrielles. En décembre 1996, une nouvelle étape a été franchie avec la publication de la *Déclaration politique* et du *Plan d'action Canada-EU*, qui prévoyait notamment une « participation accrue du Canada à la nouvelle architecture de sécurité européenne <sup>3</sup> ». Bien que ces rencontres ne soient pas exclusivement consacrées aux questions de sécurité, celles-ci occupent souvent une place importante dans les déclarations finales. Ainsi, depuis décembre 1999, plusieurs des quatorze déclarations émises portaient sur des thèmes touchant à ce sujet, dont les armes légères (décembre 1999), la consolidation de la paix et la prévention des conflits (juin 2000) et la prolifération, la maîtrise des armements et le désarmement (juin 2001).

Le processus a été approfondi en décembre 2000, avec à la *Déclaration conjointe Canada–Union européenne sur la défense et la sécurité* (reproduite en annexe). Celle-ci a été émise à la suite du Conseil européen de Nice, où les participants, qui discutaient alors des moyens pour accélérer la création de structures militaires permanentes, ont reconnu nommément l'importance de la contribution canadienne à la sécurité européenne. La *Déclaration* de décembre 2000 prévoit ainsi une intensification des consultations et une éventuelle participation canadienne « aux opérations de gestion des crises dirigées par l'UE <sup>4</sup> ». Elle identifie aussi un certain nombre de domaines face auxquels les deux parties cultivent un intérêt commun, notamment la prévention des conflits et la gestion des crises. Ainsi, la *Déclaration* ne fait pas qu'approfondir le dialogue; elle propose aussi un nouveau cadre dans lequel pourraient être déployées les Forces canadiennes et spécifie les objectifs de sécurité que poursuivent les parties à travers ce processus.

### ***Le débat actuel***

De prime abord, la relance du dialogue entre le Canada et l'Union européenne semble avoir freiné le déclin de la politique de sécurité européenne du Canada. Néanmoins, il y a lieu de se demander si cette série d'initiatives sera suffisante pour inverser ce qui semble être une « tendance lourde ».

De façon générale, les protagonistes qui s'affrontent sur cette question se divisent en deux camps. D'une part, les « optimistes », qui considèrent que tant les Canadiens que les Européens ont intérêt à maintenir des liens étroits. D'autre part, les « pessimistes », qui estiment que les relations canado-européennes en matière de sécurité sont en train de mourir à petit feu tant les forces qui les contrecarrent sont puissantes.

### ***Le point de vue optimiste***

Selon les « optimistes », l'activité diplomatique intenses observée au cours des dernières années entre le Canada et l'Europe témoignent de la vitalité, sinon de la nécessité, de cette relation. Celle-ci offrent, en effet, des avantages substantiels aux deux parties, qui ont en commun certains intérêts importants.

En premier lieu, les Canadiens et les Européens subissent les contrecoups des tendances unilatéralistes ou néo-isolationnistes des États-Unis. Le refus de l'Administration Bush d'adhérer à une série d'ententes multilatérales telles que l'Accord de Kyoto sur les gaz à effet de serre, le traité bannissant les mines antipersonnel, le Protocole sur les inspection de la Convention sur les armes biologiques ou encore le Traité visant à créer un Tribunal pénal international, irritent les gouvernements des deux côtés de l'Atlantique. Ceux-ci ont donc intérêt à travailler de concert pour inciter les États-Unis à adopter une approche internationaliste plus constructive.

---

<sup>3</sup>. Manon TESSIER, « Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec », *Études internationales*, vol. XXVIII, no. 1, mars 1997, p. 131.

<sup>4</sup>. Sur l'évolution du dialogue canado-européen en matière de sécurité, voir Michel FORTMANN et Hélène VIAU, *Canada and the European Security and Defense Policy (ESDP) : Between a Rock and a Hard Place*, Texte présenté au symposium conjoint MEACI (ISROP)-YCISS, Toronto, 18-19 mai 2001.

Comme le soulignent de nombreux auteurs<sup>5</sup>, les exigences de la « guerre » au terrorisme pourraient bien forcer les États-Unis à assouplir leurs politiques. Pour avoir un tant soit peu de chance de succès, cette lutte nécessite, en effet, un soutien de la communauté internationale, et en particulier des autres États occidentaux. Les circonstances sont donc favorables à la mise en œuvre, par ces derniers, d'une stratégie concertée.

Pour les Canadiens, la situation actuelle rappelle celle qui prévalait en 1945-1950 et qui avait menée à la recherche, en Europe, d'un « contrepois » à l'influence américaine. Ottawa avait, au cours de la guerre, souffert de certains excès de zèle, de la part de leurs voisins du sud, alors que ces derniers avaient pris en charge la défense du continent nord-américain.<sup>6</sup> Cette situation pourrait bien se reproduire aujourd'hui, puisque que les États-Unis se sont lancés, depuis le 11 septembre, dans l'érection d'un périmètre de sécurité avec la même frénésie que celle qui a suivi l'attaque de Pearl Harbor en décembre 1941. Pour Ottawa, les tendances unilatéralistes des États-Unis sont particulièrement inquiétantes puisque, sans appui des Européens, il n'aura d'autre choix que de se plier aux exigences de Washington.

Le second argument est d'ordre stratégique. Les États-Unis, mais aussi le Canada et l'Europe, sont des États vulnérables aux tensions internationales. Ils subissent fréquemment les contrecoups des conflits locaux, que ce soit par l'afflux de réfugiés, la désorganisation de leurs réseaux commerciaux ou même par l'exportation de la violence sur leur territoire. De plus, tous ces États sont soumis à des pressions semblables de la part de leur opinion publique, soit la nécessité d'agir face aux situations de violation massive des droits de la personne et du droit international tout en maintenant leurs dépenses militaires au plus bas niveau possible. Ceci explique, en partie, pourquoi le Canada, les États-Unis et la plupart des pays d'Europe occidentale ont participé aux trois grandes coalitions formées depuis 1990 (Guerre du Golfe, Kosovo et Afghanistan). Dans la mesure où ce type d'action collective pourrait bien rester, au cours des dix prochaines années, la norme en matière d'intervention internationale, Canadiens et Européens ont tout intérêt à collaborer étroitement.

Le troisième argument à l'appui la thèse optimiste découle de la communauté de valeurs et de culture qui unit l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord. Des deux côtés de l'Atlantique, les gouvernements et les populations restent fermement attachés aux respects des droits de la personne, à la démocratie et aux préceptes de l'économie de marché. Cette convergence de valeurs contribue à créer un sentiment d'identité commun et, par extension, une perception semblable de menace et des moyens de s'en protéger<sup>7</sup>.

Ottawa et la plupart de gouvernements européens semblent avoir épousé une conception de la sécurité semblable. Lorsqu'ils ont entamé le processus d'intégration militaire, les Européens ont d'abord préféré se concentrer sur les questions de sécurité plutôt que de défense. C'est ainsi que sont nées, en 1992, les « missions de Petersberg », qui regroupent les « missions humanitaires ou évacuations d'urgence de ressortissants, les missions de maintien de la paix, les missions de combat lors d'opération de gestion des crises, y compris de rétablissement de la paix ». Aujourd'hui encore, ces missions sont au cœur de l'approche intégrée des Européens. Les Canadiens, pour leur part, ont non seulement acquis une grande expertise en matière de maintien de la paix, mais ils ont aussi contribué à formuler des concepts de sécurité novateurs, tels que « sécurité coopérative », la « sécurité humaine » ou la « puissance douce (terme traduisant maladroitement

---

5. Par exemple, Barry R. POSEN, « The Struggle Against Terrorism : Grand Strategy, Strategy, and Tactics », *International Security*, vol. 26, no. 3, hiver 2001-02; G. John IKENBERRY, « American Grand Strategy in the Age of Terror », *Survival*, vol. 43, no. 4, hiver 2001, p. 19; Jusuf WANANDI, « A Global Coalition Against International Terrorism », *International Security*, vol. 26, no. 4, printemps 2002, p. 184; Stephen M. WALT, « Beyond bin Laden : Reshaping U.S. Foreign Policy », *International Security*, vol. 26, no. 3, hiver 2001-02.

6. Stéphane ROUSSEL Paul LÉTOURNEAU et Roch LEGAULT, « Le Canada et la sécurité européenne (1943-1952) : À la recherche de l'équilibre des puissances », *Revue canadienne de défense*, vol. 23, no. 4, été 1994, p. 23-27; vol. 24, no. 1, automne 1994, p. 17-22.

7. David G. HAGLUND, *The North Atlantic Triangle Revisited. Canadian Grand Strategy at Century's End*, Toronto, CIIA, 2000, p. 101-103.

le concept de *soft power*).<sup>8</sup> Ainsi, le Canada et l'Union européenne partagent une conception de la sécurité qui met l'accent sur des thèmes tels que la prévention des conflits, le contrôle des armements (notamment en ce qui a trait aux mines antipersonnel et aux armes légères), la consolidation de la paix, le respect des droits humains. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que six des douze membres du « réseau pour la sécurité humaine », formé à l'initiative du Canada, soient des États qui, sans être nécessairement membres de l'UE, sont européens (Autriche, Grèce, Irlande, Norvège, Pays Bas et Suisse).

Cette convergence se manifeste non seulement dans le contenu des déclarations consacrées aux questions de sécurité, mais aussi dans la définition de la nature des missions militaires que le Canada serait disposé à entreprendre de concert avec les Européens. L'expertise et la crédibilité du Canada en matière de maintien de la paix ou de sécurité humaine pourraient, en effet, être bien utiles aux Européens. C'est en grande partie sur ces similarités dans la conception de la sécurité que tablent les « optimistes », puisque c'est sur ce plan que d'éventuels progrès majeurs et initiatives concrètes seront réalisées. À terme, la participation aux missions de Petersberg pourrait bien remplir un rôle similaire à la présence militaire canadienne au cours de la guerre froide.

### ***Le point de vue pessimiste***

Le premier argument des pessimistes est à l'effet que les relations canado-européennes sont victimes du processus d'intégration continentale en cours des deux côtés de l'Atlantique. Le processus d'introspection auquel se livrent actuellement les États européens, ainsi que les difficiles négociations que nécessite le moindre progrès dans l'harmonisation de leurs politiques de défense, réduisent leur capacité à accorder une grande attention aux revendications de tiers. À terme, l'Europe de la défense pourrait bien se suffire à elle-même, faisant ainsi disparaître la nécessité d'entretenir des relations avec des États comme le Canada. Celui-ci éprouve même des difficultés à maintenir des contacts étroits avec les six États européens membres de l'OTAN mais non de l'UE (Hongrie, Islande, Norvège, Pologne, République Tchèque et Turquie), tant ceux-ci sont tournés vers l'Union européenne. Le Canada occupe ainsi une position à la fois unique et inconfortable en Europe, où il est souvent perçu comme le « septième des six ». Les Canadiens, au demeurant, reconnaissent bien cette tendance, au point où un sentiment de lassitude à l'égard de l'Europe tend à se répandre<sup>9</sup>.

Un phénomène similaire se produit en Amérique du Nord, alors que les Canadiens sont aspirés dans une dynamique continentaliste. L'intégration économique (qui se manifeste par la croissance des échanges avec les États-Unis au détriment de celles avec l'Europe) s'accompagne d'une intégration en matière de défense. Ce processus, qui trouve son origine en 1940, franchit actuellement une nouvelle étape avec les discussions sur la création d'un « périmètre de sécurité nord-américain ». Les Canadiens ont donc de moins en moins de raison d'accorder une attention particulière à ce qui se passe en Europe.

Un autre argument souvent évoqué par les pessimistes touche à la substance des relations canado-européennes. Les progrès observés au cours des dernières années dans les relations Canada-UE semblent spectaculaires, mais il y a lieu de se demander s'il ne s'agit pas de politiques purement déclaratoires. Si les nombreuses ententes signées depuis 1999 ont effectivement permis la relance des discussions et de la réflexion, les engagements concrets se font encore attendre. La nature exacte des ressources accordées aux activités prévues par ces ententes demeure vague et, jusqu'à présent, le Canada n'a eu l'occasion de participer à une mission européenne. Ainsi, ces engagements représentent tout au plus une porte ouverte, qu'aucune des deux parties n'a encore réellement emprunté. Les critiques se font d'ailleurs fort de rappeler que le Canada est, aujourd'hui comme il y a trente ans, l'un des États membres de l'OTAN qui consacre le moins de ressources à la défense, ce qui n'aide certainement pas sa cause en Europe.

---

<sup>8</sup>. Myriam GERVAIS, et Stéphane ROUSSEL, «De la sécurité de l'État à celle de l'individu : l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996)», *Études internationales*, vol. 29, no. 1, mars 1998, p. 25-52.

<sup>9</sup>. David G. HAGLUND, *op. cit.* (2000), p. 52-75

Par ailleurs, les initiatives canadiennes à l'égard de l'Europe (notamment le processus ayant mené à la *Déclaration* de décembre 2000) ont été largement le fruit des efforts du ministre Lloyd Axworthy et de ses fonctionnaires des Affaires étrangères. Jusqu'à présent, il n'est pas évident que son successeur actuel, William Graham, manifeste le même intérêt pour l'option européenne du Canada. Pire encore, rien n'indique que ces projets sont appuyés avec enthousiasme par le ministère de la défense, traditionnellement plus favorable à la coopération vers les États-Unis. De ce point de vue, les progrès réalisés depuis 2000 pourraient bien être éphémères...

Enfin, l'approfondissement et la mise en œuvre de toutes ces initiatives semblent toujours handicapés par certaines ambivalences du côté canadien. L'un des réticences manifestés par les Européens face au développement de liens plus étroits avec le Canada tient au fait que celui-ci oscille constamment entre des positions « atlantiste » et « européanniste », c'est-à-dire entre une politique axée prioritairement sur l'Alliance atlantique ou sur l'Union européenne.<sup>10</sup> Ottawa tend, en effet, à émettre des signaux contradictoires, encourageant d'une part les progrès des Européens en matière de défense, mais en s'opposant à tout ce qui pourrait remettre en question la primauté de l'OTAN comme institution garantissant la sécurité européenne. Si une partie de ces ambiguïtés ont été levées par la Déclaration bilatérale de décembre 2000, elles continuent de freiner le processus.

---

<sup>10</sup>. Michel FORTMANN et Hélène VIAU, *op. cit.* (2001).