



**Le rôle international d'un Etat : construction,
institutionnalisation et changement. Le cas de la
politique canadienne de maintien de la paix en Afrique**
Mélanie Cathelin

► **To cite this version:**

Mélanie Cathelin. Le rôle international d'un Etat : construction, institutionnalisation et changement. Le cas de la politique canadienne de maintien de la paix en Afrique. Political science. Institut d'études politiques de Bordeaux, 2008. French. <tel-00354853>

HAL Id: tel-00354853

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00354853>

Submitted on 21 Jan 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ MONTESQUIEU – BORDEAUX IV / INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE BORDEAUX
ÉCOLE DOCTORALE DE SCIENCE POLITIQUE DE BORDEAUX (E.D. 208)
CEAN – Centre d'Étude d'Afrique Noire (UMR 5115 DU CNRS)

**LE RÔLE INTERNATIONAL D'UN ÉTAT : CONSTRUCTION,
INSTITUTIONNALISATION ET CHANGEMENT**

Le cas de la politique canadienne de maintien de la paix en Afrique

Thèse pour le Doctorat en Science Politique

Sous la direction de M. le Professeur Daniel Compagnon

présentée et soutenue publiquement par

Mélanie CATHELIN

le 8 décembre 2008

Membres du jury :

M. Daniel BACH, Directeur de recherche CNRS, Institut d'Études Politiques de Bordeaux

M. Daniel BOURMAUD, Professeur, Université de Pau et des Pays de l'Adour ; *rapporteur*

M. Frédéric CHARILLON, Professeur, Université de Clermont-Ferrand ; *rapporteur*

M. Daniel COMPAGNON, Professeur, Institut d'Études Politiques de Bordeaux ; *Directeur de thèse*

M. Alex MACLEOD, Professeur, Université du Québec à Montréal – Canada

REMERCIEMENTS

Bien que la thèse soit un exercice solitaire par excellence, ce travail n'aurait pas pu voir le jour sans les soutiens nombreux que m'ont apportés mon directeur, les membres de l'équipe du CEAN et de l'IEP, les personnes rencontrées au cours de mes recherches, mes amis et ma famille au cours de ces années.

Je remercie donc en premier lieu Daniel Compagnon pour avoir accepté de diriger ce travail. Ses conseils, sa relecture attentive du texte, son humour ainsi que son habilité à dédramatiser les situations, ont constitué des soutiens précieux et m'ont permis de mener ce travail à son terme.

Je remercie également Messieurs Daniel Bach, Daniel Bourmaud, Frédéric Charillon et Alex Macleod pour avoir accepté de faire partie du jury de soutenance.

Durant toutes ces années j'ai pu bénéficier de l'appui, matériel et humain, de l'équipe du Centre d'étude d'Afrique noire de l'Institut d'études politiques de Bordeaux. Je souhaite en particulier remercier René Otayek et Michel Cahen, ainsi que Dominique Darbon, pour m'avoir permis de mener mes recherches dans de bonnes conditions.

Je remercie Jacques Palard pour avoir facilité la mise en place d'un échange entre l'IEP et l'Institut québécois des hautes études internationales (IQHEI) de l'Université Laval. Je suis également très reconnaissante à l'équipe de l'IQHEI, en particulier Gérard Hervouet et Jean-Sébastien Rioux, pour l'accueil qu'ils ont réservé à mon projet de recherche, et pour le dynamisme qu'ils ont su y insuffler. Je remercie également les doctorants et docteurs de l'IQHEI, Nicolas Foucras, Richard Garon, Jean-François Morel et Oana Tranca, pour tous les bons moments passés à Québec. Un grand merci à David Nadeau et Ginette Karirekinyana pour leur accueil chaleureux et leur amitié.

Mes remerciements vont également au personnel de l'IEP, en particulier Karine Jénart et Catherine Blanc pour leur écoute et leur gentillesse.

Je remercie les doctorants et docteurs de l'IEP : Aurélie, Bénédicte, David, Flora, Gaël, Jeanne, Manu, Marie, Marie-Emmanuelle, Niels, Stéphanie et Rodolphe, pour l'esprit d'équipe et la bonne humeur qu'ils ont su faire régner tout au long de ces années dans le « bureau des ATER ».

Toute ma reconnaissance va également à Christine Deslaurier et à Vincent Foucher pour m'avoir intégrée dans leur groupe de recherche, et « initiée » aux arcanes du métier. La finalisation de ce travail doit beaucoup à leur amitié et à leur soutien.

Merci à mes amis, lointains ou présents, pour m'avoir soutenue dans ce parcours qui fut souvent semé d'embûches et de remises en question : Catherine, Céline, Élodie, Élise, François et Charlotte, Martin et Caroline, Maud, Pierre, Vanessa, et Winnie.

Merci à mes parents, Andrée et Bernard, à mes beaux-parents, Lydia, Michel, Francis et Annick, à ma tante Brigitte, et à mes grands-mères, pour leur soutien affectueux et quelque fois soucieux, mais jamais démenti.

Je n'ai pas de mots assez forts pour remercier Mathieu de son écoute, de sa patience et de son amour durant toutes ces années. Merci enfin à Giacomo, pour avoir éclairé de ses sourires et de ses babilllements la dernière année de ce travail.

Table des Matières

Liste des sigles et des acronymes	6
Introduction	9
Présentation de l'objet : la politique canadienne de maintien de la paix en Afrique dans le contexte de la nouvelle division du travail international en matière de gestion des conflits	11
La question du changement en politique étrangère	16
Les États et leurs rôles dans la société internationale	28
Méthodologie	34
Plan	38
Chapitre 1 L'analyse des rôles en politique étrangère : cadre théorique	41
Section I L'analyse décisionnelle en politique étrangère : l'étude du temps court	42
I. Fondements de l'analyse décisionnelle : l'influence du behaviourisme	42
II. Au cœur de la « boîte noire » : l'apport de l'analyse des politiques bureaucratiques	44
A. Le modèle des politiques bureaucratiques	45
B. Limites méthodologiques : de la difficile transposition du modèle	48
Section II Le double apport du constructivisme et de l'institutionnalisme sociologique pour l'analyse de la politique étrangère.	54
I. Le constructivisme : une approche sociologique des relations internationales	55
A. Fondements théoriques et épistémologiques	56
B. Rôle, identité et normes au cœur du projet constructiviste	59
C. Changer de rôle : apports et limites de l'approche constructiviste	62
II. Institution, identité et rôle en politique étrangère : l'apport des analyses institutionnalistes des politiques publiques	65
A. Identité politique et institutionnalisation	65
B. Historicité et étude des rôles en politique étrangère	69
C. Rôle et institutions : genèse et effets structurants	72
Première partie Rôle et identité internationale : le maintien de la paix dans la politique canadienne de « puissance moyenne »	79
Chapitre 2 Le Canada et le maintien de la paix : genèse d'un rôle	81
Section I La notion de puissance moyenne, un concept problématique	82
I. « L'obsession du rang », point commun aux différentes analyses de la politique étrangère canadienne	83
A. Le Canada, puissance moyenne ? Des lectures concurrentes	84
B. Du statut à la fonction : la puissance moyenne, une notion qui résiste à la conceptualisation	88
C. Un label mobilisé à des fins politiques	94
II. Un discours au service d'une entreprise politique : la promotion d'une identité internationale spécifique	97
A. Fonctionnalisme et quête d'influence	98
B. La contestation de l'ordre international de l'après-guerre	102
Section II Le maintien de la paix, mythe fondateur du rôle du Canada sur la scène internationale	108
I. Mythe et âge d'or : l'apogée de la politique étrangère canadienne	109
A. Les mandarins de la politique étrangère canadienne	109
B. L'internationalisme au service des intérêts canadiens	114

C. Un environnement favorable à la politique canadienne de sécurité collective	116
II. Le récit mythique : la crise de Suez dans l’imaginaire politique canadien	121
A. Le « corps de texte ritualisé »	122
B. Le legs de Pearson : l’invention du maintien de la paix	127
C. De la réalité au mythe	129
Chapitre 3 Rôle et héritage politique : trajectoires d’institutionnalisation du maintien de la paix dans la politique étrangère canadienne	136
Section I Rôle et intérêt : la politique canadienne de maintien de la paix durant la « guerre froide »	138
I. Le maintien de la paix : une tradition de la politique étrangère canadienne	139
A. Un rôle qui transcende les clivages politiques (1957-1992)	139
B. Un rôle incorporé : l’armée canadienne, une armée de gardiens de la paix ?	149
II. Maintien de la paix et puissance moyenne : la diplomatie « de créneau »	157
A. Le maintien de la paix : la meilleure politique de défense du Canada	157
B. Le maintien de la paix comme levier d’une politique d’influence	160
Section II Rôle national, héritage politique et mémoire collective	161
I. Rôle national et mémoire collective : le maintien de la paix, un rôle populaire	162
A. Le maintien de la paix, expression du nationalisme canadien	162
B. Le maintien de la paix dans l’imaginaire national	165
II. Maintien de la paix et opinion publique	168
Chapitre 4 Rôle et modification des contraintes externes : la politique canadienne de maintien de la paix après la fin de la « guerre froide »	176
Section I Nouvelle division du travail et recomposition des rôles des acteurs étatiques : le maintien de la paix après la « guerre froide »	178
I. Les modifications structurelles du maintien de la paix dans un ordre international en mutation	178
A. D’un rôle périphérique à une position centrale : le maintien de la paix dans le monde post-« guerre froide »	179
B. Le vide doctrinal de la pratique onusienne du maintien de la paix	184
C. Deux systèmes normatifs concurrents : maintien de la paix et intervention humanitaire	187
II. Le maintien de la paix, un critère de puissance : vers un risque de marginalisation des puissances moyennes ?	193
Section II (Sauve)garder son rôle : les contradictions de la politique canadienne de maintien de la paix	199
I. Le décalage entre les discours et les pratiques au cœur des contradictions de la politique canadienne de maintien de la paix	200
A. De la sécurité « coopérative » à la sécurité « humaine » : la redéfinition de la politique canadienne de maintien de la paix	200
B. Les limites du discours : la politique étrangère canadienne des années 1990, une diplomatie d’intention ?	208
II. Les logiques de concurrence au sein de l’appareil politique pour la définition légitime du rôle	216
A. Les débats sur l’utilisation des FC : quels critères d’intervention ?	217
B. La fragmentation du discours de la sécurité au sein de l’appareil gouvernemental	226
C. Redéfinir son rôle : l’éternelle question de la sélectivité des engagements	231
Deuxième partie Pratiques sociales du rôle : les interventions canadiennes dans l’Afrique des Grands Lacs	239
Chapitre 5 De l’aide au développement à la gestion des conflits : la transformation du rôle du Canada en Afrique	241

Section I L’Afrique comme lieu d’exercice de la politique de « puissance moyenne » du Canada	242
I. Logiques périphériques et intérêts croisés : éléments de structuration de la politique canadienne en Afrique	243
A. Le rôle prédominant des acteurs non gouvernementaux : l’action canadienne en Afrique, une politique de réseaux	243
B. Des relations marginales et contraintes : l’intérêt limité d’Ottawa pour les « affaires africaines »	249
II. L’aide au développement en Afrique : relais des intérêts canadiens et support de construction identitaire	253
A. Le Rwanda et le Zaïre, deux pays cibles de l’APD canadienne	254
B. Dynamiques internes et politique étrangère : la politique africaine du Canada à l’interface des scènes nationale et internationale	260
Section II La sécurité, condition du développement : la transformation du sens de l’intervention canadienne en Afrique	268
I. De la réduction de la pauvreté à la lutte contre l’insécurité politique: les inflexions de la politique africaine du Canada	269
A. Évolutions des représentations et rationalisation de la politique d’aide : l’intégration d’objectifs politiques et la mise en place d’une politique de conditionnalité	269
B. Les mutations du dispositif de coopération	277
C. L’Afrique, espace privilégié de l’insécurité : repenser les modalités de l’intervention canadienne en Afrique.	281
II. Le Rwanda comme illustration de cette transformation	287
A. Le Rwanda : la « chasse gardée de l’ACDI », un monopole progressivement remis en cause	287
B. Les enjeux d’interprétation du conflit rwandais et leur traduction dans sa prise en charge par la politique étrangère canadienne	292
C. Concurrence des normes, altération des pratiques : l’évolution de la politique canadienne au Rwanda	296
Chapitre 6 Les cadres d’interprétation du rôle : tradition et invention dans la politique canadienne de maintien de la paix dans l’Afrique des grands lacs	304
Section I Structures normatives et interprétation du rôle	306
I. Les interventions canadiennes au Rwanda : les logiques d’adéquation au rôle	307
A. L’interprétation de la situation rwandaise : le prisme régional comme lecture dominante	307
B. La participation du Canada aux missions de paix au Rwanda : une contribution exemplaire de sa politique de puissance moyenne	313
C. Le rôle hérité comme variable explicative	317
II. Le contexte de l’intervention canadienne au Zaïre : l’interprétation d’un rôle non conventionnel	320
A. L’interprétation de la situation zaïroise : la lecture humanitaire comme filtre interprétatif dominant	321
B. La dimension stratégique du rôle : l’ouverture d’une fenêtre d’opportunité	328
C. Le Canada, leader d’une force multinationale : un rôle hors-norme	336
Section II Processus d’adéquation et mécanismes d’invention : une comparaison des processus décisionnels au Rwanda et au Zaïre	342
I. Le poids des routines organisationnelles dans la structuration des préférences canadiennes au Rwanda	343
A. Un processus décisionnel classique : la participation du Canada aux missions de l’ONU au Rwanda	343
B. Après le génocide, la participation du Canada à une MINUAR renforcée : la modification marginale des procédures décisionnels	349
C. Les ressources interprétatives du rôle : un comportement archétypique de la politique canadienne de puissance moyenne	357

II. Invention et improvisation : la politique canadienne au Zaïre	362
A. L'implication directe du chef du gouvernement et la contraction du processus décisionnel	363
B. Des divergences d'intérêts : un processus déséquilibré au profit du MAECI	366
Chapitre 7 : Mise en œuvre du rôle : ressources et contraintes d'une « puissance moyenne » dans la nouvelle division internationale du travail	372
Section I Le rôle comme ressource politique : effets d'opportunité et stratégies de légitimation	374
I. L'intervention au Zaïre, ressource politique sur la scène nationale	375
II. La revendication d'une citoyenneté positive : la défense de l'image du bon citoyen international	380
Section II Les logiques de division du travail comme cadre contraignant de l'exercice du rôle	384
I. L'exercice du leadership : enjeux d'influence et de crédibilité	385
A. L'influence, fonction des ressources matérielles et institutionnelles	386
B. Enjeux de crédibilité : les stratégies argumentatives	393
II. Les enjeux politiques de la répartition du travail en matière de gestion de la sécurité politique internationale	397
A. Les relations avec les pays africains : les limites d'une politique fondée sur l'image	398
B. Les relations avec les États-Unis : la souris et l'éléphant	402
C. Les dissensions au sein de l'appareil gouvernemental	406
Chapitre 8 Rôle et changement : logiques d'apprentissage social et reconfiguration partielle des intérêts	413
Section I L'ajustement des réponses politiques : entre autonomie et contrainte	414
I. La mémoire du génocide rwandais, filtre interprétatif de la politique canadienne de maintien de la paix.	415
II. L'intervention au Zaïre comme réponse aux dysfonctionnements du système onusien	420
Section II Les logiques de « recyclage » : sur les limites du changement de rôle en politique étrangère.	426
I. Les logiques d'héritage : la renégociation partielle des règles de la relation Canada – Onu	428
A. La réévaluation des engagements vis-à-vis de l'ONU : vers une plus grande sélectivité	429
B. La production et la diffusion de nouvelles normes de gestion des crises	433
II. Les logiques de reconversion : l'Afrique comme laboratoire d'expérimentation de nouvelles techniques de maintien de la paix	437
A. Une politique d'avant-garde : le Canada et la BIRFA	438
B. La diffusion du modèle canadien de maintien de la paix	441
Conclusion	447
Bibliographie	457
Ouvrages théoriques	457
Relations Internationales	457
Politique étrangère	462
Sociologie de l'action publique	465
Sociologie politique / Sociologie historique	467
Gestion des conflits, Maintien de la paix et intervention humanitaire	468
Général	468
Maintien de la paix et gestion des conflits en Afrique	470
Politique étrangère canadienne	473
Général	473
Maintien de la paix	478
Politique du Canada en Afrique	481

Politique canadienne de gestion des conflits en Afrique	484
Littérature Grise	485
Gouvernement du Canada	485
Parlement – débats et rapports	488
Documents ONU	489
Archives	490
Annexes	492
Annexe 1 – Liste des entretiens	493
Annexe 2 – Tableaux et figures concernant le maintien de la paix	495
Annexe 3 – Documents sur la politique étrangère canadienne	497
Annexe 4 – Documents sur la politique canadienne de maintien de la paix	508
Annexe 5 – Documents sur la politique canadienne au Rwanda et au Zaïre	515
	522
Index des noms propres	543

Liste des sigles et des acronymes

ACCT Association de coopération culturelle et technique
ACDI Agence canadienne de Développement international
ACOR Association des Canadiens d'origine rwandaise
AFDL Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo
BCP Bureau du Conseil privé
BIRFA Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente
CAD Comité d'aide au développement
CIDPDD Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
DART Disaster assistance response team
DIPOL Direction des politiques
DOMP Département des opérations de maintien de la paix
FAR Forces armées rwandaises
FAZ Forces armées zaïroises
FC Forces canadiennes
FMN Force multinationale
FPR Front patriotique rwandais
FIDH Fédération internationale des droits de l'homme
FINUL Force intérimaire des Nations unies au Liban
FORPRONU Force de protection des Nations unies
FUNU Force d'urgence des Nations unies
GAA Direction de l'Afrique anglophone
GAF Direction de l'Afrique francophone
GONUL Groupe d'observation des Nations unies au Liban
HCR Haut commissariat aux réfugiés
IDS Direction de la sécurité régionale et de la Défense
LRDH Ligue rwandaise des droits de l'homme
MAE Ministère des Affaires extérieures
MAECI Ministère des Affaires étrangères et du commerce international
MDN Ministère de la Défense nationale
MONUC Mission des Nations unies au Congo
MINUAR Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda
MINUEE Mission des Nations unies en Éthiopie et en Érythrée
MONUOR Mission d'observation des Nations unies en Ouganda-Rwanda
MSF Médecins sans frontières
MRND Mouvement républicain national pour la démocratie et le développement

NRA National Resistance Army
ONUCI Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire
ONUSOM Opération des Nations unies en Somalie
OUA Organisation de l'unité africaine
PNUD Programme des Nations unies pour le développement
QGDN Quartier général de la Défense nationale
SADC Southern African Development Community
SCEMD Sous-chef d'État-major de la Défense
SUCO Service universitaire canadien outre-mer
UA Union africaine
UNAMSIL United Nations Assistance Mission in Sierra Leone
UNAMIL United Nations Assistance Mission in Liberia
UNFICYP Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre
UNITAF United Task Force
UNMOGIP Groupe des observateurs militaires des Nations unies en Inde et au Pakistan
UNR Université nationale du Rwanda
ZIT Zaïre interdepartmental task force

Introduction

« S'il y a un domaine des relations internationales dans lequel le Canada joue un rôle actif – et il n'est même pas exagéré de dire qu'il y occupe la place de leader – c'est le maintien de la paix »¹. En 1991, lorsque W. H. Baxter, directeur de la revue *International Perspectives*, écrit cette phrase, la réalité ne peut que lui donner raison : le Canada est parmi les premiers contributeurs de troupes et d'officiers aux opérations de paix de l'ONU. Depuis 1956, date de la création de la Force d'urgence des Nations unies (FONU) à Suez, le Canada a participé à toutes les opérations de paix de l'ONU, et a fait de cette pratique un élément central de sa politique étrangère, au point qu'elle est revendiquée, par ses élites politiques, comme constitutive de son identité nationale et de ses intérêts, en un mot de son « rôle », sur la scène internationale².

En janvier 2008, avec une contribution de 168 personnes, le Canada occupe la 53^{ème} place de la liste des contributeurs, largement devancé par les membres permanents du Conseil de sécurité ainsi que par d'autres pays européens comme l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne ou la Belgique³. En Afrique sub-saharienne en particulier, seuls cinquante-trois Canadiens sont déployés dans le cadre de missions de paix de l'ONU, alors que cette région concentre plus de

¹ W. H. Baxter. Canada and International Peacekeeping. *International Perspectives : Peacekeeping and International Relations*, 19 (9), January 1991, p. 1.

² Jack L. Granatstein. Canada and Peacekeeping : Image and Reality. In Granatstein J. L. (ed.). *Canadian Foreign Policy. Historical Readings*. Toronto : Copp Clark Pitman Ltd, 1986, p. 232-241.

³ Global Policy Forum. Troops and Other Personnel Contribution to Peacekeeping Operations : 2008. Consultable en ligne au <http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/data/pktp08.htm>.

deux-tiers du total des forces onusiennes déployées dans le monde⁴. La contribution canadienne aux missions onusiennes de paix en Afrique se résume à l'envoi d'une poignée d'observateurs militaires en République démocratique du Congo, quatre officiers dans le cadre de la Mission des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD), sept policiers en Côte d'Ivoire (Mission des Nations unies en Côte d'Ivoire – MINUCI) et trente-huit personnes, comprenant à la fois des officiers, des forces de police et des observateurs militaires au sein de la Mission des Nations unies au Soudan (MINUS).

Ces chiffres témoignent à eux seuls de l'ampleur des changements qui se sont fait jour dans la conduite de la politique étrangère canadienne depuis la fin de la « guerre froide ».

En effet, la pratique canadienne du maintien de la paix, figure centrale de la politique étrangère de cet acteur depuis 1956, s'est profondément modifiée suite aux bouleversements de la scène internationale entraînés par la chute du Mur de Berlin, au point de ne plus conserver aujourd'hui qu'une dimension largement symbolique. Comment interpréter la nature et le degré des changements intervenus dans la politique étrangère canadienne ? Ces changements renvoient-ils à une restructuration des intérêts et des préférences de cet acteur sur la scène internationale ? Doivent-ils au contraire être appréhendés comme de « simples » processus d'ajustement des réponses politiques face à un environnement mouvant ? L'objectif de ce travail est d'interroger l'évolution du rôle du Canada dans la gestion de la sécurité politique internationale, à travers les expériences canadiennes de maintien de la paix en Afrique, plus particulièrement dans l'Afrique des Grands Lacs. Au-delà, il s'agit de soumettre à l'analyse les mécanismes de changement et de redéfinition des rôles dévolus aux États dans la mise en œuvre de leur politique étrangère, en identifiant les facteurs à l'origine de ces évolutions.

⁴ En 2008, sur vingt-deux opérations de paix de l'ONU déployées dans le monde, neuf le sont en Afrique sub-saharienne. Plus de 62 000 personnes, comprenant des forces militaires, des observateurs et des forces de police, prennent part à ces opérations. Peace and Security Section of the Department of Public Information in cooperation with the Department of Peacekeeping Operations. *Monthly Summary of Contributors of Military and Civilian Police Personnel*. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>.

Présentation de l'objet : la politique canadienne de maintien de la paix en Afrique dans le contexte de la nouvelle division du travail international en matière de gestion des conflits

Le choix d'étudier ces évolutions à travers les expériences canadiennes de maintien de la paix en Afrique peut, de prime abord, apparaître étonnant : situé à la périphérie des « intérêts nationaux » canadiens, le continent africain n'a jamais fait l'objet d'une politique réellement cohérente de la part des autorités canadiennes. La structuration des échanges, politiques et commerciaux, entre l'Afrique et les pays du Nord, parce qu'elle a été largement surdéterminée par l'affrontement entre les puissances coloniales, puis entre les États-Unis et l'Union soviétique, n'a offert qu'une marge de manœuvre limitée à des pays de moindre puissance et sans passé colonial comme le Canada. Les relations entre le Canada et les pays d'Afrique sub-saharienne ont longtemps été canalisées à travers le Commonwealth, puis plus tard par le réseau de la Francophonie. Des programmes de formation militaire limités à quelques pays, ainsi que l'aide au développement, ont constitué l'essentiel de leurs échanges⁵. Pourtant, l'Afrique a été un lieu d'exercice privilégié de la politique canadienne de « puissance moyenne ».

Le terme de « puissance moyenne » est étroitement associé à la politique étrangère canadienne : il renvoie à l'idée d'un statut particulier pour cet acteur sur la scène internationale, statut auquel sont associés certains rôles et certains modes de conduite, dont le maintien de la paix n'est qu'une des manifestations⁶. Le socle idéologique de cette politique est constitué par la notion d'« internationalisme altruiste » ou *humane internationalism*⁷, formalisée dans les années 1950 par le ministre des Affaires extérieures Lester B. Pearson⁸.

⁵ Mélanie Cathelin. *Les enjeux de la politique canadienne d'aide au développement en Afrique sub-saharienne*. Mémoire de DEA : CEAN : Bordeaux, 2001.

⁶ Comme nous le verrons, le terme de « puissance moyenne », comme catégorie analytique, soulève de nombreux problèmes, d'où la mise entre guillemets de cette expression. Pour la commodité de la lecture, les guillemets seront supprimés par la suite. Voir chapitre 2.

⁷ Le terme de « humane internationalism » est en fait utilisé par un universitaire canadien, Cranford Pratt, pour caractériser l'orientation philosophique de la politique étrangère canadienne. Cranford Pratt (ed.). *Middle Power Internationalism. The North-South Dimension*. Montréal : McGill-Queen's University Press, 1990, 176p.

⁸ Lester B. Pearson occupe le poste de ministre des Affaires extérieures de 1948 à 1957, avant de devenir Premier ministre en 1963. C'est à son initiative, conjointement avec le secrétaire des Nations unies Dag Hammarskjöld, que sera créée la « première » force de paix des Nations unies, lors de la crise de Suez, en 1956. À l'instar de la majeure partie de la classe politique d'après-guerre, Lester B.

Ce discours politique, mélange d'idéalisme internationaliste, de sens pratique et de circonspection, s'inscrit dans la tradition libérale de la discipline des Relations Internationales, et se traduit par la revendication d'un rôle actif et constructif dans les grandes organisations internationales. À l'instar des autres acteurs de puissance jugée équivalente, comme le Danemark, la Suède, la Norvège, l'Australie ou les Pays-Bas, l'action extérieure du Canada est en effet motivée, depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, par la promotion d'un ordre international stable et pacifique⁹, tout en assurant la pérennité des structures qui lui garantissent un rôle important en tant que pays développé. D'où l'importance accordée par ses élites dirigeantes à la constitution et au renforcement des mécanismes de régulation, une politique qui s'est manifestée notamment par la participation systématique des Canadiens aux opérations de paix de l'ONU depuis 1956.

La chute du Mur marque le début d'une nouvelle ère du maintien de la paix onusien. Libéré du carcan de l'ordre bipolaire, ce mode de gestion des conflits jusqu'ici caractérisé par sa modestie – tant en termes de moyens que d'objectifs – acquiert une importance renouvelée. Longtemps cantonné à l'arrière plan de la scène internationale, le maintien de la paix devient l'un des instruments favoris de gestion des « nouvelles » formes de conflictualité des années 1990¹⁰.

Pearson est imprégné d'une culture politique à forte connotation libérale. Il défend l'idée d'un internationalisme libéral, notamment dans les rapports entre les pays du Nord et ceux du Tiers-Monde. L'accent est ainsi mis sur le rôle de l'internationalisation des échanges, principalement commerciaux, avec ces pays pour favoriser leur développement social et économique. Il souligne également l'importance des institutions multilatérales et des accords internationaux pour contribuer à l'établissement de la paix, l'équité et la stabilité. Voir par exemple Lester B. Pearson. *Partners in Development. Report of the Commission on International Development*. New York : Praeger, 1969. Pour une étude détaillée des idées de Lester B. Pearson et de la manière dont celles-ci ont influencé durablement la formulation de la politique étrangère canadienne, voir Erika Simpson. The Principles of Humane Internationalism According to Lester B. Pearson. *Journal of Canadian Studies*, 34 (1), Spring 1999, p. 75-92. Voir Chapitre 2.

⁹ Olav Stokke. The determinants of aid policies : general introduction. In Stokke O. (ed.). *Western Middle Powers and Global Poverty : the Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala : The Scandinavian Institute of African Studies, 1989.

¹⁰ En témoigne la littérature abondante consacrée à ce sujet, la création d'une revue scientifique (*Journal of International Peacekeeping*, anciennement *International Peacekeeping*, fondé en 1994) spécifiquement dévolue à ces questions, ou encore, au Canada, la formation d'un Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix rattaché à l'Université de Montréal, et qui publie annuellement, depuis 2003, un *Guide du maintien de la paix*. Voir <http://www.operationspaix.net>.

Cette montée en puissance et en visibilité s'accompagne de profondes mutations, elles-mêmes reliées au mouvement plus général de réagencement de l'ordre international. Ces modifications ont tout d'abord trait à la pratique même du maintien de la paix : cet outil au départ exclusivement orienté vers la gestion et la résolution des conflits interétatiques, se voit en effet détourné de son usage premier pour être mis au service de politiques interventionnistes se revendiquant d'objectifs humanitaires. En justifiant l'ingérence dans les affaires intérieures d'un État tiers au nom de l'idéal humanitaire, le maintien de la paix « nouvelle génération » devient un outil d'influence aux mains des acteurs les plus puissants de la communauté internationale¹¹.

Le deuxième type de modification encouru découle du premier et renvoie lui aux acteurs désormais en charge du maintien de la paix : la période est en effet marquée par l'émergence d'une nouvelle division du travail visant tout à la fois à satisfaire les intérêts des grandes puissances d'une part, et à trouver un nombre toujours plus important de main d'œuvre (de troupes) d'autre part. Cette nouvelle répartition des rôles affecte au premier plan les acteurs traditionnellement engagés dans le maintien de la paix onusien : les puissances moyennes se retrouvent soumises à la double concurrence des membres permanents du Conseil de sécurité et de la liste toujours plus nombreuse de puissances régionales montantes comme l'Inde, le Nigeria ou l'Afrique du Sud, qui s'imposent bien vite parmi les principaux pourvoyeurs de casques bleus. Parangon des puissances moyennes et chef de file des *peacekeepers*, le Canada est directement affecté par cette nouvelle division du travail, qui réduit singulièrement sa marge de manœuvre – et d'influence – sur la scène internationale¹².

¹¹ En tant qu'il se substitue aux formes plus classiques de l'intervention, comme en témoigne par exemple l'évolution de la politique française d'intervention en Afrique. Sur ce sujet voir par exemple Niagale Bagayoko-Penone. *Afrique : les stratégies française et américaine*. Paris : L'Harmattan, 2004. Voir également Bertrand Badie. *La diplomatie des droits de l'homme : entre éthique et volonté de puissance*. Paris : Fayard, 2002.

¹² La revue de littérature sur cette question est très significative de la prise de conscience par les classes politique et universitaire canadienne du risque de marginalisation de cet acteur dans l'un de ses domaines d'action de prédilection. Citons entre autres Jocelyn Coulon. *Le Canada et les Opérations de Paix : un Engagement à Redéfinir*. Ottawa : Council for Canadian Security in the 21st century, CCS Research Paper, Centre Leaster Pearson, avril 2001 ; Desmon Morton. Que faut-il faire ? La sécurité militaire du Canada dans les années 1990. *Paix et Sécurité*, été 1990 ; Charles Philippe David, Stéphane Roussel. Une espèce en voie de disparition ? La politique de puissance moyenne du Canada après la guerre froide. *International Journal*, 52, Winter 1996-1997, p. 39-58 et Richard Giguère. *Le Canada et le maintien de la paix : avons-nous atteint les limites de l'altruisme ?* IQHEI :

Le continent africain devient quant à lui l'espace privilégié de cette forme renouvelée d'interventionnisme : entre 1989 et 1993, le Conseil de sécurité autorise dix opérations de maintien de la paix des Nations unies en Afrique, dans le cadre desquelles sont déployées près de 40 000 soldats de la paix¹³. C'est également en Afrique que la pratique du maintien de la paix va être remise en cause de la manière la plus spectaculaire, comme l'illustrent les échecs successivement rencontrés par les Nations unies en Somalie, en 1993, puis au Rwanda, en 1994. Les expériences onusiennes de paix dans ces pays portent un coup d'arrêt au processus d'expansion du rôle de l'ONU sur le continent africain, qui se traduit par une diminution du nombre d'opérations autorisées – seules cinq missions supplémentaires seront créées entre 1993 et 1998 – et par une chute drastique du nombre de Casques bleus déployés sur les terrains africains¹⁴.

C'est précisément en vertu d'un rôle spécifique dévolu au Canada sur la scène internationale, celui de *gardien de la paix*, que l'Afrique sub-saharienne s'invite de manière récurrente sur l'agenda politique canadien depuis le début des années 1990 : de 1990 à 1996, cet acteur participe à toutes les opérations de paix de l'ONU sur le continent africain. Les expériences des militaires et des diplomates canadiens en Afrique, notamment en Somalie, au Rwanda et au Zaïre vont avoir des répercussions significatives sur le milieu politique, accélérant un processus plus large de redéfinition du rôle du Canada sur la scène internationale.

L'échec rencontré par la communauté internationale en Somalie se double au Canada du profond discrédit jeté sur les forces armées suite au scandale suscité par le meurtre, par des soldats canadiens, d'un jeune somali, Shidane Arone, qui s'était introduit clandestinement dans le camp de base de l'unité déployée dans le cadre de l'opération « Restore Hope », en mars 1993. Cette affaire, qui fit grand bruit, eut pour conséquences la dissolution du corps de parachutistes auquel appartenaient les soldats responsables des exactions, le limogeage du

Communication faite dans le cadre du sixième colloque annuel de l'Association des étudiants en Études canadiennes de l'Université McGill, mars 2001.

¹³ Eric G. Berman, Katie E. Sams. Le maintien de la paix en Afrique. In Nations unies. *Le maintien de la paix : évolution ou extinction?* Genève : Forum du Désarmement, UNIDIR, N°3, 2000, p. 23-34, p. 26.

¹⁴ En 1999, ils ne sont par exemple plus que 12 000. *Ibid.*

chef d'État-major et surtout la mise sur pied d'une enquête parlementaire¹⁵, qui mit en lumière, au-delà du cas particulier des soldats inculpés, les dysfonctionnements du maintien de la paix en général, et de la politique canadienne en particulier.

La même année, les forces armées canadiennes sont mobilisées successivement dans le cadre de la Mission d'observation des Nations unies au Rwanda (MONUOR) puis au sein de la Mission des Nations unies au Rwanda (MINUAR). La concurrence d'autres missions, ainsi que le manque de volonté politique limitèrent la participation canadienne dans un premier temps à l'envoi d'un général, commandant de la mission, le lieutenant-général Roméo Dallaire. L'échec de la MINUAR, le déferlement de violence qui culmina avec le génocide rwandais d'avril 1994, le cri d'alarme de Dallaire aux Nations unies sont largement connus¹⁶. Ce qui l'est moins c'est la répercussion de ces événements au Canada même, tout particulièrement au sein du ministère de la Défense et de celui des Affaires étrangères. La décision d'intervenir au Zaïre, en novembre 1996, ne peut en effet se comprendre indépendamment de la prise en compte du « facteur Rwanda » et de la volonté affichée par les élites politiques, et tout particulièrement par le premier ministre Jean Chrétien et son ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy, d'éviter « un autre Rwanda ».

Pour faire face à la déstabilisation provoquée par la présence massive de réfugiés rwandais – dont un certain nombre de « génocidaires » – à la frontière entre le Rwanda et le Zaïre, le gouvernement canadien décide, en novembre 1996 et pour la première fois de son histoire, d'intervenir directement en Afrique, c'est-à-dire en dehors de la chaîne onusienne de commandement, en prenant le leadership d'une force multinationale d'intervention. Cette décision demeure peu suivie d'effets : suite au manque de volonté des autres puissances occidentales, notamment les États-Unis, et à l'absence de coopération des acteurs locaux, Ottawa se voit contraint au redéploiement de son contingent moins d'un mois après le vote de la résolution autorisant la constitution d'une force multinationale d'intervention à l'est du Zaïre.

¹⁵ Gregory Sens Allen. *La Somalie et l'évolution du maintien de la paix : les conséquences pour le Canada*. Ottawa : Commission d'Enquête sur le Déploiement des Forces Canadiennes en Somalie, 1997

¹⁶ Roméo Dallaire. *J'ai serré la main du diable. La faillite de l'humanité au Rwanda*. Outremont : Libre Expression, 2003.

L'échec rencontré par les autorités canadiennes sur le dossier zaïrois conduit à une réévaluation de la politique canadienne de maintien de la paix. Celle-ci est en premier lieu redéfinie dans le sens d'une plus grande sélectivité des engagements canadiens, particulièrement sur le continent africain. L'Afrique offre également un terrain propice à la mise en œuvre de nouvelles formes de gestion de la sécurité, qui permettent, paradoxalement, de conserver au Canada une certaine place dans un secteur dans lequel il apparaissait en voie de marginalisation. L'hypothèse principale de ce travail est que la participation du Canada aux opérations de paix en Afrique au début des années 1990 va alimenter le processus de redéfinition du rôle de cet acteur sur la scène internationale. En d'autres termes, les changements intervenus dans la politique canadienne de maintien de la paix sont en partie le produit des expériences vécues par les diplomates et les militaires canadiens sur les terrains africains.

La question du changement en politique étrangère

Le point de départ de cette recherche s'inscrit dans une problématique classique de l'étude des relations internationales : quelles sont les conséquences de la modification de l'environnement international sur la politique étrangère des États et comment les expliquer¹⁷ ? Comme nous le verrons, cette question s'articule aux grands débats de la théorie des Relations Internationales, tout en permettant d'engager le dialogue avec d'autres champs disciplinaires.

La question du changement est cependant une question relativement récente dans l'analyse des relations internationales et de la politique étrangère. La domination du paradigme réaliste, qui défend une conception essentialisante des intérêts des acteurs, ainsi que la nécessité pour la théorie des Relations Internationales de s'affirmer dans le champ plus large des sciences sociales, ont eu pour conséquences la recherche de lois générales pour expliquer le comportement des acteurs sur la scène internationale, d'où l'importance accordée

¹⁷ Jerel A. Rosati, Joe D.Hagan et Martin W. Simpson. *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia : South Carolina University Press, 1994.

aux phénomènes de stabilité et de continuité, au détriment des processus de rupture et d'évolution¹⁸.

La modification du contexte international remet la question du changement au centre de plusieurs études en politique étrangère, qui s'attachent à la fois à la nature des changements intervenus dans le comportement des États d'une part, et à leurs sources d'autre part. Ainsi, selon Jerel Rosati, les changements de politique étrangère peuvent être de plusieurs degrés, allant d'évolutions mineures à la restructuration entière des objectifs et des stratégies poursuivis par les États¹⁹. Charles Hermann distingue lui aussi plusieurs types de changement, renvoyant par exemple à de simples processus d'ajustement, à des changements de méthode ou d'instruments mais sans que soient remis en question les objectifs de la politique étrangère, et enfin à la modification profonde du cadre d'interprétation et de mise en œuvre de l'action extérieure de l'État²⁰.

La plupart des études mettent toutefois en avant la dimension multi-causale du changement, qui peut trouver ses sources à la fois dans la modification des contraintes externes, l'évolution des conditions politiques internes, l'influence de certains groupes sur le processus décisionnel, ou encore le rôle du leadership politique²¹. Cependant, le problème demeure moins de dégager des pistes pour expliquer les évolutions constatées dans la conduite de l'action extérieure, que de les hiérarchiser, ce qui revient à remettre au centre du débat la question des niveaux d'analyse de la politique étrangère²², ou si l'on préfère celle du rapport entre agent et structure. Comment en effet expliquer les changements intervenus dans la politique canadienne de maintien de la paix ? Doivent-ils être interprétés comme une conséquence « mécanique » des modifications de l'environnement international ce qui reviendrait à préjuger de la spécificité des trajectoires nationales ? Quelles sont les marges de

¹⁸ Robert Gilpin. *War and Change in World Politics*. Cambridge : Cambridge University Press, 1981.

¹⁹ Jerel A. Rosati. Cycles in Foreign Policy Restructuring: The Politics of Continuity and Change in U.S. Foreign Policy. I In Rosati J. A., *et al. Foreign Policy Restructuring*. Op. cit., p. 221-261, p. 236.

²⁰ Charles F. Hermann. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 34 (1), March 1990, p. 3-21, p. 5.

²¹ Karl J. Holsti (ed). Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World. London: George Allen and Unwin, 1982.

²² David J. Singer. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, 14 (1), The International System : Theoretical Essays, October 1961, p. 77-92.

manœuvre des acteurs pour répondre aux modifications de leur environnement institutionnel et politique ?

Ces questions sont étroitement liées à la fois à la nature de l'objet étudié – la politique étrangère – et aux conditions d'élaboration du discours scientifique sur la politique étrangère²³. Les tentatives, dans les années 1950, de constituer la politique étrangère en un domaine indépendant d'analyse se sont ainsi heurtées aux difficultés rencontrées par les tenants de la « politique étrangère comparée » (Comparative Foreign Policy) à élaborer un cadre théorique suffisamment robuste²⁴. De fait, et malgré le foisonnement des études de politique étrangère, qui toutes, à des degrés divers, entendent développer des modèles théoriques visant à expliquer le comportement des États, la politique étrangère demeure « une théorie sans maison »²⁵. Empruntant tout à la fois aux théories des Relations Internationales, à la sociologie des organisations²⁶, et aux analyses cognitives et psychologiques de la décision²⁷, la politique étrangère²⁸ occupe une place à part, et à vrai dire difficilement identifiable, dans le

²³ Pour un historique de l'analyse de la politique étrangère (foreign policy analysis) voir Valerie M. Hudson. *Foreign Policy Analysis : Actor-Specific Theories and the Ground of International Relations*. *Foreign Policy Analysis*, 2005 (1), p. 1-30 et Valerie M. Hudson. *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow*. *Mershon International Studies Review*, 39 (2), 1995, p. 209-238.

²⁴ James N. Rosenau. *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*. In Farrell R. B. (ed). *Approaches in Comparative and International Politics*. Evanston : Northwestern University Press, 1966, p. 115–169.

²⁵ David Patrick Houghton. *Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach*. *Foreign Policy Analysis*, 3 (1), January 2007, p. 24-45, p. 25.

²⁶ Graham T. Allison. *The Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*. Glenview, IL: Scott, Foresman, 1971 ; Morton H. Halperin. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution, 1974.

²⁷ Harold Sprout, Margaret Sprout. *Man–Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton, NJ : Princeton University Press, 1956, 236p. Robert Jervis. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ : Princeton University Press, 1976.

²⁸ Citons parmi les classiques de l'analyse de la politique étrangère : James N. Rosenau. *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York : The Free Press, 1964 ; James N. Rosenau. *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*. In Farrell R. B. (ed.). *Approaches in Comparative and International Politics*. Evanston : Northwestern University Press, 1966, pp. 115–169 ; Graham T. Allison. *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston : Little & Brown, 1971. Pour un renouveau des approches voir Laura Neack, Jeanne A.K. Hey, et Partick J. Haney (eds). *Foreign Policy Analysis : Continuity and Change in its Second Generation*. Englewood Cliffs (N.J.) : Prentice Hall, 1995 ; Frédéric Charillon. *Fin ou renouveau des politiques étrangères?* In Charillon F. (éd.). *Les politiques étrangères, ruptures et continuités*. Paris : La Documentation française, 2001, PP. 13-33 ; Frédéric Charillon (dir.). *Politique étrangère. Nouveaux regards*. Paris : Presses de Science Po, 2002.

champ des sciences sociales. Avant d'entrer plus en détails sur les conséquences méthodologiques et épistémologiques de la plasticité de l'objet « politique étrangère », il convient en premier lieu de définir ce qu'on entend par « politique étrangère ».

Selon Marcel Merle, « la politique étrangère est la partie de l'activité étatique qui est tournée vers l'extérieur »²⁹ ; pour Frédéric Charillon, elle est « l'instrument par lequel un État tente de façonner son environnement politique international »³⁰. De manière plus détaillée, Walter Carlsnaes la définit comme « l'ensemble des actions qui, exprimées par des objectifs clairement définis, des engagements et/ou des directives, et poursuivies par des représentants gouvernementaux agissant au nom de leurs communautés souveraines, sont dirigées vers des objectifs, des conditions et des acteurs – gouvernementaux et non-gouvernementaux – qu'elles entendent influencer, et qui se situent au-delà de leur légitimité territoriale »³¹.

De ces trois définitions, deux éléments nous semblent mériter l'attention. Le premier a trait à la question de la spécificité de la politique étrangère, notamment dans le rapport qu'elle entretient avec les politiques à visée *interne*. Cette question a des conséquences à la fois ontologiques et méthodologiques. La différence de nature entre la sphère politique internationale, caractérisée par l'anarchie, et l'arène politique nationale, policée et hiérarchique, amène par exemple les tenants du courant réaliste et néo-réaliste à conclure à une distinction fondamentale entre politique étrangère et politique intérieure, qui ne sauraient obéir aux mêmes règles³². L'accent est mis alors sur l'analyse des caractéristiques du système international (la structure) qui détermine à la fois les intérêts des acteurs (recherche de la sécurité) et leurs stratégies.

Pour une synthèse, Valérie Hudson, « Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow », *Mershon International Studies Review*, 39, 1995, pp. 209-238.

²⁹ Marcel Merle. *La politique étrangère*. Paris : Presses universitaires de France, 1984, p. 7.

³⁰ Frédéric Charillon. Introduction. In Charillon F. *Politique étrangère. Nouveaux regards*. Op. cit., p. 13-29.

³¹ Walter Carlsnaes. Foreign Policy. In Carlsnaes W., Risse T. et Simmons B. *Handbook of International Relations*. London : Sage Publ., 2002, p. 331-350, p. 335. .

³² Voir par exemple Raymond Aron. *Paix et guerre entre les nations*. Paris : Calmann-Lévy, 1962 et Hans Morgenthau. *Politics Among Nations : the Struggle for Power and Peace*. New York : Knopf, 1948.

Dans un contexte d'anarchie internationale, la motivation des États est leur survie, que ce soit par la recherche de l'équilibre de la puissance (théorie de la *balance of power* de Hans Morgenthau³³) ou de course à la puissance pour assurer leur sécurité (Kenneth Waltz)³⁴. Les théories néo-réalistes des Relations Internationales se révèlent par ailleurs très marquées par l'influence des analyses économiques libérales, laquelle les conduit à établir en permanence une analogie entre la structure du système international et le modèle de la libre entreprise. L'anarchie est alors le principal outil de régulation du système, tout acteur mettant en balance les bénéfices et les coûts d'un recours à son droit souverain d'utilisation de la force.

En outre, les néo-réalistes distinguent clairement l'analyse du système international, la seule qui les intéresse réellement, et l'analyse du comportement des acteurs au sein de ce système. Pour les néo-réalistes la priorité explicative va au niveau international de l'analyse, c'est à dire la structure de puissance³⁵. Ils définissent cette structure comme une unité contraignante dans laquelle évoluent les acteurs. La sécurité d'un État va dépendre de sa position occupée dans le système international relativement aux autres États, cette position étant elle-même déterminée par la configuration générale des puissances, la puissance effective reposant sur la capacité militaire de chaque État.

Du fait de ces prémisses intellectuelles, l'école néo-réaliste semble à l'opposé de l'analyse de la politique étrangère. A cette opposition ontologique s'ajoute une divergence d'objectifs. Les partisans d'une approche décisionnelle de la politique étrangère cherchent à saisir les irrationalités des décideurs alors que les réalistes se veulent des conseillers du Prince (ils partagent une vision aristocratique de la politique étrangère réservée à une élite cultivée et préservée de la démagogie populaire). En résumé on pourrait dire que les études de politique étrangère impliquent d'adopter une attitude d'observateur extérieur afin de comprendre ce qui

³³ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*, New York, A.A. Knopf, 1967, 4^{ème} édition.

³⁴ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, New York, McGrawHill, 1979.

³⁵ Ce qui revient dans les faits à nier toute capacité d'autonomie des acteurs, qu'il soit individuel (le décideur) ou collectif. Les néo-réalistes se distinguent ici des approches plus classiques de l'analyse de la politique étrangère, et ont d'ailleurs été vivement critiqués par les tenants du réalisme, qui leur reprochent leur déterminisme structuraliste. Richard K. Ashley, « The Poverty of Neo-Realism », *International Organization*, 38(2), Spring 1984, pp. 225-286.

s'est réellement passé, alors que les réalistes raisonnent à partir d'un modèle de comportement étatique rationnel (ce qui devrait se passer).

Les conceptions réaliste et néo-réaliste du système international s'ancrent dans une ontologie conservatrice, et ont été vivement critiquées pour leur incapacité, voire leur refus à penser le changement³⁶. Il s'agit également une vision a-historique : l'école néo-réaliste en particulier s'intéresse aux tendances globales du système tout en postulant que la structure du système c'est à dire l'anarchie, reste la même. Les interactions des acteurs dépendent uniquement de la structure du système : leur capacité d'action n'est plus autonome et les variables exogènes (nature des régimes, contrainte de politique intérieure, idéologies, options économiques...) ne sont pas prises en compte. En outre, la conception unitaire et réifiée de l'intérêt national, qu'ils partagent également avec l'analyse libérale des relations internationales, ne leur permet pas de produire des explications satisfaisantes du comportement des États sur la scène internationale, et surtout de l'évolution de ce comportement. Comme le souligne Robert O. Keohane,

Les théories des Relations Internationales ne pourront pas apporter de réponses adéquates sans passer par une théorisation des intérêts, ce qui suppose d'analyser les processus politiques internes. [...] Nos théories actuelles sont faibles, et d'une portée limitée pour comprendre le comportement des États-Unis ou des États européens après la « guerre froide ». [...] Nous devons entreprendre de faire plus de travaux de recherche au niveau de l'État plutôt qu'à celui du système international³⁷.

La variété des objectifs couverts par les tenants des approches réaliste et néo-réaliste amène en effet à une indétermination explicative quant aux motivations des États. La déduction des motivations fondamentales des États à partir d'un raisonnement sur la nature humaine ou du postulat de l'anarchie internationale n'est pas suffisante, ce qui les conduit à rentrer dans le champ d'études de la politique étrangère en élargissant le champ des motivations des États (prise en compte du rôle des idées par exemple).

³⁶ Voir par exemple l'ouvrage de Richard N. Lebow et Janice Gross Stein. *We all lost the Cold War*. Princeton : Princeton University Press, 1994.

³⁷ Robert O. Keohane, « Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War », in David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism : The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 285.

La dichotomie interne / externe portée par le courant réaliste a été depuis longtemps remise en question : l'analyse libérale des Relations Internationales, entre autres, a par exemple démontré l'importance de l'influence du régime politique interne de l'État sur la conduite de sa politique extérieure³⁸. Dans cette perspective, la politique étrangère se doit d'être analysée à la fois en tant que processus international (dans lequel l'État interagit et négocie avec d'autres pays) et en tant que processus national (dans lequel l'État interagit et négocie avec les groupes sociétaux).

En se donnant pour objectif d'ouvrir « la boîte noire » de l'État, les théories relevant de la « Foreign Policy Analysis » replacent quant à elles l'étude des acteurs au cœur de leur analyse. Ce qui apparaît déterminant tient moins aux résultats observés d'une politique étrangère en particulier qu'à ses conditions d'élaboration et de mise en œuvre. Ce parti-pris ontologique et méthodologique les rapproche des tenants de l'analyse des politiques publiques en France. Dans son étude sur la politique étrangère de la France, Marie-Christine Kessler se propose par exemple d'étudier la politique étrangère comme n'importe quelle autre politique publique. Selon cet auteur, la politique étrangère, définie comme « l'activité par laquelle un État établit, définit et règle ses rapports avec les gouvernements étrangers », est constituée par « l'agglomération d'une multitude de sous-politiques »³⁹, c'est-à-dire que, loin d'être l'apanage du chef de l'État ou de gouvernement et de ne concerner que les questions de défense nationale, elle met en jeu plusieurs domaines, et donc plusieurs catégories d'acteurs, qui s'entremêlent. Le distinguo entre politique intérieure et politique étrangère s'efface au profit d'un enchevêtrement des dynamiques internes *et* externes pour comprendre et expliquer l'action extérieure des États.

Analyser la politique étrangère comme une politique publique permet de restituer la complexité des mécanismes en jeu dans la mise en œuvre de la politique canadienne de maintien de la paix. Comme nous le montrerons au cours de ce travail, cette politique s'articule sur au moins trois dimensions : l'approche « traditionnelle », visant à répondre à des impératifs de sécurité ; l'outil diplomatique permettant de dégager des marges d'influence sur

³⁸ Andrew Moravcsik. Taking Preferences Seriously : A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51 (4), Autumn 1997, p. 513-553.

³⁹ Marie-Christine Kessler. *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*. Paris : Presses de Sciences Po, 1999, p. 14.

la scène internationale ; et enfin, le vecteur d'une projection plus large d'un ensemble de valeurs proprement canadiennes. À cette pluralité des champs d'application s'ajoute une multiplicité d'acteurs engagés dans les processus de décision relatifs à l'intervention du Canada à l'étranger : dans la sphère institutionnelle notons les rôles prépondérants du Premier ministre, de son cabinet, du ministère des Affaires étrangères et du commerce international, du ministère de la Défense, et de l'Agence canadienne de développement international. Du côté de la société civile, il convient de citer le rôle des organisations non-gouvernementales (ONG) et de leurs activités de lobbying, ainsi que l'influence de l'opinion publique sur les décisions relatives à l'envoi de troupes canadiennes à l'étranger⁴⁰. Enfin, la politique étrangère du Canada doit également être étudiée en tant que processus proprement international, dans lequel le Canada interagit et négocie avec d'autres pays.

Le deuxième élément essentiel des définitions retenues de notre objet renvoie en effet à la nature relationnelle de la politique étrangère : la politique étrangère est l'activité par le biais de laquelle une catégorie d'acteurs, en l'occurrence les États⁴¹, agissent, réagissent et interagissent dans le système international⁴². C'est-à-dire que toute étude de politique étrangère nécessite de prendre en compte à la fois les caractéristiques propres à un acteur particulier, et à la fois celles de l'environnement dans lequel il interagit avec d'autres acteurs. Le problème demeure cependant de démêler l'écheveau des interactions entre ces deux niveaux d'analyse. Quels sont les éléments qui informent la politique canadienne de maintien de la paix ? S'agit-il de la structure du système international, des préférences sociétales, du jeu des bureaucraties ou encore de la perception qu'on les décideurs du rôle assigné à leur pays ? En d'autres termes quelle variable, des acteurs ou de la structure, apparaît déterminante pour expliquer la politique canadienne de maintien de la paix ?

⁴⁰ Sur l'influence de l'opinion publique en politique étrangère voir Nathalie La Balme. *Opinion publique et politique étrangère*. In Charillon F. (dir.). *Politique étrangère : nouveaux regards*. Op. cit.

⁴¹ Étant donné notre objet d'étude, l'État canadien, nous n'entrerons pas ici dans le débat sur la « dilution » de la politique étrangère, c'est-à-dire la remise en question du monopole de l'État sur les questions de politique extérieure du fait de la montée en puissance des acteurs non gouvernementaux d'une part, et des organisations supra-régionales d'autre part. Sur ce point voir Dario Battistella. *Théorie des relations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2003, p. 302 et suiv.

⁴² Alex Macleod, Evelyn Duffault. F. Guillaume Dufour (dirs). *Relations internationales. Théories et concepts*. 2^{ème} édition. Outremont (Québec) : Athéna, p. 171.

Ces interrogations traversent le champ des théories des Relations Internationales – et plus largement celui de l'ensemble des sciences sociales – depuis leur formation et elles ont suscité de nombreux débats au sein de la discipline⁴³. Le problème est que la plupart des études de politique étrangère échouent à proposer des modèles théoriques permettant de faire le lien de façon satisfaisante entre ces deux niveaux d'analyse. Les « théories générales »⁴⁴ des Relations Internationales se concentrent en effet de manière trop exclusive sur les effets de la structure du système international sur le comportement des États, aux dépens de leurs trajectoires spécifiques. En outre, ces analyses ne mobilisent souvent qu'une seule catégorie de données comme variable explicative de la conduite de l'acteur, que ce soit les calculs de puissance (réalistes) ou électoralistes (libéraux). Les analyses se réclamant du constructivisme en Relations Internationales, bien que plaçant justement le débat entre les agents et la structure au cœur de leur analyse, en partant notamment du postulat d'une co-constitution mutuelle, n'échappent pas elles-mêmes à ce biais systémique⁴⁵ : l'accent est ainsi trop souvent mis sur les effets des structures normatives comme variable déterminante du comportement des États, au détriment d'une analyse des chemins empruntés par les États pour traduire ces normes dans leurs pratiques⁴⁶.

⁴³ Alexander Wendt. The Agent-Structure Problem in International Relations. *International Organization*, 41(2), Summer 1987, p. 335-370. Pour une synthèse de ce débat dans les études de la politique étrangère voir Walter Carlsnaes. The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly*, 36 (3), September 1992, p. 245-270.

⁴⁴ La discipline des Relations Internationales est traditionnellement présentée comme étant structurée autour de trois grands paradigmes : le réalisme, le libéralisme et le constructivisme. Comme le souligne Dario Battistella, ces trois paradigmes s'articulent sur les trois traditions de la philosophie internationale : la tradition réaliste, la tradition rationaliste et la tradition révolutionnaire. Dario Battistella. *Théories des relations internationales*. Op. cit. , p. 100.

⁴⁵ Alex Macleod. Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique. *Cultures et Conflits*, Numéro spécial, Approches critiques de la sécurité : une perspective canadienne, 54, été 2004, p. 5-162, p. 11-49. L'auteur souligne ici le penchant du constructivisme « dominant », représenté notamment par Alexander Wendt, à privilégier l'analyse de la structure au détriment de celle de l'agence. Comme le rappelle Alex Macleod, cette tendance est d'ailleurs volontiers reconnue par Alexander Wendt lui-même, qui explique en effet que son objectif n'est pas d' « expliquer les identités et les intérêts des États ». Alexander Wendt. *Social Theory of International Politics*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999, p. 11 cité par Alex Macleod.

⁴⁶ Nous reviendrons sur ce point plus longuement dans le premier chapitre, qui détaillera le cadre théorique de notre étude.

Les études relevant de la « Foreign Policy Analysis » partent au contraire du principe que tout phénomène observé sur la scène internationale résulte, d'abord et avant tout, d'une décision humaine, du jeu des acteurs au sein des processus décisionnels. Ici, le niveau d'analyse retenu est celui de l'acteur, dont les motivations sont analysées à travers un faisceau de causalités. En ce sens, parce qu'elle est avant tout préoccupée par l'étude des décideurs, de leurs interactions, de leurs caractéristiques, l'analyse de la politique étrangère semble à l'opposé des trois grands courants théoriques des Relations Internationales⁴⁷. Ceux-ci reprochent en effet aux tenants de cette approche de trop s'intéresser aux logiques *internes* des processus politiques, au détriment de l'analyse du système international, au risque de gommer la spécificité de leur objet d'étude. Dans cette perspective, l'analyse de la politique étrangère s'apparenterait en effet davantage à une branche de la science politique qu'aux théories des Relations Internationales⁴⁸.

Pourtant, comme le souligne Alexander Wendt :

Les théories des Relations Internationales doivent pouvoir s'appuyer sur des théories relatives à leurs deux principaux objets d'analyse, c'est-à-dire à la fois les États (les agents) et le système international (les structures). Cette entreprise de théorisation n'est pas simplement opportune ou désirable : elle est nécessaire si l'on se donne pour objectif d'expliquer l'action des États. [...] Si l'on part du principe que, pour expliquer les événements observés sur la scène internationale il faut prendre en compte à la fois les propriétés des États et celles de la structure du système, il est alors nécessaire de constituer des cadres théoriques englobant ces deux unités pour pouvoir expliquer l'action des États⁴⁹.

L'étude de la politique étrangère apparaît au final comme un objet d'analyse idéal pour aborder le problème du rapport entre structure et agent⁵⁰, une question centrale dès lors que l'on se donne pour objectif d'étudier le changement dans l'action extérieure des États. Selon que l'on mette l'accent sur l'une ou sur l'autre, deux types d'explication peuvent en effet être

⁴⁷ David Patrick Houghton. *Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making : Toward a Constructivist Approach*. Op. cit.

⁴⁸ Margot Light. *Foreign Policy Analysis*. In John A., Groom R. et Light M. (eds). *Contemporary International Relations : a Guide to Theory*. Londres : Pinter, 1994, p. 94. Les postulats théoriques de ces analyses seront étudiés plus en détail au chapitre 1.

⁴⁹ Alexander Wendt. *The Agent-Structure Problem in International Relations*. *International Organization*, 41 (2), Summer 1987, p. 335-370, p. 365.

⁵⁰ Steve Smith, Amelia Hadfield et Tim Dunne (eds). *Foreign Policy : Theories, Actors, Cases*. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2008, p. 3.

envisagées pour expliquer le changement : dans le premier cas, le changement résulte d'une contrainte extérieure qui pousse les acteurs soit à freiner cette évolution, soit à définir de nouvelles stratégies pour s'y adapter. Dans le second, le changement résulte de stratégies mises en œuvre par les acteurs.

Ce travail ne prétend cependant pas résoudre le problème des niveaux d'analyse en politique étrangère, ni trancher le débat sur la prévalence des processus externes sur les logiques internes ou vice-versa. Nous proposons au contraire de contourner ces pseudo-dilemmes en profitant de la plasticité de l'objet « politique étrangère » pour proposer un cadre théorique d'analyse empruntant à différents champs disciplinaires. Ce cadre théorique, que nous détaillerons plus amplement dans le chapitre 1, mobilisera ainsi des travaux relevant à la fois d'une approche sociologique des Relations Internationales, et ceux se réclamant des analyses de l'action publique. Nous partons en effet du principe que les décisions des acteurs s'inscrivent dans une certaine configuration, qu'il s'agira d'identifier, traversée tout à la fois par des influences extérieures (structure du système international) et par des dynamiques internes (préférences des acteurs à un moment donné). Nous postulons également l'existence d'une pluralité d'intérêts, construits socialement, et qui dès lors nécessitent d'être contextualisés historiquement, d'où l'importance attachée dans ce travail aux processus de construction et d'institutionnalisation de la politique canadienne de maintien de la paix. Notre but reste cependant de prendre acte des pratiques, ce qui nécessite de mobiliser un certain nombre d'outils théoriques empruntés à l'analyse de l'action publique. Cet éclectisme théorique constitue le seul moyen de surmonter les écueils d'une analyse monocausale et déterministe. En outre, ces approches, quoique différentes, permettent de combiner une démarche sociologique attentive à l'action « en train de se faire » et une prise en compte des temporalités historiques, à travers notamment l'étude des institutions qui ont façonné les intérêts des acteurs⁵¹.

De plus, nous partirons de l'hypothèse, empruntée au constructivisme sociologique⁵² et largement reprise par l'analyse constructiviste en Relations Internationales, que dans le

⁵¹ Pascale Laborier, Dany Trom. *Historicité de l'action publique*. Paris : Presses universitaires de France, 2003.

⁵² Peter Ludwig Berger, Thomas Luckmann. *La construction sociale de la réalité*. Paris : Méridiens-Klincksieck, 1986.

monde social, il y a toujours au moins deux histoires à raconter⁵³ – celle du système et celle des acteurs – et que ces deux histoires, loin de s'exclure mutuellement, doivent au contraire être articulées entre elles. L'idée d'une constitution mutuelle des acteurs et des structures est à la base du projet constructiviste en Relations Internationales⁵⁴ : les structures – qui sont ici envisagées comme étant des structures à la fois matérielles et normatives – façonnent les intérêts et les identités des acteurs mais sans déterminer complètement leurs marges de manœuvre et leurs stratégies, dans la mesure où ces structures sont également le produit des interactions et des activités des acteurs⁵⁵. Cette perspective nous autorise à prendre nos distances avec les théories structuralistes des Relations Internationales d'une part, tout en nous permettant d'étudier et d'expliquer les changements observés sur la scène internationale et dans la politique étrangère canadienne d'autre part. Par conséquent, l'analyse de la politique canadienne de maintien de la paix nécessitera de combiner deux types d'approches, l'une permettant de mettre en évidence les contraintes de l'environnement institutionnel et politique sur les acteurs, et l'autre soulignant la marge d'autonomie des acteurs dans la conception et la mise en œuvre de leurs réponses politiques⁵⁶. La notion de rôle, qui est au centre de notre étude permet justement d'articuler ces dynamiques entre elles.

⁵³ Martin Hollis, Steven M. Smith. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford : Clarendon Press, 1990.

⁵⁴ Dario Battistella. *Théorie des relations internationales*. Op. cit., p. 271.

⁵⁵ Nicholas Onuf. Constructivism. A User's Manual. In Kubalkova V., Onuf N. et Kowert P. (eds). *International Relations in a Constructed World*. Armonk : Sharpe, 1998, p. 58-78, cité dans Dario Battistella. Op. cit., p. 273.

⁵⁶ Pour une perspective similaire appliquée à l'analyse des politiques publiques voir Pierre Müller. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structure, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, Numéro spécial, 55 (1), février 2005, p. 155-187.

Les États et leurs rôles dans la société internationale

L'une des hypothèses centrales de ce travail est que la scène internationale doit être considérée comme un monde social, régulé par un ensemble de règles, de normes et d'institutions, à l'intérieur duquel les acteurs jouent des rôles. Avant d'entrer plus en détails sur les rapports entretenus entre les rôles et les institutions, il convient au préalable de revenir sur le concept de rôle.

Bien que les références aux rôles nationaux abondent dans les discours officiels, les dimensions et les implications de ce concept demeurent peu explorées dans l'analyse de la politique étrangère⁵⁷. Ceci peut s'expliquer d'abord par les problèmes méthodologiques qu'il soulève : mobilisé notamment par les tenants de la sociologie interactionniste, ce concept doit être manié avec précaution dès lors qu'on entend l'appliquer à l'analyse de la politique étrangère d'un État. Le risque est en effet de retomber dans les travers de l'anthropomorphisme en assimilant l'État à l'individu, et en le considérant comme un ensemble homogène et unitaire. En outre, la notion de rôle a souffert de la concurrence et de la popularité de celle d'intérêt national. Ce concept se heurte enfin à des problèmes de définition, en raison de la variété d'acceptions auxquelles il se prête. Le rôle renvoie en effet tout à la fois à une fonction, une influence, un plan d'action, un rang ou encore à un comportement attendu basé sur certaines règles⁵⁸.

Pourtant, comme le souligne Philippe G. Le Prestre :

Définir un rôle et le faire accepter par les autres acteurs du système international demeure bien l'un des objectifs fondamentaux des États. Un rôle renvoie à la revendication, dans le système international, de la reconnaissance par les acteurs internationaux, d'une certaine conception de l'identité nationale. [...]

La définition d'un rôle peut aider à expliquer les directions générales des choix en politique étrangère. Le rôle national définit les préférences, opérationnalise une image

⁵⁷ Notons cependant deux exceptions notables. Il s'agit de l'article de Kalevi J. Holsti et du livre de Stephen G. Walker. Kalevi J. Holsti. *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*. *International Studies Quarterly*, 14(3), September 1970, p. 233-309. Stephen G. Walker (ed.). *Role Theory and Foreign Policy Analysis*. Durham, N. C. : Duke University Press, 1987.

⁵⁸ Philippe G. Le Prestre. *Role Quests in the post-Cold War Area : Foreign Policies in Transition*. Montréal : McGill-Queen's University Press, 1997, p. 4.

du monde, sollicite des attentes et influence la définition d'une situation et des options disponibles⁵⁹.

Pour Kalevi J. Holsti les conceptions du rôle national sont une variable explicative déterminante du comportement des États. À partir de l'analyse d'un impressionnant corpus de discours officiels (plus de soixante-dix pays étudiés), il établit une relation entre une certaine conception de l'identité, et un certain modèle de comportement, le rôle. Dans cette perspective, le rôle est avant tout pensé comme un modèle social de conduite : c'est la conception que se font les acteurs de leur identité qui va déterminer les décisions des décideurs, les fonctions que leur État devrait assumer sur la scène internationale, et les représentations liées à ces fonctions⁶⁰.

Toujours selon Holsti, les conceptions du rôle, leurs contenus, trouvent leurs origines dans deux catégories de sources : internes et externes. À l'interne, le contenu du rôle dépend des conceptions personnelles des décideurs de leur action ; à l'externe, il renvoie aux obligations qui sont prescrites par les autres acteurs dans leurs interactions sur la scène internationale. Cette distinction recoupe en fait les définitions sociologiques du rôle entre d'un côté les rôles revendiqués, et de l'autre les rôles prescrits. Cette double dimension du rôle est fondamentale : elle permet en effet de rendre compte des préférences des acteurs, qui s'expriment dans la revendication d'un certain rôle, tout en mettant en lumière l'importance du cadre normatif et institutionnel. Ce dernier, parce qu'il prescrit un certain nombre d'obligations liées au rôle, fonctionne ici comme une contrainte dans la définition de ces préférences. En d'autres termes le rôle est à la fois habilitant et contraignant.

En résumé, les rôles sont construits socialement, par les interactions des acteurs d'une part, et par les interactions des acteurs avec leur environnement d'autre part. Ils sont constitutifs de l'identité et des intérêts des acteurs ; ils renvoient, de manière générale, à un modèle de conduite dans un espace social particulier, auquel est attaché un ensemble de prescriptions définies et redéfinies par les interactions des acteurs. Cela signifie que l'étude des rôles suppose au préalable l'analyse des règles du jeu en vigueur dans l'espace social dans lequel ils sont mis en œuvre et qui président à leur constitution et à leur répartition.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 5-6.

⁶⁰ Kalevi J. Holsti. *Op. cit.*, p. 245-246.

La question d'un principe d'ordre, de l'existence de règles structurant l'espace international a été largement débattue au sein de la discipline des Relations Internationales. Elle est par exemple très présente dans les projets réaliste et néo-réaliste. Selon ces perspectives, l'action des États est fortement contrainte par la structure particulière du système international, caractérisée par l'anarchie et la lutte de chacun contre chacun pour faire valoir ses intérêts de puissance. En vertu de ce principe, les analyses réaliste et néo-réaliste posent comme hypothèse que l'équilibre des puissances est le seul mode de régulation possible sur la scène internationale, dans la mesure où il n'existe pas d'autorité supérieure à celle des États. Ce postulat de départ les amène à développer une vision instrumentale des mécanismes de coopération institutionnels, comme les organisations internationales par exemple. Celles-ci sont réduites à des structures désincarnées à l'intérieur desquelles se déploient les politiques de puissance des États, dont les intérêts sont formés à l'extérieur de ces organisations⁶¹.

À l'inverse, les approches se réclamant de la théorie des régimes, de l'institutionnalisme libéral, ou du constructivisme se sont attachées à mettre en lumière l'existence d'un certain nombre d'arrangements institutionnels qui peuvent agir comme un cadre contraignant les interactions des acteurs. Au cœur de leur projet se trouve l'idée d'une organisation de la scène internationale, envisagée comme une « société internationale », autour d'un certain nombre de principes, de normes et d'institutions. Bien que se différenciant sur l'explication des motivations des États dans la mise en œuvre de leur politique⁶², ces approches ont pour point

⁶¹ Kenneth Waltz. *Theory of International Politics*. Reading (Mass.) : Addison-Wesley, 1979.

⁶² Les actions des acteurs peuvent en effet soit être animées par des logiques de conséquences attendues ou par des logiques de l'action appropriée. Dans le premier cas, les acteurs agissent en choisissant parmi différentes alternatives leur permettant d'atteindre des objectifs précis. Dans cette perspective, les mécanismes de régulation résultent d'une négociation entre des acteurs rationnels, qui y voient un moyen de faire valoir leurs intérêts sur la scène politique internationale. La théorie des régimes représente une bonne illustration de ce type d'approches. Stephen D. Krasner (ed.). *International Regimes*. Ithaca (N.Y.) : Cornell University Press, 1983. Les analyses institutionnalistes et constructivistes des Relations Internationales se démarquent au contraire de cette vision instrumentale en mettant l'accent sur l'importance des institutions dans la constitution des intérêts et de l'identité des États. Les actions des acteurs se fondent sur le respect d'un certain nombre de règles, associées à certaines identités dans certaines situations. La logique est ici celle de l'action appropriée : les acteurs agissent conformément aux attentes de leurs pairs, qui dans leurs interactions répétées s'assignent mutuellement des identités, des intérêts et des rôles. Michael Barnett, Martha Finnemore. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004 ; James G. March, Johan P. Olsen. *The Institutional Dynamics of International Political Orders*.

commun de postuler l'existence de valeurs et de règles partagées entre les États, qui régissent le comportement des États sur la scène internationale. En d'autres termes la structure du système international est d'abord une structure sociale qui façonne les identités et les intérêts des acteurs. À l'intérieur de cette structure, les acteurs partagent des attentes et une compréhension communes, basées sur l'intersubjectivité, de ce que sont leurs rôles mutuels. Cette hypothèse, sur laquelle nous nous appuyerons largement dans la suite de ce travail, a au moins deux implications pour notre objet d'étude.

En premier lieu, elle fournit des éclairages utiles sur les processus de constitution et d'institutionnalisation des rôles des acteurs dans l'espace social constitué par la scène internationale. Ce qui est déterminant pour la compréhension de l'action des acteurs réside moins dans la distribution matérielle des ressources sur la scène internationale, que du sens donné à cette distribution⁶³. La structure sociale n'existe en effet qu'à travers les pratiques des acteurs engagés dans ce processus. La répétition de ces pratiques conduit à l'institutionnalisation de certaines règles de fonctionnement, certaines normes, qui constituent et régulent des rôles chez les acteurs qui les ont générées et intégrées⁶⁴. Dans cette perspective, la politique étrangère peut être expliquée comme « l'application de règles associées à certaines identités à des situations particulières »⁶⁵ ; les motivations de l'action sont à rechercher du côté des logiques de l'action appropriée suivant lesquelles les acteurs se conforment aux obligations attachées à leurs identités et à leurs rôles.

Partir du principe que le système international doit être considéré comme une structure de significations communes, qui façonne le sens qu'ont les acteurs de leurs intérêts, de leur

International Organization, 52 (4), International Organization at Fifty : Exploration and Contestation in the Study of World Politics, Autumn 1998, p. 943-969.

⁶³ Alexander Wendt. Constructing International Politics. *International Security*, 20 (1), Summer 1995, p. 71-81, p. 73.

⁶⁴ Nous rejoignons ici les analyses de Peter Berger et Thomas Luckmann pour qui « les institutions sont incorporées dans l'expérience individuelle au moyen des rôles. [...] En jouant des rôles, l'individu participe à un monde social. En intériorisant ces rôles, le même monde devient, pour lui, subjectivement réel. » Peter Berger, Thomas Luckmann. *La construction sociale de la réalité*. Paris : Méridiens-Klincksieck, 1986, p. 104.

⁶⁵ James G. March, Johan P. Olsen. Op. cit., p. 952.

identité, et des ressources matérielles à leur disposition⁶⁶, comporte des implications importantes pour l'analyse du changement en politique étrangère. Le remplacement d'une structure sociale, en tant qu'espace de sens, par une autre, ne peut en effet manquer d'avoir de profondes répercussions sur les conceptions de leurs rôles que se font les acteurs d'une part, et sur leur mise en œuvre d'autre part. En ce sens, les évolutions intervenues dans le champ du maintien de la paix depuis la fin de la «guerre froide» constituent un terrain particulièrement propice pour étudier les effets des cadres normatifs et cognitifs formés par la structure sociale d'un système particulier sur la formation et l'évolution des intérêts des acteurs.

La faillite des Nations unies au Rwanda, qui fait suite aux échecs rencontrés en Somalie et en Yougoslavie, mettent en effet en lumière les dysfonctionnements organisationnels du système onusien de gestion des conflits. Les normes constitutives des pratiques des acteurs – par exemple le principe de neutralité et de non intervention des casques bleus – sont questionnées à la fois du point de vue de leur efficacité et leur légitimité. Cette double crise de légitimité et d'efficacité se traduit par une grande incertitude des acteurs sur la nature des problèmes posés par l'évolution du maintien de la paix (quelles représentations ?) ainsi que sur les réponses à apporter (quelles stratégies ?). En d'autres termes, le maillage institutionnel de l'espace social, c'est-à-dire l'ensemble des règles et des pratiques qui, à travers un double processus de catégorisation et de contrôle, oriente le comportement des acteurs et définit leurs préférences⁶⁷, se desserre. C'est dans ces interstices que se recomposent leurs rôles, et qu'émergent de nouvelles formes de division internationale du travail en matière de gestion de la sécurité politique internationale. La notion de rôle fournit des explications que nous espérons particulièrement éclairantes pour notre objet d'étude, soit l'évolution de la politique canadienne de maintien de la paix à travers les opérations de paix dans l'Afrique des Grands Lacs.

⁶⁶ Alexander Wendt. Op. cit., p. 75.

⁶⁷ Peter Berger et Thomas Luckmann. *La construction sociale de la réalité*. Op. cit., p. 78-79.

Par conséquent, les États jouent selon nous des rôles sur la scène internationale, rôles qui sont constitués et déterminés à la fois par des sources externes (les règles du jeu d'un espace social particulier) et part des sources internes (les conceptions que se font les décideurs des intérêts et de l'identité de leur pays). La structure sociale particulière de la «guerre froide» a favorisé l'institutionnalisation d'un certain rôle du Canada sur la scène internationale, celui de gardien de la paix. Ce processus d'institutionnalisation suppose l'intériorisation de ce rôle par les principaux acteurs de la politique étrangère et par ses partenaires sur la scène internationale : en d'autres termes la participation systématique du Canada aux opérations de paix de l'ONU a façonné de manière particulière les attentes, les perceptions et les intérêts des acteurs, ce qui les conduit à revendiquer cette pratique comme étant constitutive de l'identité canadienne sur la scène internationale.

Mais le paysage du maintien de la paix est profondément modifié par la fin de la «guerre froide». Une nouvelle structure sociale émerge qui appelle à une redéfinition des termes de la division internationale du travail en matière de maintien de la paix. Cette évolution n'est pas sans conséquences pour le Canada : en particulier, la pratique canadienne du maintien de la paix est profondément affectée par les expériences des diplomates et des militaires sur les terrains africains. Ces expériences vont en effet conduire à une redéfinition du rôle du Canada dans un de ses domaines d'activité de prédilection, dans le sens d'une plus grande sélectivité, tout en ouvrant de nouveaux espaces pour les décideurs sur la scène internationale. C'est également sur les terrains africains que sont mis en place le fruit des réflexions engagées au sein de l'appareil décisionnel suite à la participation canadienne aux opérations de paix en Afrique. Les terrains africains seront ici envisagés à la fois comme des miroirs de l'évolution de la politique canadienne de maintien de la paix, et comme des laboratoires à ciel ouvert où sont expérimentées, en particulier par le gouvernement canadien, de nouvelles techniques de gestion et de résolution des conflits.

Les changements intervenus dans la politique canadienne de maintien de la paix ne peuvent se comprendre comme résultant de manière exclusive des évolutions plus générales constatées sur la scène internationale. L'hypothèse défendue dans ce travail est en effet que le concept de rôle comporte toujours une double dimension, contraignante et habilitante. C'est pourquoi il convient de garder présent à l'esprit cette tension existant entre le rôle comme modèle de conduite et les interprétations qui en sont faites, et qui elles peuvent diverger en

fonction des intérêts et des stratégies des acteurs en présence. En d'autres termes, le rôle par sa vertu contraignante circonscrit l'éventail des choix disponibles, mais à l'intérieur de cet espace les innovations restent possibles. D'où l'attention constante portée au cours de l'analyse, à la fois aux vertus contraignantes du rôle en tant qu'institution, et aux rapports des différents acteurs à ce rôle (leurs stratégies).

En autorisant la prise en compte tout à la fois des dynamiques institutionnelles et des stratégies des acteurs, la notion de rôle permet d'expliquer les changements qui s'opèrent dans la politique étrangère canadienne, et surtout les formes spécifiques de ce processus d'évolution. À partir de l'application de ce concept à l'étude d'un cas particulier, notre travail entend contribuer à un renouveau des études de politique étrangère, en démontrant notamment de l'utilité d'une approche empruntant tout à la fois au constructivisme et aux théories néo-institutionnalistes pour la compréhension de la conduite des États sur la scène internationale.

Methodologie

L'analyse des rôles en politique étrangère n'a suscité que peu d'études en Relations Internationales. Qui plus est ces études se sont limitées à l'analyse des discours officiels des décideurs, afin de mettre en lumière les conceptions particulières propres à chaque acteur sur le rôle de leur pays sur la scène internationale. Ce parti-pris méthodologique présente cependant l'inconvénient de proposer une vision homogène du rôle, lequel serait communément accepté par l'ensemble des acteurs participant aux processus décisionnels, tout en ignorant finalement les spécificités des modalités de sa mise en œuvre. Partir de ce principe reviendrait par exemple pour notre cas d'étude, à supposer que le maintien de la paix est une pratique largement admise et acceptée par l'ensemble des acteurs en charge de la conduite de la politique étrangère et de sécurité canadienne. Or le travail qui suit s'attachera à démontrer que cette pratique particulière de gestion des conflits n'a pas toujours fait l'objet du consensus auquel elle est communément associée. Avant comme après la «guerre froide», le rôle du Canada dans le maintien de la paix a fait l'objet de divergences d'interprétations notables à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, principalement entre diplomates et militaires.

Un deuxième problème d'ordre méthodologique, qui n'est pas propre cette fois à l'analyse des rôles en politique étrangère, est la tendance d'un certain nombre d'études, particulièrement celles se revendiquant du constructivisme et de l'institutionnalisme sociologique, à s'intéresser de manière quasi exclusive aux processus de genèse et d'institutionnalisation des rôles, au détriment de la façon dont ceux-ci sont mis en œuvre dans le cadre quotidien des interactions des agents. Si le traitement de notre objet d'étude nécessite de s'interroger sur les processus d'institutionnalisation du rôle canadien dans le maintien de la paix, notre ambition est également de rendre compte des usages de ce rôle, à travers l'analyse comparée de deux études de cas, l'intervention au Rwanda d'une part, et la politique canadienne suivie au Zaïre d'autre part.

Dans cet objectif, l'enquête s'est appuyée sur différents types de sources. L'analyse des discours officiels, ainsi que des différentes publications gouvernementales a constitué le premier corpus mobilisé. Elle a permis de rendre compte d'une part du cadre général d'action de la politique canadienne de maintien de la paix, d'autre part des conceptions particulières des décideurs quant au rôle de leur pays sur la scène internationale. Ce premier type de sources présente comme on l'a souligné certaines limites, et comporte en outre le risque de se limiter à la version « officielle » de l'histoire. Il a dès lors été complété par deux autres grands ensembles, l'analyse de la presse canadienne, et celle des archives du Ministère de la défense nationale.

L'analyse de la presse (journaux, émissions de radio), s'est révélée utile pour l'étude des perceptions du public canadien, et des représentations des décideurs face à ces perceptions, sur la politique canadienne de maintien de la paix. Elle a également permis de rendre compte de la prégnance et de la large diffusion de certaines représentations liées à l'action extérieure de l'État quant au rôle que celui-ci est censé assumer sur la scène internationale. Enfin, l'étude de la presse nous a bien souvent permis de reconstituer les événements dans leur ordre chronologique.

La documentation parlementaire sur la politique étrangère du Canada en général, et sa politique de maintien de la paix en particulier, a constitué un corpus extrêmement riche pour notre recherche, en offrant un contrepoint très bien documenté à l'analyse des positions officielles. Nous avons en particulier procédé à l'analyse des débats de la Chambre des Communes lors de la révision de la politique canadienne d'aide au développement en Afrique,

de ceux concernant la politique de maintien de la paix, et ceux relatifs aux décisions d'envoyer des troupes au Rwanda et au Zaïre. Les différents rapports et travaux réalisés par les comités de la Défense et des Affaires étrangères du Sénat et de la Chambre des Communes ont constitué un outil précieux dans notre recherche documentaire. Nous nous sommes en particulier beaucoup appuyées sur le volumineux rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur la mission en Somalie⁶⁸, publié en 1997. Ce rapport, sur lequel nous reviendrons par la suite, extrêmement documenté, est un modèle en son genre d'analyse des processus décisionnels : il met entre autres en lumière les nombreux dysfonctionnements de la politique canadienne de maintien de la paix, dont en 1993, les cadres demeurent les mêmes que pendant la « guerre froide », malgré les injonctions répétées au changement.

L'objectif de ce travail était de procéder à l'analyse comparée de deux études de cas, soit les interventions canadiennes au Rwanda et au Zaïre, ce qui nécessitait tout à la fois d'identifier les acteurs en charge de ces dossiers, et de repérer de sources susceptibles de croiser leurs témoignages. À cette fin, nous avons pu consulter les archives du ministère de la Défense nationale relatives à ces deux opérations. L'étude des documents d'archives s'est révélée précieuse sur deux plans : elle nous a permis en premier lieu de reconstituer, partiellement, les processus décisionnels lors de ces deux interventions, et de préciser les différents rôles des organismes gouvernementaux dans ce processus. En deuxième lieu, l'analyse des documents d'archive a constitué un outil méthodologique particulièrement utile pour tester l'hypothèse d'une intériorisation du rôle par les acteurs, et de leurs marges de négociations par rapport à ce rôle. Elle comporte cependant plusieurs limites : la première est liée au caractère partiel de la déclassification de ces archives, ce qui obère toute tentative de reconstituer de manière extrêmement fine les processus décisionnels à l'image par exemple d'un Graham Allison dans son analyse de la crise de Cuba. La deuxième limite est liée au fait que l'étude des archives s'est circonscrite, pour des raisons de facilité d'accès, aux archives du ministère de la Défense nationale, un acteur qui ne peut que rarement être considéré comme étant au centre de la politique canadienne de maintien de la paix. Les impulsions de cette politique sont en effet données et définies par deux autres organes, à savoir le ministère des Affaires étrangères d'une part, et le Bureau du conseil privé (cabinet du Premier ministre)

⁶⁸ Gilles Létourneau. *Un héritage déshonoré : les leçons de l'affaire somalienne*. Ottawa : Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, 5 volumes, Juin 1997, 1911p.

d'autre part. L'étude de la correspondance entre les ministères de la Défense nationale et celui des Affaires étrangères, dont une partie figurait dans les archives, a néanmoins permis de reconstituer, en creux, le point de vue de la diplomatie canadienne. La difficulté d'accès à la fois aux documents et aux personnes du Bureau du Conseil privé constituent cependant le point aveugle de cette recherche.

Enfin, l'enquête a été complétée par la conduite d'une quarantaine d'entretiens effectués au cours de nos séjours de recherche au Canada. Trois séries ont ainsi été réalisées : la première, en 2003, visait à tester les hypothèses de départ, et à prendre des premiers contacts au sein des différentes agences gouvernementales canadiennes. Notre accès à ces milieux a été facilité par des réseaux personnels, en l'occurrence un officier des Forces canadiennes. Ce qui signifie que notre recherche a dès le départ, été orientée de manière prioritaire vers le ministère de la Défense, organisme au sein duquel nous avons réalisé la majeure partie de ces entretiens. La deuxième série a été effectuée dans le cadre d'un séjour de recherche à l'Institut québécois des hautes études internationales de l'Université Laval (IQHEI), au sein du programme « Paix et sécurité » du département de sciences politiques. Cet appui institutionnel a constitué un atout important dans notre recherche, car nous avons largement pu bénéficier des réseaux tissés entre les chercheurs de l'IQHEI et les milieux gouvernementaux pour élargir notre propre réseau. Là encore cependant, en raison des liens étroits entre l'IQHEI et le ministère de la Défense, les officiers et les personnels civils du MDN ont constitué l'essentiel de nos sources. La période d'un an passée à l'Université Laval a cependant été l'occasion de diversifier nos sources : nous avons ainsi conduit plusieurs entretiens avec des membres de la « société civile », principalement des communautés missionnaires, des centres de recherche sur le développement, et des associations d'immigrés rwandais et zaïrois résidant au Canada. Le contexte était également particulièrement propice pour notre recherche, puisque ce séjour a eu lieu lors de la commémoration des dix ans du génocide rwandais, un événement qui a donné lieu à un grand nombre d'articles de journaux, d'émissions de radio et télévisées, ainsi qu'à l'organisation de plusieurs colloques consacrés à la question, auxquels nous avons assisté en partie. Ce séjour de recherche nous a ici permis de nous rendre compte de l'importance des répercussions du génocide et de l'échec de la MINUAR au Canada. Enfin, en 2005, nous avons réalisé une dernière série d'entretiens, la plupart du temps avec des acteurs que nous avons précédemment rencontrés. Il s'agissait en quelque sorte de confirmer nos hypothèses et de revenir sur certains points précis.

Le travail de terrain à proprement parler s'est donc limité aux entretiens, conduits de manière semi-directive, et n'a dès lors pas donné lieu à des observations directes des pratiques des acteurs. Une telle démarche aurait sans doute été bienvenue pour notre recherche, dans la mesure où l'enquête ethnographique, puisqu'elle permet, entre autres, de s'imprégner du milieu étudié, est un complément utile, et parfois nécessaire, à la réalisation d'entretiens. Ceci aurait pu par exemple passer par la réalisation d'un stage au sein du ministère de la Défense, ce qui s'est révélé cependant extrêmement compliqué, sinon impossible, dans la mesure où nous ne bénéficions pas de la nationalité canadienne. Nous avons essayé de pallier à ces lacunes de l'enquête en organisant, à deux reprises, des réunions d'étude rassemblant différents acteurs de la politique étrangère canadienne. Le cadre de l'IQHEI nous a ainsi permis d'organiser une table ronde sur la politique canadienne en République démocratique du Congo, qui a réuni les principaux acteurs de cette politique.

Plan

Ce travail s'ouvre par un chapitre préliminaire permettant de préciser le cadre théorique de notre étude, qui emprunte tout à la fois aux analyses constructivistes en Relations Internationales et aux travaux du néo-institutionnalisme en politique publique (Chapitre 1).

La thèse se divise par la suite en deux parties. La première se consacre à l'analyse de la genèse et de l'institutionnalisation d'un rôle spécifique du Canada sur la scène internationale, celui de gardien de la paix. L'objectif de cette partie est de s'intéresser à la structuration historique des logiques d'action, qui conduit, par leur répétition, à l'institutionnalisation de certains rôles en politique étrangère. L'analyse historique du cadre général de la politique étrangère canadienne au sortir de la Seconde Guerre Mondiale permet dans un premier temps de mettre l'accent sur les conditions d'émergence du rôle du Canada dans le maintien de la paix, et d'en évaluer les effets sur la conduite de l'action extérieure de l'État (Chapitre 2). Le chapitre qui suit traite de manière plus spécifique du processus d'institutionnalisation de ce rôle, un processus qui se manifeste tout d'abord par sa répétition. Il vise à mettre en lumière l'importance des choix politiques passés dans la structuration des préférences et des intérêts des acteurs. Le poids des variables institutionnelles est ici d'autant plus fort que la structure sociale du système international, celle de la «guerre froide», à travers laquelle les acteurs, par

leurs interactions, se reconnaissent mutuellement des rôles, demeure relativement stable (Chapitre 3). Le dernier chapitre de la première partie envisage les conséquences pour la définition des rôles des modifications de la structure sociale du système international. Il met ainsi en évidence l'émergence d'une nouvelle division du travail en matière de maintien de la paix et en tire les conséquences pour la conduite de la politique étrangère canadienne, qui se révèle traversée par des tensions de plus en plus vives entre le rôle revendiqué par ses élites d'une part, et ses pratiques effectives d'autre part (Chapitre 4).

La mise en évidence des processus de construction et d'institutionnalisation du rôle se doit d'être confrontée à l'étude de sa mise en œuvre : c'est l'objet de la deuxième partie qui s'attache plus spécifiquement aux pratiques sociales du rôle à travers les expériences canadiennes de maintien de la paix en Afrique. Le premier chapitre est ainsi consacré à la transformation du sens de l'intervention canadienne en Afrique : nous montrons en particulier comment le continent africain devient progressivement l'espace privilégié de l'insécurité, un phénomène à mettre en relation avec le processus plus large de « sécurisation » de la politique étrangère canadienne (Chapitre 5). C'est en vertu de ces évolutions que l'Afrique s'invite de manière récurrente sur l'agenda politique canadien, et que le gouvernement est amené à participer, voire à diriger des opérations de paix sur ces terrains. L'étude, qui se fonde sur une comparaison des interventions canadiennes au Rwanda et au Zaïre s'attache dans un premier temps à reconstituer les cadres d'interprétation du rôle du Canada dans le maintien de la paix sur ces deux terrains. En particulier, nous tirons les conséquences de cadres normatifs différents, notamment dans les représentations de la souveraineté, sur la mise en œuvre du rôle (Chapitre 6). Le chapitre suivant s'intéresse aux opportunités et aux contraintes nouvelles créées par la modification des termes de la division du travail en matière de maintien de la paix, à travers l'exemple de la politique canadienne au Zaïre (Chapitre 7). L'étude de la politique canadienne de maintien de la paix dans l'Afrique des Grands Lacs nous conduit à mettre en lumière le poids des variables institutionnelles, c'est-à-dire l'ensemble des règles de l'espace social qui structurent la répartition des rôles et des ressources entre les acteurs, sur la définition des stratégies des acteurs, limitant de fait leur marge d'autonomie. Cette hypothèse est illustrée par le dernier chapitre, consacré à l'analyse de la réévaluation des engagements canadiens dans le maintien de la paix suite aux expériences conduites sur les terrains africains. Nous montrons notamment comment cette réévaluation, structurée par des processus

d'apprentissage social, aboutit à une reconfiguration partielle du rôle du Canada dans le maintien de la paix internationale (Chapitre 8).

Chapitre 1 L'analyse des rôles en politique étrangère : cadre théorique

L'objectif de ce chapitre est de présenter le cadre théorique de notre étude. Comme nous avons pu le noter précédemment, les analyses prenant pour objet d'études « la politique étrangère » ne constituent pas un ensemble cohérent et unifié. De par sa nature même, l'objet « politique étrangère » se prête en effet au croisement de différentes approches. Sans prétendre rendre compte de manière exhaustive de toutes ces perspectives, nous soutiendrons cependant l'idée que l'étude des rôles en politique étrangère doit se fonder sur une démarche sociologique.

Avant d'explicitier davantage les apports potentiels d'une approche empruntant à la fois au constructivisme et aux analyses institutionnalistes, il convient de revenir brièvement sur les limites des schèmes explicatifs classiques de la politique étrangère. Nous verrons en particulier que les modèles théoriques développés par les tenants de l'analyse décisionnelle, en se concentrant trop ouvertement sur l'étude du temps court, notamment à travers l'analyse des crises politiques, ne permettent pas une bonne prise en compte des variables institutionnelles dans l'analyse, et échouent à rendre compte du processus de construction des intérêts des acteurs. Partant de ce point, nous montrerons par la suite tout l'intérêt d'une analyse sociologique des rôles en politique étrangère, c'est-à-dire une analyse qui permette à la fois d'analyser les pratiques des acteurs, et d'interroger les processus de structuration, historiques notamment, de leurs logiques d'action.

Section I L'analyse décisionnelle en politique étrangère : l'étude du temps court

Porteuses d'une vision a-historique et a-sociologique des Relations Internationales, les théories réaliste et néo-réaliste ont échoué dans leur ambition de développer des instruments d'analyse pour expliquer et prédire les évolutions du système. Cet échec met en lumière la nécessité de prendre en compte d'autres facteurs, comme le rôle des idées et des perceptions, et d'autres niveaux d'analyse, pour comprendre le comportement des États sur la scène internationale⁶⁹. La politique étrangère, comme toute politique publique, relève en effet largement d'un processus décisionnel interne, c'est à dire en partie dégagé des contraintes directes liées aux rapports de pouvoir de la scène internationale. L'apport de l'analyse décisionnelle consiste à replacer les êtres humains au centre des processus de décision, c'est à dire à prendre compte des systèmes de valeur plus ou moins définis, capables d'adaptation, susceptibles de changements soudains et donc imprévisibles.

I. Fondements de l'analyse décisionnelle : l'influence du behaviourisme

L'analyse décisionnelle a été extrêmement marquée par le projet behaviouriste, qui se veut l'application des méthodes empiriques des sciences naturelles aux sciences sociales. Il s'agit de déterminer les lois de fonctionnement du système. L'analyse décisionnelle postule également que, pour comprendre les résultats, il faut d'abord comprendre les processus, ce qui nécessite le recours à une explication pluricausale et transdisciplinaire. James Rosenau, qui définit la politique étrangère comme « l'ensemble des efforts mis en œuvre par une société nationale pour contrôler son environnement externe par la préservation de situations favorables à l'étranger et par la modification de situations défavorables »⁷⁰, est l'un des pères fondateurs de l'analyse décisionnelle, qui doit être selon lui une *middle-range theory*, c'est à

⁶⁹ Frédéric Charillon (dir.). *Politique étrangère...* Op. cit., p. 16.

⁷⁰ James N. Rosenau. *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*. Op. cit.

dire une théorie de « moyenne portée »⁷¹ capable de servir de relais entre des cadres explicatifs généraux et la complexité de la réalité.

Malgré les sévères critiques adressées au programme réaliste, l'analyse décisionnelle partage avec la théorie réaliste une conception stato-centrée des relations internationales. Même si elle reconnaît d'autres acteurs, l'analyse décisionnelle reste d'abord et avant tout concernée par les interactions entre les États, ou impliquant au moins un État.

Mais au contraire du réalisme, l'analyse décisionnelle ne voit pas dans le pouvoir la seule motivation des États ; l'État n'est pas un tout unitaire, mais un ensemble complexe de segments, et pour l'analyse décisionnelle la politique étrangère s'explique essentiellement par les relations entre les unités qui le composent. L'analyse décisionnelle conteste également l'idée de la rationalité de l'acteur : une grande partie des travaux qui s'y rattachent se consacre en fait à expliquer des décisions a priori irrationnelles.

L'analyse décisionnelle n'ignore pas les contraintes environnementales, mais c'est la manière dont ces contraintes vont être perçues par les acteurs qui compte. Elle va ici à l'encontre de la conception utilitariste de la décision pour proposer une approche « perceptuelle »⁷². Dans cette perspective, les acteurs filtrent la réalité à travers d'une grille d'interprétation préétablie, elle-même façonnée soit par leur environnement organisationnel, soit par des facteurs cognitifs et culturels⁷³. La prise en compte des perceptions des acteurs va

⁷¹ Ces théories sont définies, suivant Robert Merton comme des « théories qui se situent entre les hypothèses de travail mineures mais nécessaires qui évoluent en abandonnant au cours de la recherche quotidiennes et les efforts systématiques généraux pour développer une théorie générale qui expliquera toutes les uniformités observées du comportement social, l'organisation sociale et le changement social ». Robert K. Merton (ed.). *Comparative Sociology : a Codification of Cross-societal Analysis*. New York : Harcourt Brace and World, 1967, p. 39. Cité dans Alex Macleod, Evelyn Duffault et F. Guillaume Dufour (dirs). *Relations internationales. Théories et concepts*. Op. cit., p. 5.

⁷² Charles-Philippe David. *Au sein de la Maison blanche : la formation de la politique étrangère des États-Unis*. 2^{ème} édition. Sainte-Foy (Québec) : Presses de l'Université Laval, 2004, p. 16-17.

⁷³ L'étude de Richard Snyder, d'Howard Bruck et de Bruno Sapin est emblématique de ce type de recherche. Dans leur ouvrage, ils s'intéressent aux comportements « préétablis » des décideurs, afin d'expliquer comment se sont formées leurs perceptions de leur environnement. Dans cette perspective, la variable déterminante pour expliquer la prise de décision renvoie à la définition de la situation par les décideurs, ce qui par ailleurs les place en porte-à-faux avec la conception essentialisante et réifiante de l'intérêt national tel que portée par le courant néo-réaliste. Richard C. Snyder, H. W. Bruck, Burton Sapin. *Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics*. New York : The Free Press, 1962.

déboucher sur l'idée d'une rationalité limitée, en s'appuyant notamment sur les travaux d'Herbert Simon⁷⁴.

L'analyse décisionnelle va remettre successivement en cause l'unicité de l'acteur étatique, la rationalité des choix et l'intentionnalité des décisions. Elle se scinde en deux courants, les partisans d'une approche cognitive de l'analyse de la décision au niveau de l'individu⁷⁵ et ceux travaillant sur l'influence des organisations et des bureaucraties sur les processus décisionnels. Parmi ces derniers, l'ouvrage de Graham Allison⁷⁶ apparaît incontournable.

II. Au cœur de la « boîte noire » : l'apport de l'analyse des politiques bureaucratiques

Dans son ouvrage classique sur l'analyse de la politique américaine lors de la crise de Cuba, Graham Allison remet en cause la séparation entre la théorie des Relations Internationales et l'analyse de la politique étrangère, en postulant que les équilibres structurels de puissance ne peuvent à eux seuls expliquer comment les décisions sont prises. En identifiant le conflit entre les différents organes du gouvernement comme la source explicative des processus décisionnels, il remet également en question la continuité inhérente aux modèles d'input – output. Des trois modèles développés par Allison – celui de l'acteur rationnel, le modèle organisationnel, et celui des politiques bureaucratiques –, c'est surtout ce dernier qui a marqué durablement les études de politique étrangère⁷⁷. Nous commencerons par

⁷⁴ Herbert A. Simon. *Administration et processus de décision*. Traduction de la 3^{ème} édition de *Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Processes In Administrative Organization*. Paris : Economica, 1983, 322p. 2^e éd., New York : MacMillan, 1957, 259p.

⁷⁵ Ce courant renvoie aux études qui, dans la lignée de Margaret et Harold Sprout aux influences, culturelles, psychologiques, sociales, du milieu dans lequel évoluent les décideurs sur la décision finale. Margaret Sprout, Harold Sprout. *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International*. Op. cit. Pour des études centrées sur les caractéristiques psychosociologiques des individus comme variables déterminantes dans la prise de décision voir, entre autres, Robert Jervis. *Perceptions and Misperceptions in International Relations*. Op. cit., et Ole Holsti. *The Belief System and National Images. A Case Study*. *Journal of Conflict Resolution*, 6 (3), 1962, p. 244-252.

⁷⁶ Graham Allison. *Essence of Decision...* Op.cit.

⁷⁷ Ceci alors que Allison partait du principe d'une complémentarité de ces modèles. De plus le terme de « politiques bureaucratiques » a accrédité l'idée d'une politique étrangère déterminée par des bureaucraties toutes puissantes.

présenter brièvement ce modèle avant d'en tester la validité méthodologique pour notre cas d'étude.

A. Le modèle des politiques bureaucratiques

En proposant de rentrer dans le champ de l'analyse des processus politiques internes pour comprendre les décisions en politique étrangère, Graham Allison développe un modèle théorique fondé sur l'idée de la fragmentation du pouvoir entre différentes organisations au sein de l'appareil gouvernemental⁷⁸, ce qui le conduit à remettre en question le double postulat de la rationalité de l'acteur d'une part⁷⁹, et de l'unicité de l'acteur étatique d'autre part.

La thèse du modèle des politiques bureaucratiques repose sur l'idée d'une dispersion du pouvoir entre plusieurs acteurs, ce qui implique que la définition des préférences finales s'effectue moins en fonction de l'intérêt national, que des différents intérêts organisationnels. Dans cette perspective, la décision résulte d'abord et avant tout d'une négociation, entre les différents acteurs, qui s'engagent dans un processus de marchandage (le « pulling and hauling ») afin de faire valoir leurs intérêts organisationnels. En d'autres termes, le modèle établit une corrélation entre la position organisationnelle occupée par les acteurs et l'élaboration de la décision. En écrivant que « la position que vous défendez s'explique par la position que vous occupez » (le célèbre « where you stand depends on where you sit »), Graham Allison signifie ici que la position organisationnelle occupée au sein de l'espace bureaucratique se révèle décisive sur la formulation des préférences des acteurs, et in fine, sur la décision finale. D'autres facteurs sont néanmoins pris en compte, comme ceux d'ordre

⁷⁸ Parmi les trois modèles développés par Allison, nous nous concentrerons ici plus spécifiquement sur le modèle des politiques bureaucratiques, tout en gardant cependant à l'esprit que pour Graham Allison ces trois modèles, loin d'être exclusifs les uns des autres, peuvent très bien au contraire être considérés comme étant complémentaires. C'est tout particulièrement vrai pour le modèle 2, le modèle organisationnel, et le modèle 3, celui des politiques bureaucratiques. Dans sa réédition de *Essence of Decision*, en 1991, l'auteur indique par ailleurs que ces deux modèles peuvent être fusionnés. Graham Allison. *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York : Harper Collins, 1991, 338p.

⁷⁹ Pour une analyse détaillée du modèle de l'acteur rationnel voir le numéro spécial de *Cultures et conflits* consacré à la question de la rationalité en relations internationales. Jean-Yves Haines, Graham Allison. Rationalités et relations internationales : débats, la crise des missiles de Cuba. *Cultures et Conflits*, 36, 1999 (hiver) / 2000 (printemps), p. 5-167.

idiosyncratique (c'est-à-dire l'ensemble des valeurs et des croyances individuelles, ainsi que la propre expérience des acteurs) qui tendent à relativiser ce qui apparaît comme un déterminisme réducteur⁸⁰. De manière plus large, le modèle bureaucratique s'inscrit dans la perspective pluraliste de la science politique, où les participants au processus de décision sont considérés comme des acteurs individuels rationnels, défendant des intérêts particuliers qu'il s'agit de maximiser⁸¹. Ce modèle met également l'accent sur les problèmes relatifs aux erreurs de perception, aux erreurs de communication et de manière générale aux imperfections de l'information à la disposition des acteurs.

Le fonctionnement des bureaucraties est donc central dans l'analyse d'Allison. Il met ainsi en évidence la tendance des organisations à fonctionner de manière routinière et incrémentale, et dès lors à résister à tout changement à partir du moment où celui-ci est perçu comme allant à l'encontre de leurs intérêts. Allison explique que les dysfonctionnements du processus décisionnel sont d'abord et avant tout liés à ce qu'il appelle les « routines organisationnelles » (Standart Operating Procedures, les SOP) : chaque organisation obéit à des procédures routinières et codifiées qui lui sont propres. Il démontre par exemple que l'absence de camouflage des fusées, directement à l'origine de la crise des missiles, est justement due à certaines « routines organisationnelles » propres à l'Armée rouge. N'ayant jamais déployé de missiles à l'étranger auparavant, les officiers de l'Armée rouge n'ont dès lors pas vu l'utilité de les camoufler (puisque sur le sol soviétique la question du camouflage ne se posait pas). En d'autres termes, l'organisation « Armée rouge » s'est comportée comme d'habitude. À partir de là, Allison en déduit que la formulation de la politique étrangère, loin de relever d'une seule personne – le chef de l'exécutif – résulte au contraire d'un processus orchestré par un certain nombre d'organisations à l'esprit corporatiste plus ou moins développé ce qui ne les incite pas à la coopération entre elles. Les décisions sont ici prises de manière impersonnelle et incrémentale : une solution qui a prouvé son efficacité par le passé sera réutilisée, car c'est la seule manière pour l'organisation de fonctionner de manière efficace. Les décideurs politiques sont donc tributaires de ces organisations qui ne fournissent

⁸⁰ Graham Allison, op.cit., p. 257.

⁸¹ Stephen D. Krasner note à ce propos que « [le modèle des] politiques bureaucratiques applique une logique pluraliste au processus décisionnel gouvernemental ». Stephen D. Krasner. *Defending the National Interest : Raw Materials Investment and US Foreign Policy*. Princeton : Princeton University Press, 1978, p.27.

pas spontanément l'information qui leur est nécessaire, limitant considérablement leur marge de manœuvre.

Le modèle des politiques bureaucratiques s'est imposé comme véritable référentiel dans le champ des analystes de la politique étrangère, voire pour les analystes de l'action publique⁸². Malgré les apports de l'étude d'Allison pour l'analyse de la politique étrangère, les modèles qu'il propose ont suscité de nombreuses critiques⁸³. Le modèle des politiques bureaucratiques a été le plus critiqué, notamment parce qu'il sous-estime l'influence du chef d'État sur la politique étrangère, puisqu'il est placé au même rang que les membres de son entourage direct. La fameuse phrase « where you stand depends on where you sit » impliquant une relation quasi directe entre la position occupée par un agent dans l'espace bureaucratique et la solution qu'il défend, a été épinglée pour son caractère réducteur et déterministe⁸⁴. Souvent, la réalité est assez différente, avec par exemple des militaires plutôt réticents à l'intervention armée, avant la prise officielle de décision tout au moins, alors que les bureaucrates civils prônent l'engagement. Graham Allison est revenu sur cette question dans la deuxième édition d'*Essence of Decision*, où il atténue le caractère déterministe de sa formule, en expliquant que les acteurs ne sont pas conditionnés par leur appartenance organisationnelle mais simplement influencés.

Les modèles d'Allison privilégient une grille de lecture conflictuelle, c'est-à-dire mettant l'accent sur les intérêts et les stratégies des acteurs, et l'influence de ces conflits sur le processus décisionnel. Cette posture conduit à privilégier les temps de crise internationale, en laissant de côté l'explication des situations plus routinières⁸⁵. Ceci est largement vrai pour l'analyse décisionnelle en politique étrangère dans son ensemble. De plus, en considérant la position occupée dans l'espace organisationnel comme déterminante, ces modèles accèdent

⁸² Pour une synthèse voir Samy Cohen. *Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère*. In Smouts M-C. *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris : Presses de Science Po, 1998, p. 75-101.

⁸³ Voir par exemple Jonathan Bendor, Thomas Hammond. *Rethinking Allison's Models*. *American Political Science Review*, 86, June 1992, p. 301-322.

⁸⁴ Graham Allison Op. cit.

⁸⁵ Sur la distinction entre situation de crise et situation de routine et leur gestion respective dans la politique américaine voir Peter J. Schraeder. *United States Foreign Policy toward Africa : Incrementalism, Crisis and Change*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

la vision d'un processus politique résultant de conflits de chapelles entre des acteurs dont les postures sont déduites de leurs stricts intérêts institutionnels. Le poids des représentations, des croyances individuelles et de l'idéologie sont dès lors réduits à la portion congrue.

Enfin, le modèle des politiques bureaucratiques n'a pas rempli ses promesses quand à l'accumulation de connaissances significatives sur la façon dont les décisions sont prises ; un trop grand nombre de variables explicatives ainsi que des défauts conceptuels se sont révélés très handicapants dans la construction d'une loi générale⁸⁶.

Plus qu'une théorie du comportement politique, le modèle de l'analyse décisionnelle reste surtout utile en tant que technique d'analyse de situations particulières en apportant un éclairage sur les processus internes de prise de décision. Nonobstant ces limites théoriques, l'application de cette grille de lecture à l'analyse de la politique étrangère canadienne soulève de nombreux problèmes méthodologiques.

B. Limites méthodologiques : de la difficile transposition du modèle

L'application des modèles d'Allison suppose un accès à une masse d'informations gigantesque et à des rapports, pour la plupart classés en secret défense. La méthode employée postule également que l'on peut ajouter foi aux déclarations des principaux acteurs, que les décideurs s'expriment librement sur les motifs fondant leurs décisions. D'autres approches, comme celle de Roger Hillsman⁸⁷, atténuent ces problèmes en s'intéressant uniquement aux positions générales et aux intérêts défendus par les acteurs principaux, ce qui est jugé suffisant pour déterminer leur influence respective sur un enjeu donné et la façon dont ils interagissent. Dans son ouvrage sur la politique étrangère et de défense des États-Unis, cet

⁸⁶ David A. Welch. A Positivist Science of Bureaucratic Politics ? *Mershon International Studies Review*, 42 (2), November 1998, p. 210-216. Dans le même numéro de cette revue, qui entreprend une revue critique de la littérature des « politiques bureaucratiques », Eric Stern et Bertjan Verbeek estiment que cette perspective analytique pêche par manque de clarté quand aux objectifs de sa démonstration, allant d'un simple questionnement sur les motivations des acteurs à une évaluation normative des processus de décision. Eric Stern, Bertjan Verbeek. Whither the Study of Governmental Politics in Foreign Policy Making ? Introduction. *Mershon International Studies Review*, 42 (2), November 1998, p. 205-210, p. 209.

⁸⁷ Roger Hillsman, Patricia Weitsman. *The Political of Policy Making Defense and Affairs : Conceptual Models and Bureaucratic Politics*. 3^{ème} édition, Englewood Cliffs NJ : Prentice Hall, 1993.

auteur élabore un modèle du processus politique « Political Process Model », où il analyse la politique étrangère comme le produit d'un processus politique, dans lequel un certain nombre d'acteurs, ou centres de pouvoirs jouent un rôle dominant. Le travail de Hillsman est d'identifier ces centres, et d'analyser leurs relations en termes de pouvoir relatif⁸⁸.

Néanmoins, les différentes analyses en termes de politiques bureaucratiques n'échappent pas au biais « américano-centriste », lequel rend cette grille d'analyse difficilement transposable à d'autres systèmes politiques nationaux. À bien des égards, le cadre heuristique du modèle bureaucratique est tout à fait ajusté à la nature du système américain, caractérisé par la fragmentation et la dispersion des centres de pouvoir et de l'autorité⁸⁹. Le régime politique américain se fonde sur une séparation réelle des pouvoirs, qui partage entre les organes exécutif et législatif l'autorité de décision en matière de politique étrangère. Au contraire, dans la plupart des pays occidentaux, la politique étrangère est l'apanage de l'Exécutif (l'Élysée en France, le Premier ministre et le Bureau du Conseil privé au Canada)⁹⁰. Le congrès américain dispose d'un pouvoir sans égal en matière de politique étrangère, qui contraste singulièrement avec la mise à l'écart de la plupart des parlements occidentaux dans ce domaine.

En outre, la structure du système bureaucratique américain favorise l'émergence et l'expression ouverte du conflit : les bureaucraties jouissent d'une grande autonomie les unes par rapport aux autres, tout en ayant à leur tête des personnes nommées par la présidence, ce qui encourage la constitution de fiefs bureaucratiques⁹¹. A cela s'ajoutent des « règles du jeu » différentes concernant notamment l'expression de position divergentes, souvent relayées par des médias rompus à ce genre d'exercice. En résumé, la fragmentation et la dispersion des

⁸⁸ Dans le cas des États-Unis, il dresse une liste des neuf centres de pouvoirs susceptibles d'être impliqués dans le processus d'élaboration de la politique étrangère : le Président, l'équipe présidentielle (« President' staff and advisor »), les « Political appointees », le Congrès, les bureaucrates, les groupes de pression, les médias, l'opinion publique et l'électorat. *Ibid.*

⁸⁹ Stephen Krasner. Op. cit., p. 61.

⁹⁰ Kim R. Nossal. Bureaucratic Politics and the Westminster Model. In Matthews R. O., Rubinoff A. G. et Grosstein J. (eds). *International Conflict and Conflict Management*. 2^{ème} édition, Scarborough : Prentice Hall, 1989, pp. 120-127, p. 120.

⁹¹ Graham Allison. Op. cit., p. 145.

centres de pouvoir favorise d'une part l'émergence de conflits entre les administrations, et d'autre part la visibilité de ces clivages sur la scène politique.

Au contraire, les systèmes parlementaires contemporains connaissent une tendance vers une plus grande concentration et une meilleure coordination du processus politique entre les différentes organisations ayant des responsabilités en matière de politique étrangère. Cette dernière remarque est particulièrement pertinente pour un pays comme le Canada, où le Cabinet Trudeau, dans les années 1970, a placé au cœur de son action la refonte de l'organisation gouvernementale et bureaucratique, dans une recherche de cohésion et de cohérence des processus politiques de gestion⁹². De la même façon, le ministre canadien des Affaires extérieures ne dispose pas de la même autonomie que son homologue américain : traditionnellement, il apparaît comme un rival du Premier ministre, car dans l'histoire canadienne le poste de ministre des Affaires extérieures est perçu comme un tremplin vers de plus hautes responsabilités (voir par exemple la trajectoire de Lester B. Pearson). Les Premiers ministres s'efforcent donc de nommer à ces fonctions des personnalités susceptibles de respecter les limites de leurs attributions⁹³.

Enfin, le remaniement de l'appareil politique ne s'est pas arrêté avec l'ère Trudeau : le ministère des Affaires extérieures a par exemple été rebaptisé par le gouvernement Chrétien ministère des Affaires étrangères et du commerce international, pour revenir à ses attributions initiales avec l'arrivée de Paul Martin au poste de Premier ministre en 2003. En matière de gestion des conflits, le gouvernement canadien prône également une plus grande intégration des différents ministères chargés de ces dossiers, avec l'approche « 3 D : Diplomatie, Défense, Développement ». En résumé, l'organisation du système politique canadien est animée de dynamiques centripètes, en opposition avec les processus de fragmentation et de dispersion de l'autorité propres à l'organisation américaine. Peut-on dans ces conditions lui appliquer le modèle de la politique bureaucratique?

⁹² John J. Kirton. Foreign policy decision-making in the Trudeau government : promise and performance. *International Journal*, 33, Spring 1978, p. 287-311.

⁹³ Kim R. Nossal. The PM and the SSEA in Canada's Foreign Policy : Dividing the Territory. *International Journal*, 50 (1), Winter 1994-95.

À l'évidence, un système plus centralisé tel que le système parlementaire canadien n'implique pas l'absence de conflits, entre des personnalités ayant chacune une conception bien particulière de ce que doit être « l'intérêt national » et des préférences allant en ce sens. Kim Nossal identifie trois types de situations propre au régime canadien pouvant favoriser l'émergence d'intérêts conflictuels et donc de processus similaires à ceux conceptualisés par le modèle des politiques bureaucratiques⁹⁴. Des désaccords sont susceptibles de survenir dès lors qu'une question de politique étrangère implique plus d'une organisation. Ceci est tout particulièrement vrai pour le maintien de la paix qui occupe une place hybride entre politique étrangère « traditionnelle » impliquant le déploiement de militaires sur un théâtre extérieur, la politique onusienne du Canada, se jouant sur le terrain diplomatique, et politique humanitaire, mobilisant les acteurs de la communauté de développement. L'évolution du maintien de la paix, de la prévention à la reconstruction de pays déchirés par la guerre, a par ailleurs largement renforcé l'interpénétration des champs d'action des différents organes chargés de cette politique. L'engagement de troupes canadiennes à l'étranger dans le cadre des opérations onusiennes crée de façon typique une possibilité de conflits entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Défense.

En théorie, la demande de l'ONU atterrit sur le bureau des politiques du département des Affaires étrangères qui l'examine et la transmet ensuite à son homologue de la Défense. Le bureau politique de la Défense fait ensuite parvenir cette demande au niveau de la direction des opérations militaires. Or, en raison du manque de moyens de l'armée canadienne et de la diversité des missions auxquelles ses membres sont affectés, un problème récurrent depuis la fin de la « guerre froide »⁹⁵, il arrive bien souvent que, pour une opération de l'ONU, la direction des opérations militaires exprime des réticences, voir un refus d'engagement. Pour le niveau opérationnel, envoyer un contingent, même faible, dans des conditions d'étirement des ressources au maximum, est contraire à l'intérêt de l'armée canadienne. Par contre, pour les Affaires étrangères, l'intérêt du Canada réside dans la promotion d'une politique onusienne et multilatérale active. En cas de conflit, il appartient aux plus hauts échelons, tels que les ministres des Affaires étrangères et de la Défense de trancher. Nous nous appuyons

⁹⁴ Kim R. Nossal. Op. cit., p.123-125.

⁹⁵ Voir Chapitre 4.

ici sur l'exemple de la politique étrangère canadienne face à la crise irakienne de 2003 pour illustrer cette hypothèse.

Dans le cadre des opérations en Irak en 2003, l'ONU a demandé au Canada de lui fournir un officier supérieur pour accompagner son représentant général. La demande portait sur un haut gradé, suffisamment crédible aux yeux des États-Unis et de l'Australie. Cette requête, relayée par les Affaires étrangères s'est heurtée à un refus de la part du bureau des opérations de la Défense. Un système de navette entre les deux ministères s'est donc mis en place, avant d'être relayé au niveau du sous-ministre adjoint des Affaires étrangères et du chef d'État major. Les Affaires étrangères, arguant qu'il était dans l'intérêt du Canada d'accepter la requête de l'ONU, notamment pour acquérir des informations de premier ordre sur la situation en Irak, ont eu finalement gain de cause. Cet exemple met en évidence les divergences potentielles d'intérêts des acteurs de la politique étrangère. Ces divergences sont susceptibles de donner lieu à un affrontement mais de manière moins ouverte qu'aux États-Unis, du fait notamment de la subordination du ministère de la Défense aux Affaires étrangères, à la fois en termes de positionnement dans le processus séquentiel de décision, et en termes de hiérarchie politique au sein du Cabinet⁹⁶.

Enfin, un dernier facteur semble jouer un rôle important dans la formulation de la politique étrangère canadienne abordée sous l'angle des politiques bureaucratiques : il s'agit de la nature fédérale de l'État canadien, dont la structure est beaucoup plus décentralisée à certains égards que celle des États-Unis : les provinces canadiennes disposent de beaucoup plus de prérogatives en matière de politique extérieure au sens large, notamment au plan économique et commercial, que les États américains. En outre, le cas de la province de Québec donne le « mauvais exemple » en matière de politique étrangère autonome, et accroît les tendances centrifuges du fédéralisme canadien. Le conflit entre la province de Québec et le gouvernement fédéral, qui s'est joué en grande partie sur un terrain africain⁹⁷, celui de l'organisation de la francophonie et de la coopération culturelle, est susceptible d'une relecture utilisant les outils de l'analyse bureaucratique.

⁹⁶ Entretien, Lt Colonel Duhamel, Quartier général de la Défense, Ottawa, 14 janvier 2004.

⁹⁷ Voir Chapitre 5.

La présence de fortes organisations politico-administratives centrales reste cependant la marque de fabrique du système canadien. Leur fonction principale est de coordonner les processus politiques. Les initiatives des différents départements ministériels sont donc canalisés par des institutions influentes comme le Bureau du Conseil privé, équivalent canadien du cabinet britannique, afin d'assurer une cohérence des politiques suivies. Ces institutions jouent également un rôle essentiel d'arbitrage entre les différents ministères ; cette centralisation de l'appareil bureaucratique limite l'expression – notamment publique – des conflits inter-départements, rendant plus difficile l'application du modèle bureaucratique.

Enfin, le modèle des politiques bureaucratiques, s'il remet en question l'idée d'un intérêt national unifié, comme dans le projet réaliste, n'en partage pas moins avec ce dernier une vision réifiante des intérêts (i.e. considérant les intérêts de chaque acteur organisationnel comme clairement définis et stables). Dans la perspective de l'analyse décisionnelle classique en effet, les intérêts des acteurs sont façonnés par leur position organisationnelle, qui détermine leurs préférences, leurs perceptions et leur influence dans le processus décisionnel. Notre démarche vise au contraire à prendre de la distance à l'égard de ces postulats théoriques, en insistant sur le caractère socialement construits des intérêts des acteurs⁹⁸. L'analyse doit alors avoir pour objectif d'identifier ces processus de construction, afin de mieux éclairer la variation de ces intérêts dans le temps. Pour ce faire, nous devons avoir recours à des schémas explicatifs se réclamant davantage d'une approche sociologique des processus politiques : suivant Raymond Aron, nous partons en effet du principe que « toute étude concrète des relations internationales est une étude sociologique »⁹⁹.

⁹⁸ Nous rejoignons ici la critique constructiviste développée par Jutta Weldes du modèle des politiques bureaucratiques. Jutta Weldes. Bureaucratic Politics : A Critical Constructivist Assessment. *Mershon International Studies Review*, 42 (2), November 1998, p. 216-225.

⁹⁹ Raymond Aron. Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales? *Revue française de science politique*, 17 (5), octobre 1967, p. 837-861.

Section II Le double apport du constructivisme et de l'institutionnalisme sociologique pour l'analyse de la politique étrangère.

Se revendiquer d'une approche sociologique de la politique étrangère suppose de considérer les faits « internationaux » comme des faits sociaux¹⁰⁰, c'est-à-dire des faits construits socialement par les interactions des acteurs entre eux, et par les interactions des acteurs avec leur environnement. Ce qui implique de replacer les acteurs, et particulièrement leurs pratiques, au cœur de l'analyse, afin d'une part de saisir les permanences et les discontinuités des modes d'action, et d'autre part d'identifier « les soubassements culturels, identitaires, ou les valeurs » qui animent les stratégies des acteurs¹⁰¹, en un mot de contextualiser leurs intérêts et leurs préférences.

L'intérêt d'une analyse sociologique de la politique étrangère réside également dans le fait qu'elle autorise le croisement de différentes approches, afin de constituer une boîte à outils conceptuels la plus à même d'analyser les pratiques des acteurs. Ici nous nous intéresserons en particulier à deux grands types d'analyse. La première relève du courant constructiviste en relations internationales, dont nous verrons que l'accent mis par celui-ci sur les concepts de normes, d'identité et de rôle, se révèle particulièrement utile pour notre objet d'étude. Cette perspective présente cependant certaines lacunes, notamment dans l'importance exagérée qu'elle accorde à l'étude du système international au détriment de ces acteurs, et appelle dès lors à être complétée par d'autres approches. Nous verrons ainsi dans un deuxième temps toute l'importance des travaux de recherche s'apparentant au courant institutionnaliste, et plus particulièrement aux conclusions des études néo-institutionnalistes en politique publique, pour rendre compte à la fois des processus de structuration des modes d'action des acteurs d'une part, et de leurs possibilités d'évolution d'autre part.

¹⁰⁰ Guillaume Devin. *Sociologie des relations internationales*. Paris : La Découverte, 2007.

¹⁰¹ Frédéric Charillon. Introduction. In Charillon F. *Politique étrangère. Nouveaux regards*. Op. cit., p. 24.

I. Le constructivisme : une approche sociologique des relations internationales

Les travaux s'inspirant des approches constructivistes en Relations Internationales se sont multipliés depuis la fin de la « guerre froide », témoignant ainsi de la popularité d'une théorie qui s'est rapidement imposée comme un courant de pensée majeur dans la discipline. Pourtant, Comme le remarque Alex Macleod, « définir le constructivisme n'est pas chose facile »¹⁰². Le constructivisme, malgré sa richesse, souffre en effet d'un manque de cohérence doctrinale, ce qui implique qu'il ne constitue toujours pas, pour l'heure, un paradigme au sens de Thomas Kuhn. Sans vouloir revenir ici sur tous les problèmes liés à ces difficultés de définition et à ce manque de cohérence, retenons cependant qu'il semble possible de distinguer deux types d'approches à l'intérieur de ce courant. Celles relevant du « constructivisme dominant » cherchent ainsi à utiliser les hypothèses constructivistes dans une optique de complémentarité avec les autres grands courants des Relations Internationales (réalisme et rationalisme). Elles partagent avec ceux-ci une vision stato-centrée et structuraliste des Relations Internationales ainsi que la possibilité d'une approche scientifique des phénomènes internationaux, c'est-à-dire fondée sur l'empirisme et la recherche de régularités¹⁰³. Cette double prise de position, épistémologique et ontologique, est précisément ce qui les sépare des études relevant du constructivisme critique.

Les outils théoriques mobilisés dans le cadre de cette recherche empruntent largement au premier type de courant, dont nous commencerons par présenter les fondements théoriques, avant de nous intéresser aux principaux concepts du constructivisme que sont l'identité, les normes et le rôle. Nous reviendrons enfin sur les problèmes que pose cette approche pour étudier et expliquer le changement en politique étrangère.

¹⁰² Alex Macleod. Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique. Op. cit.

¹⁰³ En d'autres termes ces approches se réclament de la tradition explicative en sciences sociales, pour laquelle les phénomènes sociaux peuvent être analysés de façon objective, à l'image des sciences de la nature. Cette approche s'oppose à la tradition compréhensive, laquelle postule au contraire que le monde social n'est pas réductible au monde physique, et que l'analyse de l'interprétation que se font les acteurs de leurs actes, y compris le chercheur, est au moins aussi importante que l'analyse des actes en soi. Sur le débat entre la tradition explicative et compréhensive en Relations Internationales voir l'ouvrage classique de Steve M. Smith et Martin Hollis. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford : Clarendon Press, 1990.

A. Fondements théoriques et épistémologiques

Le projet constructiviste en Relations Internationales, qui connaît des développements sans précédent depuis la fin de la « guerre froide », s'est construit en réaction à l'ontologie matérialiste portée par le courant réaliste. Pour les réalistes en effet, c'est fondamentalement la répartition des capacités matérielles, c'est à dire la configuration de puissance qui va définir les intérêts d'un État. Les constructivistes défendent au contraire une ontologie idéaliste en postulant que les normes au sens large – c'est-à-dire selon les auteurs renvoyant aussi bien aux valeurs, aux idées, aux représentations, à l'identité et à la culture¹⁰⁴ – au même titre que les intérêts, jouent un rôle dans les relations internationales, et notamment dans la définition et la mise en œuvre des politiques étrangères.

L'accent mis sur le rôle des normes comme facteur explicatif du comportement des États n'est cependant pas le propre des constructivistes. La théorie des régimes¹⁰⁵ en particulier a mis en lumière la manière dont l'institutionnalisation de certaines règles de comportement au niveau international dans un domaine précis, par exemple l'économie ou l'environnement, peut influencer le comportement des unités étatiques, en l'occurrence dans le sens d'une plus grande coopération. En d'autres termes, les régimes, matérialisés par la création d'organisations internationales *ad hoc*, contribuent à définir les marges de manœuvre de l'action des États.

Le projet constructiviste se démarque cependant de cette théorie à laquelle il reproche de développer une vision instrumentale des normes d'une part, et des institutions internationales

¹⁰⁴ Parmi les plus représentatifs de ce courant d'études, citons : Alexander Wendt. *Social Theory of International Politics*. Op. cit. ; Peter J. Katzenstein, (ed.). *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York : Columbia University Press, 1996 ; Martha Finnemore. *National Interests in International Society*. Ithaca : Cornell University Press, 1996 ; Valerie M. Hudson (ed.). *Culture and Foreign Policy*. Boulder-Colorado : Lynne Rienner Publishers, 1997 ; Martha Finnemore, Kathryn Sikkink. International Norm Dynamics and Political Change. In Katzenstein P. J., Keohane R. O, et Krasner S. D. (eds). *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge : MIT Press, 1999, p. 247-278 ; Martha Finnemore, Michael N. Barnett (eds). *Rules for the World : International Organizations in Global Politics*. Op. cit., ainsi que Glenn Chafetz, Michael Spirtas et Benjamin Frankel (eds). *The Origins of National Interests*. London and Portland, Frank Cass, 1999.

¹⁰⁵ Stephen Krasner donne la définition suivante : les régimes internationaux sont des ensembles explicites ou implicites de principes, de normes de règles et de procédures de prise de décision autour desquelles les anticipations des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales. Stephen D. Krasner (ed.). *International Regimes*. Op. cit.

d'autre part¹⁰⁶. Au contraire, dans la perspective constructiviste, les normes ne sont pas de simples ressources au service d'entrepreneurs politiques : elles sont constitutives des intérêts des États, dans le sens où elles commandent la perception que chacun des États ont de leurs intérêts.

Les constructivistes s'opposent également à l'approche pluraliste et libérale, car pour eux les intérêts ne sont pas issus des préférences sociétales ou des aspirations de la société civile, mais sont façonnés par les interactions entre les États qui prennent place sur la scène internationale et qui vont définir un ensemble de valeurs partagées internationalement. L'État est dès lors envisagé comme un acteur social, dont le comportement est régi par un ensemble de règles sociales et de conventions, elles-mêmes façonnées par les interactions, au sein de la société internationale, entre les différentes unités qui la composent¹⁰⁷.

Le projet constructiviste en Relations Internationales ne représente à certains égards que la transposition à cette échelle de postulats empruntés au constructivisme sociologique¹⁰⁸. C'est tout particulièrement vrai en ce qui concerne les débats relatifs aux relations entre individus et société : dans la perspective du constructivisme sociologique, cette relation est envisagée selon un mode dynamique, les règles et les normes d'une société contribuant à façonner les identités et les rôles des individus. Par leurs actions entreprises, les individus contribuent eux à modeler les règles du jeu social. À l'échelle internationale, les individus sont remplacés par les États, dont les intérêts, et les identités, se construisent à partir des interactions avec les environnements sociaux, aussi bien domestique qu'international, dans lesquels ils sont enchâssés¹⁰⁹.

Autre emprunt réalisé au constructivisme sociologique : l'accent mis sur le processus de construction sociale des intérêts et des identités des acteurs. Pour les constructivistes « internationalistes », l'origine des intérêts nationaux ne se trouve ni dans la configuration de

¹⁰⁶ Pour une relecture critique de la théorie des régimes par les tenants du constructivisme voir Martha Finnemore, Michael N. Barnett. *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*. *International Organization*, vol. 53, n° 4, automne 1999, p. 699-732.

¹⁰⁷ Glenn Chafetz et al. *The Origins of National Interests*. Op. cit.

¹⁰⁸ Voir notamment Peter Berger, Thomas Luckmann. *La construction sociale de la réalité*. Op. cit. ;

¹⁰⁹ Peter J. Katzenstein. Introduction : Alternative Perspectives on National Security. Katzenstein P. J. (ed.). *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. Op. cit., p. 1-33, p. 23.

puissance, ni dans les préférences sociétales, mais émane au contraire d'une construction sociale à la base de laquelle se trouve l'identité¹¹⁰. L'identité est la résultante de représentations élaborées à la fois par l'État lui-même et par les autres États : pris dans ce système d'interactions, les États vont être amenés à développer une perception particulière du système international, et du rôle qu'ils peuvent jouer dans ce contexte¹¹¹. Ces perceptions vont s'inscrire dans la durée et donc constituer un facteur structurant des intérêts nationaux.

Suivant cette conception, le Canada est associé à une *puissance moyenne* car ce rôle s'est construit par rapport aux autres États afin de s'assurer une place sur la scène internationale. Le caractère de « puissance moyenne » du Canada est devenu une identité reconnue, ce qui en retour a contribué à renforcer les perceptions des décideurs canadiens, et à fonder en grande partie leurs politiques sur des pratiques dérivées de cette conception de leur identité (importance accordée aux institutions multilatérales, rôle de la médiation, etc.). Pour comprendre le comportement d'un État sur la scène internationale, il convient donc de reconstruire les visions du monde et les principes identitaires qui informent les perceptions des décideurs. C'est tout particulièrement vrai pour le Canada, dont nous verrons que l'identité construite repose sur des croyances, des mythes, sans grand fondement empirique¹¹².

Suivant la même logique, la longue expérience du Canada en matière de maintien de la paix, son *rôle* spécifique en la matière, est intimement liée au processus de construction identitaire de cet acteur sur la scène internationale. En effet, comme le souligne Daniel R. Madar, dans une perspective constructiviste, le comportement du Canada en matière de maintien de la paix s'explique en premier lieu par la vertu contraignante de certaines normes internationales, ici celles relatives à la gestion pacifique des conflits. En acceptant de jouer ce rôle, cet acteur suscite certaines attentes de la part des autres acteurs de la scène internationale, ce qui en retour le conforte dans le rôle choisi. Ainsi, un ensemble d'habitudes définissent les relations entre le Canada et l'ONU, plus particulièrement le Secrétariat général, et qui conduisent ce dernier à solliciter de manière régulière – du moins jusqu'au milieu des

¹¹⁰ Dario Battistella. L'intérêt national : une notion, trois discours. In Charillon F. (dir). *Politique étrangère : nouveaux regards*. Op. cit., p.152.

¹¹¹ Alexander Wendt. *Constructing International Politics*. Op. cit.

¹¹² Adam Chapnick. The Canadian Middle-Power Myth. *International Journal*, 55 (2), Spring 2000, p. 188-206.

années 1990 – la représentation permanente du Canada à l’ONU dès lors qu’un contingent de casques bleus est nécessaire. En d’autres termes, le rôle joué par le Canada dans le maintien de la paix lui confère une identité collectivement reconnue et socialement sanctionnée par les autres acteurs de la scène internationale. En outre, sur la scène nationale, la réponse positive du public canadien envers cet aspect de la politique étrangère, contribue à renforcer le lien étroit entre le rôle du Canada dans le maintien de la paix et son identité, nationale, cette fois¹¹³.

B. Rôle, identité et normes au cœur du projet constructiviste

Les approches constructivistes accordent une grande importance aux concepts d’identité et de rôle. Alors que ceux-ci ont été largement étudiés dans d’autres domaines des sciences sociales – sociologie, anthropologie et psychologie – leurs impacts sur la construction de la politique étrangère restent largement inexplorés¹¹⁴. Le regain d’intérêt pour ces concepts en Relations Internationales trouve son origine dans la modification récente du paysage politique international. Durant la « guerre froide », il était possible de négliger les éventuels effets de la culture, de l’identité et des normes, sur l’évolution de la politique étrangère des États. Le contexte de rivalité bipolaire semblait justifier l’influence limitée accordée aux caractéristiques nationales dans le développement des politiques étrangères. Avec l’effondrement du bloc soviétique, et l’élargissement du concept de sécurité, jusqu’alors limité au domaine militaire, le poids des normes dans la construction de régimes internationaux de l’environnement par exemple¹¹⁵, ou encore le rôle de la formation des identités nationales dans la conduite de la politique étrangère d’un État, ont trouvé une nouvelle résonance.

Les constructivistes ont largement contribué à rouvrir ce débat, en l’orientant dans deux directions principales : la construction sociale des identités et des rôles d’une part, et les

¹¹³ Daniel R Madar. *Canadian International Relations*. Scarborough : Ontario, Prentice-Hall, 2000, p.59.

¹¹⁴ Valerie M. Hudson (ed.). *Culture and Foreign Policy*. Op. cit.

¹¹⁵ Martha Finnemore. International Organizations as Teachers of Norms : The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy. *International Organization*, 47 (4), 1993, p. 565-597.

impacts de l'identité et du rôle sur la formulation de la politique étrangère. Ces deux aspects nous semblent particulièrement pertinents dans le cadre de notre étude, dans la mesure où nous faisons l'hypothèse d'une corrélation entre la redéfinition du rôle international du Canada et sa politique de maintien de la paix en Afrique.

Les constructivistes mettent l'accent sur la nature intersubjective des rapports entre différentes unités dans un contexte donné, et par analogie établissent que les identités étatiques sont issues des interactions avec différents environnements, aussi bien domestique qu'international¹¹⁶. L'identité n'est pas un phénomène statique et objectif : à la différence de la conception de l'intérêt national chère aux réalistes, elle évolue continuellement par des processus écologiques (relations entre les acteurs et l'environnement), par des processus sociaux (relations entre les acteurs eux-mêmes) et des processus internes (caractéristiques spécifiques aux acteurs).

L'identité renvoie aux perceptions que les États se font d'eux-mêmes ; ces représentations ont été façonnées à la fois lors des interactions avec les autres États, et à l'intérieur de l'État lui-même. Les perceptions identitaires constituent un cadre contraignant pour l'action, car c'est ce sont elles qui sous-tendent les intérêts des États, et donc délimitent leur actions dans l'espace des possibles. En résumé, l'identité en tant que produit d'un processus d'interaction sociale va d'une part contribuer à la définition des intérêts nationaux, et d'autre part constituer une ressource contraignante pour l'action des décideurs.

Les rôles font partie de ces identités¹¹⁷. Ils renvoient à des positions particulières dans la division du travail social. Ils définissent, dans un espace social donné, des normes de comportements attendus, qui pèsent tant sur les détenteurs des rôles que sur ceux qui, étant en interaction avec les premiers, leur reconnaissent ces rôles¹¹⁸. Le rôle renvoie également à l'ensemble des actes que réalisent les individus en tant qu'ils ont, dans la structure sociale,

¹¹⁶ Peter J. Katzenstein. Op. cit., p. 25.

¹¹⁷ Peter Berger et Thomas Luckmann. Op. cit., p. 104.

¹¹⁸ Ariel Cordier. Rôle. In Akoun A., Ansart P. (dir.). *Dictionnaire de sociologie*. Paris : Le Robert / Seuil, 1999, p. 461.

une position définie, un certain *statut*¹¹⁹. Il existe donc une triple dimension du rôle : la première contraignante, qui renvoie aux prescriptions de comportement légitime attachées au rôle, la deuxième qui replace l'acteur au cœur de l'analyse et qui recoupe la dimension interprétative du rôle, et la troisième, le rôle subjectif, qui a trait aux représentations propres aux acteurs quant à la conception de leur rôle dans l'organisation sociale, c'est-à-dire leurs systèmes d'attitudes et de valeurs¹²⁰.

Cette triple acceptation est primordiale dans l'appréhension du concept de rôle : elle permet en effet de faire le lien entre dimension individuelle et dimension sociale. En d'autres termes elle autorise à prendre en compte à la fois ce qui relève du rôle comme modèle social de conduite d'une part, et le processus d'interprétation qui en est fait par l'acteur au moment où il joue son rôle d'autre part. Cette approche nous permet de prendre des distances avec une analyse fonctionnaliste trop rigide, où le rôle représenterait uniquement un ensemble de contraintes pesant sur l'acteur et permettant de rendre son comportement prévisible. Intégrer la dimension interprétative du rôle dans l'analyse permet d'échapper à l'écueil du déterminisme en recentrant l'analyse sur les stratégies des acteurs. Elle permet aussi de prendre en compte le changement à travers la variabilité du rôle dans le temps sous l'effet des comportements adaptatifs des acteurs sociaux.

Parce qu'il met l'accent sur le processus de construction des intérêts des acteurs par leurs interactions, le concept de rôle nous permet de penser les dynamiques de changement et d'évolution de ces intérêts, à l'encontre de la vision essentialisante et réifiante portée par le courant réaliste en relations internationales. Le paradigme constructiviste offre ici quelques éclairages utiles, mais d'une portée finalement limitée pour notre propos, sur les facteurs susceptibles d'expliquer l'évolution des rôles des États sur la scène internationale.

¹¹⁹ Le statut peut-être assimilé à la position sociale. Dans cette perspective, le rôle social est conçu, suivant Goffman, comme « l'actualisation de droits et de devoirs rattachés à un statut donné ». Erving Goffmann. *Les rites d'interaction*. Paris : éditions de Minuit, 1974, p. 24.

¹²⁰ Ariel Cordier. Op. cit., p. 461.

C. Changer de rôle : apports et limites de l'approche constructiviste

L'apport principal du constructivisme en Relations Internationales réside en effet dans l'analyse dynamique qu'il propose de la scène internationale : en insistant sur le processus de structuration de la vie politique internationale par un ensemble de valeurs et de normes, ils ouvrent la voie à la possibilité du changement ; les intérêts des États sont susceptibles d'évoluer dès lors que les normes en vigueur sur la scène internationale se transforment. Pour les constructivistes, la structure internationale est déterminée par la distribution internationale non pas des ressources matérielles mais des idées¹²¹. Les croyances, les idées, les attentes partagées sur le comportement approprié des membres de la scène internationale sont ce qui confère au monde structure, stabilité et ordre. À l'encontre du paradigme réaliste, dans la perspective constructiviste, la structure du système international à l'intérieur de laquelle les États interagissent est moins matérielle que culturelle et institutionnelle.

La référence aux normes et aux institutions est constante dans la littérature constructiviste en relations internationales. Les normes comportent une dimension à la fois cognitive, et prescriptive. Elles agissent en effet sur la manière qu'ont les acteurs d'appréhender la réalité, et définissent par ailleurs le comportement qu'ils devraient adopter. Martha Finnemore et Peter Katzenstein distinguent ainsi les normes constitutives et les normes régulatrices. Les premières sont assimilées à des règles qui définissent l'identité des acteurs : en vertu de ces règles, les autres acteurs vont être amenés à conférer à cet acteur une identité spécifique. Les normes régulatrices renvoient elles à des standards, des modèles de comportement qui sont appropriés dans des situations particulières, et que dès lors les autres acteurs attendent d'un acteur identifié socialement¹²². Une certaine confusion sémantique demeure cependant entre le concept de normes et celui d'institution, que les tenants d'une approche sociologique définissent comme « un ensemble relativement stable de pratiques et de règles qui définit le comportement approprié d'un groupe particulier d'acteurs dans des situations particulières »¹²³. Cette définition de James March et Johan Olsen est on le voit très proche de

¹²¹ Alexander Wendt. *Anarchy is What States Make of it. The Social Construction of Power Politics*. In Der Derian J. *International Theory. Critical Investigations*. Basingstoke : MacMillan, 1995, p. 129-177.

¹²² Martha Finnemore. Op. cit., et Peter J. Katzenstein. Op. cit.

¹²³ James G. March, Johan P. Olsen. *The Institutional Dynamics of International Political Orders*. *International Organization*, 52 (4), Autumn 1998, p. 943-969, p. 948.

celle que donnent les constructivistes des normes. Martha Finnemore et Kathryn Sikkink reviennent sur cette confusion, en essayant de clarifier ce qui différencie l'institution de la norme. La différence entre ces deux notions tient au degré d'agrégation : la norme réfère à un comportement isolé, alors que l'institution renvoie elle à un ensemble plus large de pratiques structuré par un tissu serré de règles comportementales (de normes). La souveraineté représente, selon cette définition, un exemple typique d'institution en relations internationales¹²⁴.

Cette analyse permet de comprendre comment les normes, en encadrant et en régulant le comportement des acteurs, produisent de l'ordre social et de la stabilité. Toutefois, elle se révèle insuffisante pour rendre compte de la complexité des facteurs à l'origine de l'évolution du comportement des États.

Dans la perspective constructiviste, les changements de comportement s'expliquent en effet comme étant la conséquence d'une modification des normes sociales en vigueur. Il s'agit alors d'identifier ce changement idéal afin de rendre compte de l'évolution des pratiques des acteurs. Dans cette optique, l'évolution des normes du maintien de la paix onusienne vers une plus grande sélectivité constituerait une variable explicative déterminante pour rendre compte des mutations de la politique canadienne de maintien de la paix. La modification des normes régissant ce mode particulier de gestion des conflits expliquerait l'évolution des pratiques des acteurs.

Ce type de raisonnement rencontre cependant deux écueils principaux. D'une part comme le remarque David Ambrosetti :

l'analyse constructiviste est constamment menacée par une forme de raisonnement circulaire, irréfutable, qui consiste à postuler théoriquement la valeur centrale des changements d'idée dans tout changement de comportement, et à en déduire la nécessité d'un changement idéal préalable à un changement social étudié, pour finalement constater l'existence de supposées nouvelles idées que l'on désignera – trop – rapidement comme la source du changement observé, et ce sans jamais établir la relation qu'entretiennent ces nouvelles pratiques et ces idées nouvelles¹²⁵.

¹²⁴ Martha Finnemore, Kathryn Sikkink. Op. cit. p. 891.

¹²⁵ David Ambrosetti. *La politique internationale comme espace de jugement. La pratique légitimatrice de la diplomatie française dans la gestion onusienne des conflits*. Bordeaux : IEP : Thèse de doctorat en Sciences politiques, 2005, p. 19.

Autrement dit, l'analyse constructiviste se bornerait à constater les évolutions, mais échouerait à mettre à jour les facteurs explicatifs de ces évolutions.

En outre, en s'en tenant à un niveau uniquement systémique de l'analyse, les constructivistes échouent à rendre compte de la spécificité des trajectoires empruntées par les acteurs – i.e. les États – lors de ce processus d'évolution. L'environnement normatif dans lequel s'inscrivent les mutations de la pratique canadienne du maintien de la paix constitue sans doute une variable explicative déterminante : la modification de la division du travail qui en résulte tend de fait à marginaliser les acteurs jusque là incontestablement dominants dans ce secteur, à savoir les puissances moyennes¹²⁶. Ici, les changements normatifs aboutissent à une modification des positions sociales des acteurs. L'évolution des chiffres de la participation canadienne aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, en termes d'hommes, est à cet égard particulièrement significative : au sens strict, la part canadienne du maintien de la paix n'est plus les forces armées du Canada, qu'un domaine ultra-marginal, voire périphérique, de leur activité.

Cependant, s'en tenir à ce niveau d'analyse revient à faire l'impasse sur la spécificité du processus de reconfiguration du rôle de cet acteur sur la scène internationale : les réponses apportées par les décideurs canadiens à la mutation de leur environnement ne peuvent en effet être comprises en dehors de la prise en compte du cadre particulier dans lequel s'est construit le rôle canadien en matière de maintien de la paix. En d'autres termes, la perspective constructiviste en Relations Internationales ne permet pas d'articuler complètement les dimensions qui relèvent de l'environnement (niveau international) et celles qui relèvent des stratégies des acteurs (niveau national / interaction scène nationale – internationale). C'est pourquoi un autre type d'approche doit être mobilisé au cours de l'analyse : à cet égard, l'apport des travaux de l'analyse des politiques publiques, et tout particulièrement de ceux rassemblés sous le terme de néo-institutionnalistes se révèle riche d'enseignements pour notre objet d'étude.

¹²⁶ Voir chapitre 4.

II. Institution, identité et rôle en politique étrangère : l'apport des analyses institutionnalistes des politiques publiques

À la différence des politiques publiques à visée interne, la politique étrangère s'inscrit au confluent des politiques nationales et internationales : sa nature hybride crée une interface entre l'État et le système international, et autorise le croisement entre différentes approches, entre celles relevant de l'analyse du système international stricto sensu, et d'autres relatives aux études des politiques publiques¹²⁷. Le courant néo-institutionnaliste en particulier, vise à remettre au centre de l'analyse les institutions, en étudiant la manière dont elles contribuent à modeler les intérêts des acteurs et partant, à influencer leurs identités et leurs rôles¹²⁸. Bien qu'orientées en priorité sur l'analyse des politiques *internes*, leurs conclusions apparaissent aisément transposables à l'analyse de la politique étrangère.

L'analyse des institutions n'est cependant pas l'apanage des politiques publiques : certains travaux ayant pour objet d'études la politique internationale se sont ainsi intéressés au rôle des institutions dans la formation de l'identité et des intérêts des acteurs. Leur perspective demeure cependant trop réductrice, dans la mesure où la dimension historique des processus d'institutionnalisation est bien souvent laissée de côté. Or nous nous attacherons à rendre compte dans l'étude qui suit que l'analyse des rôles en politique étrangère suppose nécessairement de s'attacher à l'étude des conditions historiques de son émergence d'une part, afin de rendre compte de ses effets structurants sur les stratégies politiques d'autre part.

A. Identité politique et institutionnalisation

L'ouvrage de Judith Goldstein et Robert O. Keohane constitue un premier pas dans l'application de cette perspective de recherche à la politique étrangère, dans l'analyse qu'ils proposent du rôle des idées dans l'évolution des politiques étrangères¹²⁹. Leur argumentation se fonde sur une critique des modèles réaliste et libéral, auxquels ils reprochent de n'avoir

¹²⁷ Marie-Christine Kessler. *La politique étrangère de la France : acteurs et processus*. Op. cit.

¹²⁸ Peter J. Katzenstein. Introduction : Alternative Perspectives on National Security. In Katzenstein P. J. (ed.). Op. cit., p. 1-33, p. 17.

¹²⁹ Judith Goldstein, Robert O. Keohane. *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca : Cornell University Press, 1993.

accordé qu'un rôle mineur aux idées. Ils s'éloignent également de la théorie constructiviste, qui pour eux accordent trop d'importance aux mécanismes de formation des idées, aux dépens de l'analyse de leurs effets. Leur objectif est de faire le lien entre ces deux approches, d'une part en réhabilitant les idées comme variables déterminantes, d'autre part en essayant d'évaluer les conséquences de l'adoption de certaines idées dans la mise en œuvre de politiques étrangères spécifiques, et ainsi d'établir des liens de causalité¹³⁰. Ils ne remettent pas en question les postulats rationalistes, ce qui les distingue également des approches cognitives : leur ambition n'est pas d'expliquer les phénomènes d'interprétation de la réalité et les décalages existants entre les perceptions des acteurs et les faits objectifs. Leur programme de recherche se concentre au contraire sur les efforts de mobilisation par les acteurs d'un certain type d'idées à un moment donné, idées qui leur fournissent une vision du monde particulière et qui par conséquent vont contribuer à délimiter les cadres de leurs actions. Les idées sont donc avant tout des cartes routières¹³¹, qu'il convient d'étudier afin d'établir des relations causales entre le type d'idées à disposition et les actions entreprises par les individus dans l'application de la politique étrangère.

Cette position a fait l'objet de nombreuses critiques¹³². Didier Bigo reproche aux tenants de cette approche d'échouer dans leur projet initial, c'est à dire celui d'instaurer des liens de causalité clairement identifiables. Également, le parti pris rationaliste est critiqué, ainsi que la vision très instrumentale de la notion d'idée, « traitées avant tout comme objet, et rarement pour elles-mêmes¹³³ ». Enfin, l'auteur souligne le manque de conceptualisation de la notion d'idée, souvent reléguée au rang d'idéologie ou de théorie. S'appuyant sur les travaux de Mark Laffey et Jutta Weldes, il propose de lui substituer le concept de technologie

¹³⁰ *Ibid.*, p.5.

¹³¹ Goldstein et Keohane distinguent trois types d'idées : les visions du monde (*ideas as world views*), qui définissent l'univers des possibles pour l'action, et qui de manière générale réfèrent à tout un système symbolique ; les idées de principe (*principled beliefs*), qui servent à élaborer des distinctions normatives, entre ce qu'il est convenable de faire ou de ne pas faire ; enfin les croyances causales (*causal beliefs*) censées guider les individus dans l'atteinte de leurs objectifs. *Ibid.*, p. 7-10.

¹³² Didier Bigo. Circulation des idées et relations internationales. In Smouts M-C. (dir.). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences-Po, 1998.

¹³³ Didier Bigo. *Op.cit.*, p.234.

symbolique, c'est à dire des « systèmes inter-subjectifs de représentation et de pratiques de reproduction des représentations ¹³⁴ », dans une perspective plus sociologique.

Malgré les carences de l'étude de Goldstein et Keohane relevées par Didier Bigo, la perspective institutionnaliste n'en reste pas moins très intéressante pour notre propos. Dans leur souci d'identifier des liens de causalité entre idées et formulation de la politique étrangère, les auteurs mettent en avant trois voies différentes par lesquelles les idées peuvent potentiellement influencer les décisions politiques : la dernière, celle de l'institutionnalisation des idées nous semble particulièrement pertinente. Tout en laissant de côté le *processus* d'institutionnalisation, qui ne leur semble pas déterminant, les auteurs s'attachent à démontrer que l'*utilisation* de certaines idées dans le temps va entraîner de profonds changements sur les règles et les normes leur préexistant. L'institution se trouve replacée au cœur de l'analyse ; ils reconnaissent que les idées, en étant incorporées dans le débat politique, vont largement contribuer à redéfinir le système organisationnel : l'institutionnalisation d'une idée atteste en partie du rôle majeur joué par les croyances, les normes, et la culture. Cependant, les auteurs précisent bien que ce processus d'institutionnalisation peut également être le fait d'une conduite purement intéressée, c'est à dire que la promotion de certaines idées à un moment donné va correspondre aux intérêts d'une catégorie de personnes. Peu importe finalement si l'institutionnalisation d'une idée résulte d'un calcul purement stratégique ou de la force contraignante des idées. L'important c'est qu'une fois institutionnalisée, l'idée va survivre à travers l'institution, et de ce fait contraindre l'action des décideurs en créant une structure normative, sur le long terme, et ceci même si les intérêts qui avaient prévalu au processus d'institutionnalisation de l'idée sont révolus depuis longtemps. Une fois institutionnalisées, les idées gagnent en puissance, et en indépendance :

En général, quand les institutions interviennent, l'impact des idées peut être prolongé pendant des décennies, voire des générations. Dans ce sens, les idées peuvent avoir un impact, même si personne ne croit sincèrement sur le moment qu'elles sont la cause de cet impact. [...] les intérêts qui ont mené à un certain type de règlement continuent néanmoins à influencer le processus politique. Ainsi, ces idées institutionnalisées continuent d'avoir des effets bien après qu'elles aient été formulées : c'est pourquoi il

¹³⁴ Mark Laffey, Jutta Weldes. Beyond Belief : Ideas and Symbolic Technologies in The Study of International Relations. *European Journal of International Relations*, 3 (2), 1997, p. 193-237, cité dans Didier Bigo. Op.cit., p. 240.

n'est pas possible d'appréhender les réponses politiques comme résultant simplement des configurations présentes de pouvoir de d'intérêt¹³⁵.

Ce phénomène d'institutionnalisation permet d'expliquer les permanences observées dans la politique étrangère sur le long terme, puisque celle-ci n'évolue souvent qu'à la marge, à moins de bouleversements majeurs (déclenchement d'un conflit majeur par exemple). En l'absence d'électrochocs internes, ou externes, les idées institutionnalisées servent de guide pour l'action des décideurs. Au Canada, l'idée de maintien de la paix a été formulée dans un contexte particulier : elle est à bien des égards, le résultat d'un calcul stratégique de la part des décideurs de l'époque. Toutefois, cette pratique a survécu à la disparition du contexte de son émergence, du fait de l'institutionnalisation du maintien de la paix, et elle contraint encore aujourd'hui les décisions des acteurs, tout en rendant également l'innovation plus difficile. En outre, cette contrainte s'est trouvée renforcée du fait de l'étroite association entre le maintien de la paix et la conception du rôle national du Canada.

Le rôle des institutions dans la formation des identités politiques et des rôles des États constitue l'objet d'étude de l'ouvrage édité par Peter Katzenstein, qui lui se revendique explicitement de l'institutionnalisme sociologique. Le projet vise à analyser les effets des identités politiques sur la conduite de la politique étrangère des États, en s'interrogeant sur l'impact des normes, des institutions et des facteurs culturels dont sont constitués les environnements nationaux et internationaux sur la définition des intérêts des États et de leurs politiques de sécurité¹³⁶. L'ouvrage s'attache à rendre compte des facteurs à l'origine de la constitution des politiques de sécurité nationale des États, en les replaçant dans leurs contextes historiques spécifiques.

En remettant l'étude des institutions au cœur de l'analyse, l'ouvrage de Peter Katzenstein ouvre des perspectives de recherche fécondes pour notre propos. En particulier, en insistant sur la nécessité de contextualiser historiquement le processus de construction des intérêts et de l'identité des États en politique étrangère, il permet de réintroduire l'histoire dans l'étude de la politique étrangère.

¹³⁵ Judith Goldstein, Robert O. Keohane, op.cit., p.21.

¹³⁶ Peter J. Katzenstein. Introduction... Op. cit., p. 25.

B. Historicité et étude des rôles en politique étrangère

Comme le souligne Valérie Barbara-Rosoux dans son étude sur les usages de la mémoire en politique étrangère, l'analyse de la politique étrangère a trop souvent privilégié le temps court, en se concentrant notamment sur l'étude des crises de politique internationale. S'inscrivant à contre-courant de cette démarche, l'auteur prend le parti de s'interroger sur l'influence du temps sur l'élaboration de la politique étrangère, en l'envisageant sous l'angle de la représentation. En d'autres termes, il s'agit de repenser la politique étrangère dans le long terme, en soulignant qu'à l'instar d'autres politiques publiques, et peut être davantage, « la politique étrangère de chaque État puise ses traits les plus saillants dans l'histoire »¹³⁷.

L'étude de l'influence du passé historique sur la structuration des politiques a fait l'objet de nombreuses études dans le champ de la sociologie historique, notamment dans les rapports qu'entretient la mobilisation de certains pans de la mémoire collective avec la construction de l'identité d'une nation¹³⁸. Cependant, le rôle des représentations du passé n'est pas ou peu étudié en Relations Internationales, en particulier dans l'analyse de politique étrangère. Les travaux qui prennent en compte cet aspect sont en effet rares¹³⁹. Valérie Barbara-Rosoux se propose de combler ces lacunes en transposant ces questionnements à la politique étrangère, en considérant que « l'évocation du passé peut être appréhendée comme un instrument de politique étrangère »¹⁴⁰, c'est-à-dire que la manière dont les acteurs se réfèrent au passé peut servir à des fins de politique étrangère. De même, la mémoire peut contraindre l'espace des possibles de la politique étrangère : la mémoire est à la fois un choix et un poids.

Son étude se base sur les discours officiels de la France à l'égard de l'Algérie et de l'Allemagne, pour évaluer dans quelle mesure l'évocation du passé peut être mise au service

¹³⁷ Valérie-Barbara Rosoux. *Les usages de la mémoire dans les relations internationales : le recours au passé dans la politique étrangère de la France à l'égard de l'Allemagne et de l'Algérie de 1962 à nos jours*. Bruxelles, E. Bruylant, 2001, p. 5.

¹³⁸ Par exemple voir Eric Hobsbawm. *The Invention of Tradition*. Cambridge : Cambridge University Press, 1990 ; Benedict Anderson. *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*. Paris : La Découverte, 1996.

¹³⁹ Philippe Moreau Defarges. *La politique internationale*. Paris : Hachette, 1990, p. 68-74 ; Cyril Buffet, Beatrice Heuser (eds). *Haunted by History. Myths in International Relations*. Oxford : Berghahn Books, 1998 ; Valerie M. Hudson (ed.). *Culture and Foreign Policy*. Op. cit. et l'ouvrage pionnier de Robert Jervis. *Perceptions and Misperceptions in International Relations*. Op. cit.

¹⁴⁰ Valérie-Barbara Rosoux. Op. cit., p.3.

de la reconstruction d'une relation apaisée entre différents protagonistes de la scène internationale. L'analyse appelle à prendre en compte les perceptions et les interprétations des acteurs, la manière dont ceux-ci interprètent le passé et mettent en scène le passé, afin de compléter le modèle de la décision rationnelle :

Selon l'approche cognitive, il importe de garder à l'esprit que ce ne sont pas seulement les événements eux-mêmes, mais aussi la représentation de ceux-ci qui influencent sur la prise de décision. De nombreux auteurs considèrent que l'une des réalités qui pèsent sur l'esprit des acteurs de politique étrangère réside dans les idées qu'ils se font des faits auxquels ils réagissent. Tout fait nouveau est effectivement perçu à travers un prisme, un filtre qui l'interprète, le colore ou le valorise d'une manière particulière¹⁴¹.

Dans cette perspective, le recours au passé ne peut pas être considéré dans une perspective purement utilitariste ; le passé peut déterminer les représentations présentes car il est une contrainte à laquelle il est difficile d'échapper. Les conclusions auxquelles arrive Valérie Barbara-Rosoux se révèlent particulièrement utiles pour notre propos. En particulier, sa grille d'analyse des différentes manières dont le passé influence la politique extérieure éclaire certains éléments de la politique canadienne de maintien de la paix en général, de son évolution sur les terrains africains en particulier. L'auteur identifie en effet trois cas de figure, qui ne sont pas exclusifs les uns des autres, où le poids du passé apparaît manifeste dans la formulation des réponses politiques. Le passé peut jouer comme précédent, où la survenue d'un événement de l'histoire nationale fonctionne comme un filtre à travers lequel est analysée la réalité présente¹⁴². Le précédent fonctionne comme un prisme cognitif. Le deuxième cas de figure a trait au rôle joué par les mémoires individuelles. James Rosenau a notamment souligné, dans son schéma explicatif de la prise de décision en matière de politique étrangère, l'importance d'inclure des variables telles que le caractère, l'expérience antérieure des ou du décideur, c'est-à-dire les trajectoires personnelles¹⁴³.

À cet égard l'étude qui suit montre à quel point les événements survenus au Rwanda en 1994 ont en quelque sorte conditionné la lecture des réalités politiques faite par les décideurs canadiens de la situation au Zaïre deux ans plus tard. Plus largement, le « facteur Rwanda » apparaît également comme élément déterminant pour comprendre l'évolution de la politique

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴² *Ibid.*, p. 209.

¹⁴³ James N. Rosenau. *The Scientific Study of Foreign Policy*. Op. cit., p. 108 et suiv.

canadienne en matière de maintien de la paix et de gestion des conflits en Afrique, dans la mesure où le processus de refonte qui s'engage au sein de l'appareil gouvernemental au milieu des années 1990 est largement porté par des individus ayant été socialisés à travers le drame rwandais. Cette influence se traduit par exemple par l'accent qui est mis au sein du ministère des Affaires étrangères en particulier, sur la nécessité de « tirer les leçons du passé » afin d'éviter un autre Rwanda.

Troisième et dernier cas de figure, celui dépassant le simple cadre de l'événement comme précédent cognitif pour référer de manière plus générale au passé national pris dans son sens le plus large : on rejoint ici la notion d'héritage politique (*policy legacy*) développée notamment par les tenants de l'analyse néo-institutionnaliste des politiques publiques. Suivant cette perspective, la persistance et la récurrence de certaines pratiques s'expliquent en premier lieu par les contraintes institutionnelles que font peser les choix politiques du passé, qui conduisent à l'incorporation de certains réflexes et de certaines manières de faire. Ici, le passé façonne les représentations des acteurs face à une situation actuelle, et dès lors oriente leurs réponses politiques. Le poids des représentations du passé sur les choix politiques présents a notamment été mis en lumière par Peter Hall¹⁴⁴ qui remet au cœur de son modèle théorique la dimension normative et cognitive des institutions, afin de démontrer que les changements de politiques publiques relèvent aussi bien de l'évolution des intérêts des acteurs, que de leurs représentations.

Le parti pris théorique de Valérie Barbara-Rosoux fait écho à la tournure récente empruntée par les travaux de sociologie des politiques publiques¹⁴⁵, qui, en proclamant la nécessité de prendre en compte les temporalités historiques dans l'étude de l'action publique, vise à surmonter les impasses d'une analyse séquentielle uniquement centrée sur « l'action en train de se faire ». Tel est également l'objectif revendiqué par Charles Tilly, qui, dans un article sur l'analyse historique des processus politiques, pose les bases d'un programme de recherche susceptible de combiner à la fois les apports de la sociologie historique et ceux relatifs à la sociologie de l'action. Ce croisement des approches est selon l'auteur, nécessaire car :

¹⁴⁴ Peter Hall. Policy Paradigm, Social Learning and the State : The Case of Economic Policy in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, p. 275-296.

¹⁴⁵ Voir notamment Pascale Laborier, Dany Trom. *Historicité de l'action publique*. Paris : PUF, 2003.

La bonne sociologie prend au sérieux l'histoire. La bonne sociologie politique, toutefois, prend au sérieux plus que l'histoire politique. Si la sociologie politique veut échapper au carcan du présent, elle doit se donner pour objet la façon dont le temps et l'espace affectent le caractère des processus politiques¹⁴⁶.

Si la prise en compte de l'histoire dans l'analyse de l'action publique en général et de la politique étrangère en particulier apparaît aujourd'hui nécessaire, le risque demeure cependant de borner le champ de l'analyse au récit historique de cette politique. La perspective sociologique appelle au dépassement du seul cadre historique, en centrant l'enquête sur certains moments de l'histoire d'une nation, d'un État, les « mécanismes de clôture » (lock-in mechanisms). Cette notion renvoie à certains points de bifurcation où se nouent des manières d'agir qui vont s'imposer dans les séquences d'action ultérieures. L'objet de l'enquête sociologique vise à reconstituer ces mécanismes pour montrer comment, à partir de situations contingentes, l'histoire est maintenue, de manière relativement irréversible dans des rails. Cette explication de la structuration historique des logiques d'action et de leurs transformations a généré des travaux nombreux dans le cadre des courants néo-institutionnalistes.

C. Rôle et institutions : genèse et effets structurants

Les institutions impliquent l'historicité et le contrôle. Les typifications réciproques des actions sont édifiées tout au long d'une histoire partagée. Les institutions ont toujours une histoire dont elles sont le produit. Il est impossible de comprendre correctement une institution sans comprendre le processus historique à l'intérieur duquel elle a été formée. Les institutions, par le simple fait de leur existence, contrôlent la conduite humaine en établissant des modèles prédéfinis de conduite, et ainsi la canalisent dans une direction bien précise, au détriment de beaucoup d'autres directions qui seraient théoriquement possibles¹⁴⁷.

Les analyses développées par Peter Berger et Thomas Luckmann ont nourri de nombreuses perspectives de recherche qui toutes se donnent pour objectif l'étude du rôle des institutions dans la détermination des résultats sociaux et politiques. C'est en particulier l'objet du courant néo-institutionnaliste de l'analyse des politiques publiques.

¹⁴⁶ Charles Tilly. L'analyse historique des processus politiques. In Laborier P., Trom D. *Historicité de l'action publique*. Op. cit., p. 23-57, p. 23.

¹⁴⁷ Peter Berger, Thomas Luckmann. Op. cit., p. 79.

Le néo-institutionnalisme n'est pas un courant de recherche unifié : il se fonde néanmoins sur une critique commune du projet behaviouriste en sciences sociales¹⁴⁸. Actuellement on distingue trois grandes approches se réclamant du néo-institutionnalisme : le néo-institutionnalisme historique¹⁴⁹, le néo-institutionnalisme stratégique (ou économique) et le néo-institutionnalisme organisationnel (ou sociologique)¹⁵⁰. Bien que ne reposant pas sur les mêmes postulats théoriques, ces différentes approches partagent néanmoins des questions communes, que l'on peut rassembler, selon Peter Hall et Rosemary Taylor sous deux grands axes de recherche¹⁵¹. Le premier s'interroge sur la relation entre institutions et acteurs, afin de voir dans quelle mesure les institutions influent sur le comportement des acteurs, et comment ces derniers contribuent à leur transformation. Le deuxième s'intéresse plus spécifiquement à la genèse des institutions et à leur évolution. En d'autres termes, il s'agit de s'interroger à la fois sur l'aspect généalogique des institutions, sur leurs effets structurants sur les orientations politiques et sur leur possibilité d'évolution à travers l'étude des interactions entre les acteurs et leur environnement institutionnel.

En ce qui concerne l'influence des institutions sur le comportement des acteurs, il convient de distinguer entre les approches se réclamant du néo-institutionnalisme stratégique, et celles relevant d'une perspective plus historique et/ou sociologique¹⁵². Dans la perspective stratégique, l'acteur est considéré comme rationnel : le rapport qu'il entretient aux institutions est instrumental dans la mesure où celles-ci vont lui fournir des informations utiles lui permettant d'ajuster son comportement. Le néo-institutionnalisme sociologique réfute en partie cette idée d'un acteur entièrement rationnel, en postulant que le comportement de l'individu n'est jamais entièrement stratégique, mais au contraire limité par la vision du

¹⁴⁸ Pour une reprise des principaux arguments de la critique néo-institutionnaliste des postulats du behaviourisme voir Ellen M. Immergut. The Theoretical Core of New Institutionalism. *Politics and Society*, 26 (1), March 1998, p. 5-34, p. 6-9.

¹⁴⁹ Steve Steinmo et al. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York : Cambridge University Press, 1992.

¹⁵⁰ James G. March, Johan P. Olsen. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989.

¹⁵¹ Peter A. Hall, Rosemary C.R. Tayl. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47 (3-4), juin-août 1997, p. 469-496, p. 469.

¹⁵² *Ibid.*, p. 472-473.

monde qui lui est propre¹⁵³. L'institution agit ici comme un biais cognitif entre l'acteur et son environnement en influençant la manière dont celui-ci va interpréter une situation donnée. En d'autres termes, l'institution affecte « l'identité, l'image de soi et les préférences qui guident l'action »¹⁵⁴.

Les perspectives calculatrice et sociologique ont dès lors recours à deux systèmes d'explication différents pour expliquer la pérennité des institutions : dans la perspective calculatrice, si l'institution demeure, c'est parce que les individus, en y adhérant, en retirent plus de bénéfices qu'en s'en écartant. Il devient dès lors coûteux de changer de politique. Dans la perspective sociologique, les institutions sont difficiles à changer car elles relèvent d'une évidence, elles vont se soi, elles échappent à toute remise en cause directe parce qu'elles sont le produit d'une construction collective : « les institutions résistent à toute remise en chantier radicale parce qu'elles structurent les décisions mêmes concernant une réforme éventuelle que l'individu est susceptible de prendre »¹⁵⁵.

Les deux approches peuvent être tout à fait complémentaires : les calculs des acteurs pour répondre à un environnement institutionnel précis peuvent produire des effets structurants sur le long terme, en engendrant certaines visions du monde et institutionnalisent certaines pratiques qui conditionnent l'action politique future alors même que l'environnement de départ s'est modifié. À cet égard, l'investissement initial du Canada dans le maintien de la paix, sous l'impulsion de Lester B. Pearson, peut être envisagé comme une stratégie politique visant à répondre à un certain type d'environnement, et permettant de dégager des marges de manœuvre sur la scène internationale. On sait à quel point ce choix politique, en raison des répercussions qu'il eut tant sur la scène nationale qu'internationale, a concouru à la structuration des préférences et de l'identité défendues par le Canada dans son environnement international. Ce phénomène est par ailleurs amplifié par les bénéfices que retirent les décideurs canadiens du rôle joué par leur pays dans le maintien de la paix¹⁵⁶, du moins

¹⁵³ On retrouve ici le concept de rationalité limitée développé notamment par Herbert Simon et qui est également utilisé par les tenants de l'analyse décisionnelle en politique étrangère. Voir supra.

¹⁵⁴ Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor. Op. cit., p. 473.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 474.

¹⁵⁶ Voir chapitre 3.

pendant la période de la « guerre froide », ce qui explique les permanences observées dans le comportement de cet acteur.

Les théories se réclamant du néo-institutionnalisme accordent, comme on l'a dit, une place importante à la genèse des institutions. Pour expliquer leur formation, l'analyse met à jour les situations critiques, les points de bifurcation, à partir desquelles certaines trajectoires se mettent en place. En bref, les néo-institutionnalistes s'intéressent à la manière dont les décisions antérieures affectent les décisions futures, et produisent ainsi des explications pertinentes pour expliquer les continuités de l'action publique¹⁵⁷. L'approche se réclamant du néo-institutionnalisme historique a notamment recours à une notion désormais célèbre de l'analyse des politiques publiques, celle de « dépendance au sentier »¹⁵⁸ (*path dependency*). La mobilisation de ce concept leur permet « d'identifier et d'analyser les formes prises par des processus de cristallisation et de sédimentation de règles et de pratiques, qui vont limiter les possibilités d'action des acteurs publics et privés »¹⁵⁹. Il s'agit ici d'expliquer l'absence de changement constaté dans certains pans des politiques publiques, alors même que les acteurs, qu'ils soient économiques ou politiques, ont justement intérêt à ce changement. Ce concept pose cependant plusieurs problèmes pour notre objet d'étude, notamment du fait de l'importance exagérée accordée à la stabilité des pratiques, concourant à l'idée d'une surdétermination des acteurs¹⁶⁰. C'est pourquoi nous lui préférons la notion d'« héritage politique » (*policy legacy*), qui autorise une lecture plus souple de l'influence des choix passés sur les politiques futures.

La prise en compte des dynamiques institutionnelles offre des explications satisfaisantes des phénomènes de permanence en politique étrangère. Le problème demeure cependant d'expliquer l'évolution de ces institutions, notamment quand l'environnement se modifie,

¹⁵⁷ Paul Pierson. When Effect Become Cause. Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45 (4), juillet 1993, p. 529-628.

¹⁵⁸ Paul Pierson. Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, p. 251-267.

¹⁵⁹ Bruno Palier, Yves Surel. Les « trois I » et l'analyse de l'État en action ». *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 7-32, p. 21.

¹⁶⁰ Pour une relecture critique du concept de dépendance au sentier, voir par exemple Bruno Palier, Giuliano Bonoli. Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue française de science politique*, 49 (3), 1999, p. 399-420.

entraînant de fait une modification des intérêts des acteurs. La politique canadienne de maintien de la paix a subi de nombreuses altérations depuis la fin de la « guerre froide », en raison des modifications profondes de la division du travail en matière de maintien de la paix (niveau international) et des contraintes spécifiques qui ont pesé sur la formulation de la politique extérieure canadienne à partir des années 1990 (contraintes économiques notamment). En d'autres termes, avec la chute du mur de Berlin, le coût de l'investissement canadien dans le maintien de la paix se révèle supérieur aux bénéfices retirés par l'exercice de ce rôle sur la scène internationale, et appelle dès lors à sa reconfiguration.

Une analyse uniquement centrée sur le poids des variables institutionnelles échouerait à rendre compte des évolutions de l'action publique. Ce constat implique dès lors de réintégrer la dimension stratégique des institutions dans l'analyse : les institutions opèrent certes comme des contraintes, mais aussi comme des ressources stratégiques pour les acteurs qui leur permettent justement de réagir aux modifications de leur environnement¹⁶¹. Les décideurs canadiens ont su par exemple capitaliser sur l'expérience de leur pays en matière de maintien de la paix pour faire valoir leur légitimité dans de nouveaux secteurs d'activité, comme par exemple celui de la formation des armées en maintien de la paix.

Conclusion du chapitre

L'objectif de ce chapitre était de construire, à partir du croisement de plusieurs champs disciplinaires, un cadre théorique susceptible de nous permettre de conduire une analyse sociologique de la politique canadienne de maintien de la paix. À cette fin, nous avons tout d'abord passé en revue les analyses classiques de la politique étrangère, centrées sur l'étude des acteurs dans leur contexte organisationnel et bureaucratique. Nous avons montré que ce type d'études n'offrait qu'une perspective limitée pour notre propos, pour des raisons à la fois méthodologiques et ontologiques. Les analyses relevant de la *foreign policy analysis* se concentrent en effet trop souvent sur l'étude du temps court, les périodes de « crises », ce qui permet difficilement de rendre compte des phénomènes de permanence et de stabilité

¹⁶¹ Kathleen Thelen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'Année de la régulation*, 7, 2003-2004, p. 13-44, cité dans Bruno Palier, Yves Surel, Op. cit., p. 23.

observés dans la politique étrangère. En outre, les intérêts des acteurs sont dans ce type d'études soit considérés comme donnés, soit comme surdéterminés par l'environnement.

D'où la nécessité de mobiliser d'autres types d'approches. Nous nous sommes en particulier intéressés aux travaux constructivistes en relations internationales : l'importance accordée par ces études au rôle des idées, des normes et de l'identité dans la formation des intérêts des acteurs nous ont en effet permis de souligner le caractère socialement construit des rôles. Toutefois, en raison de leurs biais systémique, ces analyses se sont révélées insatisfaisantes pour rendre compte des possibilités d'évolution et de variabilité de ces rôles. Ces limites nous ont amenés à enrichir notre corpus théorique d'analyses empruntées aux théories de l'institutionnalisme sociologique. Nous avons mis en lumière les apports de ce type de recherche pour notre objet d'étude : à bien des égards, les théories néo-institutionnalistes apparaissent comme des préalables nécessaires à une analyse fondée sur le rôle. Parce qu'il établit un pont entre les institutions et l'action, le rôle permet en effet de penser à la fois les dynamiques structurantes d'une politique en particulier (poids des variables institutionnelles), et les stratégies des acteurs dans leur rapport à leur environnement institutionnel (dimension interprétative du rôle).

Première partie

Rôle et identité internationale : le maintien de la paix dans la politique canadienne de « puissance moyenne »

Durant toutes les années 1990, les Canadiens ont considéré que leur aptitude pour les opérations de maintien de la paix s'enracinait dans leurs talents innés de puissance moyenne, et notamment dans leur capacité à l'impartialité, voire à la neutralité. Bien qu'on puisse douter de la véracité de cette représentation, l'attraction qu'elle exerce sur les esprits est elle difficile à remettre en cause. Pourtant, en 1956, cette représentation était loin d'être dominante. Le Canada était une démocratie occidentale, membre de l'OTAN, alliée des États-Unis, membre du Commonwealth, et fière de ces appartenances.

[...] Bizarrement, les Canadiens n'ont jamais vraiment réalisé cela par la suite. Le mythe de l'impartialité canadienne a commencé à se diffuser dans l'esprit public, et les gens oublièrent que si on avait fait appel aux Canadiens pour la FUNU, ce n'était pas parce qu'ils étaient neutres, mais parce qu'ils étaient occidentaux, membres de l'OTAN, et qu'ils pouvaient compter sur des forces armées mécanisées et efficaces¹⁶².

Cette citation extraite du livre que Norman Hillmer et Jack Granatstein consacrent à l'histoire des relations internationales du Canada est révélatrice du statut particulier du maintien de la paix dans la politique étrangère canadienne. Cette pratique apparaît à l'étude étroitement liée au processus de construction de l'identité internationale de cet acteur, qui passe par l'endossement d'un rôle spécifique sur la scène internationale. L'objectif de cette partie est précisément d'interroger les processus de construction et d'institutionnalisation de ce rôle.

Au Canada, le maintien de la paix renvoie en effet à une logique d'action particulière qui s'est structurée historiquement à travers l'action du ministre des Affaires extérieures Lester B. Pearson lors de la crise de Suez en 1956. Cet épisode célèbre de la politique étrangère canadienne a de profondes répercussions sur le développement de cette politique, et se traduit

¹⁶² Norman Hillmer, J. L. Granatstein *Empire to Umpire. Canada and the World to the 1990s*. Mississauga (Ontario) : Copp Clark Longman, 1994, p. 233-234.

notamment par l'intériorisation et l'institutionnalisation de certaines manières de faire et de certaines visions du monde, qui contribuent à façonner les préférences des acteurs et leurs perceptions vis-à-vis du rôle de leur pays sur la scène internationale. Suivant les travaux de Peter Berger et Thomas Luckmann, nous partons en effet du principe que l'institutionnalisation de certaines manières d'agir naît de « toute situation sociale se prolongeant dans le temps »¹⁶³. Partant de ce point, nous nous intéresserons de prime abord à la genèse de ces logiques d'action : il s'agira d'identifier les « points de bifurcation » au cours desquels se cristallisent certaines manières de faire et de penser en politique extérieure (Chapitre 2).

Suivant les analyses néo-institutionnalistes de l'action publique, nous verrons par la suite que le rôle joué par le gouvernement canadien dans la gestion de la crise de Suez peut être considéré comme un « mécanisme de clôture »¹⁶⁴, par lequel le mode d'action choisi par le gouvernement pour répondre à une situation particulière s'impose dans les séquences ultérieures de la formulation de la politique étrangère canadienne (Chapitre 3). Nous retracerons ainsi les trajectoires d'institutionnalisation du rôle canadien dans le maintien de la paix, telles qu'elles se manifestent à la fois dans les discours, et dans les organisations en charge de cette politique.

Le dernier chapitre de cette partie interrogera quant à lui l'hypothèse de l'institutionnalisation du rôle dans le contexte des bouleversements de l'ordre international engendrés par la fin de la « guerre froide » (Chapitre 4). Nous verrons ainsi le rôle joué par le poids des habitudes et des routines organisationnelles dans la construction des réponses politiques des décideurs, poids qui explique en grande partie les difficultés rencontrées sur les terrains des opérations de paix « nouvelle génération ». Nous verrons enfin comment les tensions suscitées par ces difficultés aboutissent à une fragmentation du discours de la sécurité à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, rendant dès lors difficilement identifiable l'édification d'une ligne de conduite pour la politique canadienne de maintien de la paix.

¹⁶³ Peter Berger, Thomas Luckmann. *La construction sociale de la réalité*. Op. cit., p. 80.

¹⁶⁴ Ellen Immergut. *The Theoretical Core of New Institutionalism*. Op. cit.

Chapitre 2 Le Canada et le maintien de la paix : genèse d'un rôle

La notion de rôle, parce qu'elle renvoie à un ensemble de pratiques socialement construites, suppose nécessairement de s'interroger sur ses conditions d'émergence, c'est-à-dire d'en retracer la généalogie. Il s'agit, au moyen de l'analyse des récits historiques¹⁶⁵, de repérer dans le passé les moments à partir desquels des discours et des pratiques jusque là épars, se sont cristallisés, se sont constitués en un tout relativement cohérent pour former un rôle. C'est pourquoi nous nous attacherons dans ce chapitre à retracer le cadre général de la politique étrangère canadienne au sortir de la Seconde Guerre Mondiale afin de comprendre les intérêts et les valeurs défendus par le cercle dirigeant, et d'identifier les ressources et les contraintes à leur disposition.

Cette période fut marquée par l'émergence d'un discours politique définissant le Canada comme « puissance moyenne » ; cette expression, qui fait aussi bien référence aux attributs de puissance d'un État (ses *ressources*) qu'à un style de comportement particulier (son *rôle*), est devenue en quelque sorte la « marque de fabrique » de la politique étrangère canadienne. Le discours de la « puissance moyenne » concourt en effet à la promotion d'une identité internationale spécifique, en encadrant durablement le processus de formulation des intérêts du Canada en matière de politique extérieure. Dans une perspective constructiviste, cette notion sera dès lors envisagée comme une « catégorie sociale »¹⁶⁶ : l'objectif demeurera de

¹⁶⁵ Nous ne prétendons pas ici recourir aux méthodes de l'analyse historique, qui supposerait entre autres d'analyser les documents d'archive relatifs à la politique étrangère canadienne depuis 1945. Dans cette partie nous nous baserons principalement sur les études historiques de la politique étrangère et sur l'analyse des représentations des acteurs présents sur l'histoire de cette politique.

¹⁶⁶ Andrew Hurrell. *The Rise of (New) Regional Powers in International Politics : Research Topics and Analytical Concepts. Regional Powers in Asia, Africa, Latin America and the Middle East* : Hamburg : 11-12 décembre 2006. Je remercie Daniel Bach pour avoir mis ce document à ma disposition.

dévoiler les mécanismes de construction de ce discours, et d'en évaluer les effets sur la conduite de la politique étrangère canadienne.

Dans une première section, nous verrons comment l'élite dirigeante de l'après-guerre s'engage dans une entreprise de légitimation visant à faire reconnaître, par les autres membres de la société internationale, un certain statut pour le Canada, celui de « puissance moyenne ». Les résultats de cette entreprise furent mitigés : les responsables politiques ont échoué dans leur tentative d'obtenir une reconnaissance formelle de ce statut. La diffusion de ce discours, tant dans les milieux politique qu'académique ou médiatique a produit cependant des effets importants qui ont structuré durablement la formulation de la politique étrangère canadienne. Ainsi les décideurs sont amenés à revendiquer certaines fonctions, certains rôles au sein de la société internationale, dont celui de *peacekeeper*. Si l'investissement du Canada dans ce secteur d'activité est au départ étroitement lié à une structure d'opportunité particulière, cet épisode, parce qu'il se traduit par l'exercice d'une influence politique disproportionnée au regard des capacités réelles du pays, marquera profondément son action extérieure. Cette pratique s'impose en effet comme le mythe fondateur du rôle revendiqué par le Canada sur la scène internationale. La deuxième section de ce chapitre portera donc sur les mécanismes présidant à l'incorporation du maintien de la paix dans la représentation canadienne de son identité internationale.

Section I La notion de « puissance moyenne », un concept problématique

Le recours à la notion de « puissance moyenne » pose problème : en effet, il s'agit moins d'une variable d'analyse que d'un discours d'acteur politique visant à légitimer des pratiques et la poursuite d'un certain nombre d'objectifs sur la scène internationale. Cette expression s'est cependant imposée, tant dans les milieux académiques que politiques, comme la représentation dominante de la politique étrangère canadienne. En ce sens, elle peut être assimilée à un « référentiel global »¹⁶⁷ de cette politique, c'est-à-dire « une représentation

¹⁶⁷ Pierre Muller, Bruno Jobert. *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*. Paris : Presses universitaires de France, 1987.

générale des valeurs constituant les croyances de base d'une société »¹⁶⁸. L'analyse du processus de construction de ce cadre de représentation apparaît essentielle pour mieux en comprendre les mécanismes et la reproduction dans le temps.

Deux axes seront privilégiés : il s'agira dans un premier temps d'identifier les raisons pour lesquelles la notion de « puissance moyenne » s'impose comme la lecture dominante de la politique étrangère canadienne. Nous verrons ainsi que ce concept est mobilisé pour répondre à l'épineuse question du positionnement du Canada sur la scène internationale ; le caractère éminemment politique de l'exercice limite de facto la portée heuristique de la notion. Dans un deuxième temps, nous nous interrogerons sur l'impact de la diffusion de ce discours, sur la façon dont il est mis au service d'une entreprise de légitimation visant à revendiquer une identité spécifique pour le Canada sur la scène internationale.

I. « L'obsession du rang », point commun aux différentes analyses de la politique étrangère canadienne

Le terme de « puissance moyenne » est si étroitement associé à la politique étrangère canadienne qu'il a constitué l'axe majeur d'analyse de l'action du Canada sur la scène internationale depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Deux courants de recherche concurrents ont cependant tenté de remettre en question cette lecture dominante, l'un directement inspiré des théories marxistes de la dépendance et réduisant le Canada à un État satellite de la puissance américaine, l'autre au contraire défendant la vision du Canada comme un acteur majeur des relations internationales. Ces trois approches partagent cependant une interrogation commune sur la *nature* de la puissance canadienne. Elles partent du principe que la politique étrangère est fonction des ressources du pays, lesquelles influent directement sur le positionnement de ce pays dans un champ international marqué par un fort degré de hiérarchisation¹⁶⁹. Les débats académiques se font ici directement l'écho des préoccupations des décideurs politiques quant à la place, au statut que doit occuper – et partant revendiquer –

¹⁶⁸ Jean-Pierre Gaudin. *L'action publique : sociologie et politique*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004, p. 223.

¹⁶⁹ Denis Stairs. Will and circumstance and the postwar study of Canada's foreign policy. *International Journal*, 50, Winter 1994-95, p. 9-39, p. 10.

le Canada dans ce champ¹⁷⁰. Cette référence commune est favorisée par l'interpénétration des milieux académiques et politiques, laquelle rend par ailleurs difficile l'élaboration de concepts opératoires. Toute tentative de qualification de la politique étrangère canadienne relève d'abord et avant tout d'une entreprise politique.

A. Le Canada, « puissance moyenne » ? Des lectures concurrentes

La question du statut traverse de manière récurrente toutes les lectures de la politique étrangère canadienne. Cette interrogation, si elle n'est pas propre au champ académique canadien, peut être mise en relation cependant avec certains traits spécifiques de l'histoire du pays, notamment le caractère récent de sa politique étrangère : si le gouvernement canadien dispose de toutes les compétences en matière de politique interne dès 1887, date de la signature de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, il lui faut cependant attendre 1931 pour jouir pleinement de l'exercice de sa souveraineté dans le domaine international, en vertu du statut de Westminster. En outre, la proximité géographique et à certains égards culturelle avec les États-Unis et l'accession de ces derniers au statut d'hyper-puissance, influent directement sur la mise en œuvre de l'action internationale du Canada, tant dans les domaines politique qu'économique.

C'est en vertu de cette double contrainte que se développe une première lecture de la politique étrangère canadienne, dont la thèse principale a trait à l'influence grandissante des États-Unis sur le Canada, obérant de fait toute possibilité d'autonomisation du pays sur la scène internationale. Dès les années 1920, le thème de la « vassalisation du Canada » rencontre un certain écho dans une partie du milieu politique¹⁷¹ ; il est repris dans les années 1960, et s'inscrit cette fois dans le schème plus large des théories de la dépendance, elles-mêmes liées aux travaux d'économie politique internationale d'inspiration marxiste. Ces études traitent pour la plupart de la difficulté pour le Canada de se constituer en acteur autonome sur la scène internationale du fait d'une triple dépendance, économique, politique et

¹⁷⁰ Maureen Appel Molot. Where do we, should we, or can we sit ? A review of the Canadian foreign policy literature. *International Journal of Canadian Studies*, 1-2, Spring – Fall 1990, p. 77-97, p. 77.

¹⁷¹ Kim R. Nossal. *The Politics of Canadian Foreign Policy*. 3^{ème} édition. Scarborough : Prentice Hall, 1997, p. 65.

culturelle, à l'égard des États-Unis : de dominion britannique, le Canada aurait glissé vers le statut encore moins enviable de colonie américaine. Ces auteurs effectuent une relecture critique de la politique étrangère menée par Ottawa depuis 1945, brocardant systématiquement les figures – et les modes d'action – emblématiques de cette politique : le recours à la « diplomatie discrète » (*quiet diplomacy*) chère à Lester B. Pearson tout comme le maintien de la paix, sont ainsi mis à l'index au motif qu'ils ne font qu'attester de la complète soumission d'Ottawa à l'agenda américain¹⁷².

Ces études, si elles doivent évidemment beaucoup au contexte international dans lequel elles s'inscrivent, marqué par le fort degré de polarisation de la « guerre froide », n'en reflètent pas moins les inquiétudes grandissantes d'une frange des milieux intellectuel et politique, face à la prégnance des intérêts américains, qu'ils soient économiques ou culturels sur le marché canadien. Elles sont en cela l'expression du nationalisme canadien¹⁷³, relayé sur le plan politique par Pierre Trudeau à la fin des années 1960, qui dénonce le processus d'acculturation des élites canadiennes. Le raisonnement est circulaire : la dépendance du Canada à l'égard des États-Unis se manifeste par l'incorporation des valeurs américaines par une partie de l'élite canadienne, ce qui en retour accélère la dynamique de satellisation à l'œuvre dans la politique étrangère canadienne. Au-delà de l'enjeu de la place du Canada sur la scène internationale, c'est son existence même qui semble remise en question, le degré de dépendance du pays à l'égard de son voisin du Sud ne pouvant que mener à la dilution de la nation canadienne dans l'empire américain, c'est-à-dire à sa disparition pure et simple¹⁷⁴. Ce

¹⁷² Figure représentative de ce courant, James M. Minifie qui fut correspondant de Radio Canada à Washington. James M. Minifie. *Peacemaker or Powdermonkey : Canada's Role in a Revolutionary World*. Toronto: McClelland and Stewart, 1960. Pour une synthèse, voir J. L. Granatstein (ed.). *Canadian Foreign Policy since 1945 : Middle Power or Satellite ?* 3^{ème} édition. Toronto: Copp Clark, 1973.

¹⁷³ Nationalisme qui s'exprime entre autres par la tradition d'anti-américanisme largement répandue dans les milieux intellectuels, politiques et économiques depuis la naissance de la Confédération canadienne. Dans les années 1950 et 1960, ce courant se déplace à gauche de l'échiquier politique canadien, les milieux d'affaire tournant progressivement le dos aux politiques protectionnistes de l'entre-deux guerre en optant de plus en plus ouvertement pour la libéralisation du marché nord-américain. Sur l'anti-américanisme voir Jack Granatstein. *Yankee Go Home ? Canadians and Anti-Americanism*. Toronto : Harper Collins, 1996.

¹⁷⁴ Voir par exemple Georges Grant, qui fut parmi les premiers à offrir une version renouvelée du marxisme matérialiste en mettant l'accent sur le rôle des idées dans le processus de « satellisation » du Canada : George Grant. *Lament for a Nation : The Defeat of Canadian Nationalism*. Toronto : McClelland and Stewart, 1965. D'autres représentants de ce courant se trouvent également dans

courant fait toujours des émules à l'heure actuelle, quoique dans une perspective plus nuancée, chez les tenants de la thèse du « déclin » du Canada sur la scène internationale. Ici encore, l'idée générale est celle d'une descente irréversible, d'une chute, condamnant le Canada aux tréfonds de la hiérarchie internationale¹⁷⁵.

La lecture la plus récente de la politique étrangère canadienne prend au contraire le contre-pied des tenants de la théorie de la dépendance : dès 1975, une fraction du milieu académique lance une contre-offensive visant à accréditer l'idée du Canada « puissance principale ». Encore une fois, le contexte international joue pour beaucoup dans l'émergence de cette lecture concurrente : les travaux effectués par ce courant sont en effet contemporains de ceux portant sur le déclin de l'hégémonie américaine. Certains universitaires vont ainsi s'efforcer de promouvoir la thèse du Canada « puissance majeure » en se basant sur une classification visant à définir des « critères objectifs » de puissance. Tel est par exemple l'objet du livre de Peter Lyon et Brian Tomlin, *Canada as an International Actor*, dans lequel ils comparent les puissances labellisées « supers », « grandes » et « moyennes » à partir d'indicateurs liés à leurs ressources respectives en termes militaire, économique et énergétique. La conclusion annoncée de l'ouvrage est que la place du Canada, du fait de ses capacités, se trouve bel et bien dans le cercle convoité des « grandes » puissances, et non pas dans celui des puissances moyennes¹⁷⁶. Dans une étude qui fera date, David Dewitt et John Kirton vont encore plus loin en estimant que plus qu'une puissance de premier plan, le Canada serait désormais un « acteur principal » des relations internationales¹⁷⁷. Il est vrai que les représentants de ce courant ont, à la fin des années 1970, certaines raisons à l'appui de leur optimisme : dans une décennie marquée par les crises énergétiques et l'importance nouvelle acquise par les matières premières, le Canada bénéficie d'un avantage comparatif non

l'ouvrage de Ian Lumsden (éd.). *Close the 49th Parallel Etc : The Americanization of Canada*. Toronto : University of Toronto Press, 1970.

¹⁷⁵ Voir par exemple Arthur Andrew. *The rise and fall of a middle power : Canadian diplomacy from King to Mulroney*. Toronto : Lorimer, 1993 ou encore Andrew Cohen. *While Canada slept : how we lost our place in the world*. Toronto : McClelland & Stewart, 2003.

¹⁷⁶ Peyton V. Lyon. Brian W. Tomlin. *Canada as an International Actor*. Toronto : MacMillan, 1979, p. 72. Dans le même ordre d'idée voir également Norman Hillmer et George Stevenson. *A Foremost Nation. Canadian Foreign Policy and a Changing World*. Ottawa : Carleton University Press, 1977.

¹⁷⁷ David B. Dewitt, John Kirton. *Canada as a Principal Power : A Study of Foreign Policy and International Relations*. Toronto : John Wiley and Sons, 1983.

négligeable du fait de ses ressources fossiles et de sa qualité de « grenier du monde ». Ottawa vient par ailleurs d'être accepté dans le club très fermé du G7 ; cet élément, tout comme l'ouverture des tractations sur l'accord de libre échange nord-américain (ALENA) accrédite la thèse des auteurs selon laquelle le Canada se trouverait désormais au sommet de la hiérarchie internationale, et jouerait un rôle tout à fait central dans des domaines aussi divers que l'économie, la paix et la sécurité.

Cet optimisme sera cependant de courte durée : au début des années 1980, un brusque retournement de conjoncture plonge le Canada dans une crise économique dont il mettra plus de dix ans à sortir, au prix de coupes drastiques dans la plupart des budgets fédéraux, et notamment les ministères régaliens de la Défense et des Affaires extérieures. À la différence de la lecture en termes de dépendance, la thèse du Canada « puissance majeure » ne fait, à l'heure actuelle, guère d'adepte. Au milieu des années 1980, l'une des figures emblématiques de la politique étrangère canadienne d'après guerre, John W. Holmes, premier représentant du Canada à l'ONU, enterre définitivement cette thèse. Dans un article paru dans *International Journal* en 1984¹⁷⁸, John W. Holmes estime en effet que le Canada doit se considérer comme une « puissance moyenne » et faire preuve de pragmatisme en prenant en compte ses faiblesses pour pouvoir agir de manière efficace sur la scène internationale. Cette prise de position ouvre la voie à un renouveau d'intérêt pour la notion de « puissance moyenne ». Toutefois, la question de départ demeure la même : quelle est la place occupée par le Canada sur la scène internationale ?

¹⁷⁸ John W. Holmes. Most safely in the middle. In Bratt D., Kukucha C. J. (eds). *Readings in Canadian Foreign Policy: Classic Debates and New Ideas*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 9-21.

B. Du statut à la fonction : la « puissance moyenne », une notion qui résiste à la conceptualisation

La qualification de « puissance moyenne » recoupe étroitement la question de du positionnement du Canada dans la hiérarchie internationale. Dans l'esprit des premiers penseurs de ce terme, le terme de « moyen » renvoie d'abord à la position occupée par un pays sur la scène internationale, position définie par les ressources différenciées à disposition des États. Il s'agit de rompre avec une vision binaire de l'ordre international en lui substituant un mode ternaire de fonctionnement, plus représentatif – selon ces auteurs – de la distribution de la puissance entre les différents acteurs. Ainsi pour G.P de T. Glazebrook les puissances moyennes sont-elles des États qui ne sont ni des grandes, ni des petites puissances¹⁷⁹. Elles se démarquent par exemple des petites puissances par leur capacité d'autonomie dans la prise de décision, ce qui leur permet de faire valoir leurs intérêts : on comprend ici que l'enjeu réside moins dans la capacité des puissances moyennes à se distinguer des grandes puissances, que des petites. Il s'agit de promouvoir et de revendiquer un statut particulier pour une certaine catégorie d'États ne pouvant ni prétendre au statut de grande puissance, et ne voulant / pouvant pas être relégués aux derniers rangs de la hiérarchie internationale.

De ce point de départ vont être menées plusieurs études visant à définir les critères objectifs – dans la lignée des travaux sur la « puissance principale » – de la « puissance moyenne » afin de justifier la position occupée dans le classement international. Les études restreintes à cet aspect classificatoire retiennent en général plusieurs critères comme celui de la population, des ressources énergétiques, économiques et militaires, la superficie du pays, etc.¹⁸⁰ Deux problèmes se posent cependant : d'une part, définir des critères objectifs de puissance conduit à postuler que le pouvoir d'influence d'un acteur est réductible aux ressources matérielles à sa disposition. En d'autres termes, cela revient à défendre une vision essentialiste de la puissance en oubliant que le pouvoir est d'abord de nature relationnelle, et que dès lors il comporte une part d'immatériel et de symbolique

¹⁷⁹ G. P. de T. Glazebrook. The Middle Powers in the United Nations System. *International Organization*, 1(2), June 1947, p. 307-315.

¹⁸⁰ Alastair M. Taylor, David Cox et J. L. Granstein. *Peacekeeping : International Challenge and Canadian Response. Contemporary Affairs*, 39, Toronto : The Canadian Institute for International Affairs, 1968.

difficilement quantifiable. De nombreux exemples et cas d'études, analysés notamment par le courant constructiviste en Relations Internationales, démontrent à l'envi que la possession de ressources objectives de puissance n'est pas directement convertible en exercice effectif de la puissance¹⁸¹.

En outre, d'un point de vue méthodologique, les difficultés sont nombreuses : la définition de critères objectifs doit normalement permettre d'établir des points de comparaison entre différents objets afin de valider un concept. Or de ce point de vue, les études se sont révélées décevantes : que retenir par exemple d'une comparaison entre la Belgique, le Canada et l'Inde, toutes trois pourtant estampillées « puissance moyenne », au regard des critères définis précédemment ? L'article d'Alastair M. Taylor, paru en 1967, qui établit des critères permettant de distinguer les puissances moyennes des « super », des « grandes » et des « petites » est à cet égard édifiant. Sa thèse est en effet que les puissances moyennes possèdent des attributs de puissance comparables à ceux des grandes et des superpuissances ; mais à la différence des grandes puissances, les puissances moyennes ne jouissent pas d'un ensemble complet de ressources : par exemple, il peut s'agir d'États qui ont une faible population mais qui sont néanmoins développés (Australie, Canada), ou à l'inverse ceux qui ont une population importante mais sont sous-développés (Brésil, Inde). En général, ils ne disposent que d'armes conventionnelles, mais dans certains cas ils peuvent faire partie de systèmes d'alliance dotés de l'arme nucléaire (l'OTAN)¹⁸². On le voit, la définition de critères facilement mesurables s'avère pour le moins délicate face aux nombreuses catégories d'exceptions. Elle rend surtout la comparaison entre ces différents acteurs difficilement opératoire, tant elle fait davantage ressortir les différences que les points communs. Cette difficulté d'identification conduit en retour à affaiblir la portée théorique de la notion de « puissance moyenne ».

Un autre problème se pose également avec le processus de « moyennisation » de la vie politique internationale qui s'amorce à partir des années 1970 : des États, comme la Grande Bretagne et l'Allemagne, jusque là rangés dans la catégorie des « grandes puissances » vont

¹⁸¹ Sur ce point voir par exemple David A. Baldwin et le « paradoxe du pouvoir non-réalisé. David A. Baldwin. *Interdependance and Power : a conceptual analysis. International Organization*, 34, Autumn 1980, p. 497, cité par Kim R. Nossal. *The Politics of Canadian Foreign Policy*. Op. cit., p. 68.

¹⁸² Alastair M. Taylor. Op.cit.

désormais être qualifiés de « puissance moyenne ». Or ces deux pays disposent « objectivement » de plus de ressources que le premier groupe des puissances moyennes, ce qui les rend, dans cette perspective, *plus puissants* : de ternaire, l'ordre international est en passe d'être articulé sur quatre catégories d'acteurs, ce qui n'a pas l'heur de plaire aux tenants de la position du « milieu »¹⁸³. On comprend mieux, dans cette perspective, l'essor concomitant du thème du « Canada - puissance majeure » et l'idée, chère à Peter Lyon et Brian Tomlin de revendiquer une place pour le Canada comparable à celle de la France et de l'Allemagne : « la revendication d'un statut supérieur à celui de « puissance moyenne » s'explique par la nécessité d'extraire le Canada de la position de troisième tiers dans laquelle les puissances moyennes se retrouvaient de fait reléguées »¹⁸⁴.

Ici aussi, la puissance est envisagée en termes essentiellement quantitatifs et les critères de sa définition s'avèrent flous et souffrant de trop nombreuses exceptions : face à la difficulté d'établir une règle commune permettant d'identifier à coup sûr une « puissance moyenne », ces tentatives de classification aboutissent à une impasse.

Cette difficulté tient en premier lieu à l'ambiguïté du terme lui-même. Le qualificatif de « moyenne » renvoie en effet tout aussi bien à la question du *statut* qu'à celle de la *fonction* ; le terme anglais de « middle » est à cet égard tout aussi ambigu. Si l'on se réfère à la fonction, la notion de « puissance moyenne » n'est pas tant un indicateur de la puissance d'un État, des ressources à sa disposition, que des *rôles* qu'il exerce. La problématique initiale est dès lors renversée : c'est en vertu de rôles spécifiques que jouent certains États qu'ils peuvent prétendre à un statut particulier, celui de « puissance moyenne ». Cette lecture doit beaucoup aux emprunts faits à la théorie fonctionnaliste des Relations Internationales ; d'après son principal représentant, David Mitrany, l'autorité et le pouvoir de décision sur la scène internationale doivent être distribués selon un principe fonctionnel : les États doivent exercer des responsabilités en fonction du rôle qu'ils jouent sur la scène internationale. Autrement dit, la répartition du pouvoir dans les organisations internationales est basée sur le principe de l'équité : les États doivent bénéficier d'une représentation au sein de ce « gouvernement

¹⁸³ Un dilemme souligné par Robert O. Keohane dans *Lilliputians Dilemmas: Small States in International politics*. *International Organization*, 23 (2), Spring 1969, p. 291-310.

¹⁸⁴ Adam Chapnick. *The Canadian Middle Power Myth*. *International Journal*, 55 (2), 2000, p. 188-206, p. 198.

international » proportionnée à leurs contributions à la stabilité et à l'équilibre du système¹⁸⁵. Le partage de l'autorité selon le principe fonctionnel doit ainsi permettre une plus grande coopération entre les différents acteurs de la scène mondiale et l'avènement d'une « communauté mondiale pacifique » en lieu et place de la politique d'affrontement fondée sur la puissance¹⁸⁶.

La relecture des écrits de David Mitrany nourrit de nombreux travaux dont l'objectif est de faire de la notion de « puissance moyenne » un concept opératoire permettant la théorisation de la politique étrangère canadienne. Un double glissement, sémantique et heuristique, s'opère : d'un terme renvoyant à une position particulière sur l'échiquier international, la notion de « puissance moyenne » désigne désormais une variable explicative du comportement. Le principe de distinction fondé sur le différentiel de capacités à disposition des États est remplacé par celui de répartition fonctionnelle : les « puissances moyennes » se distinguent des « petites puissances » parce qu'elles exercent des fonctions plus importantes, et qu'elles jouent des rôles spécifiques. L'un des rôles unanimement reconnu aux puissances moyennes est celui d'intermédiaire : pour Carster Holbradd par exemple, les puissances moyennes sont des puissances qui jouent le rôle de médiateur entre États aux intérêts opposés, qui établissent des ponts entre les États riches et les États pauvres, et qui se font les ardents promoteurs d'arrangements et d'accords internationaux de manière à faciliter la coopération entre des acteurs aux intérêts et aux valeurs très différents¹⁸⁷.

À la lecture de cette définition, la distinction opérée précédemment entre le statut et la fonction n'est plus aussi nette : la qualité d'intermédiaire dévolue aux puissances moyennes renvoie en effet tout aussi bien à leur position – le Canada de part sa position géographique se situait par exemple *entre* les États-Unis et l'URSS durant la « guerre froide » – qu'à une fonction particulière. Les caractéristiques retenues par Robert Cox pour définir les puissances moyennes témoignent de manière exemplaire de la confusion, voire de la fusion qui s'opère entre le rôle et le statut : les « puissances moyennes » sont à la fois des États qui disposent

¹⁸⁵ David Mitrany. *The Progress of International Government*. London : Georges Allen & Unwin, 1933, cité par Adam Chapnick. Op.cit., p. 188.

¹⁸⁶ David Mitrany. *A Working Peace System*. Chicago : Quadrangle Books, 1966 (1^{ère} éd. 1944), p. 18, cité dans Dario Battistella. *Théorie des Relations Internationales*. Op. cit., p. 344.

¹⁸⁷ Carston Holbradd. The role of middle powers. *Cooperation and Conflict*, 7 (2), 1971, p. 80.

d'un certain degré d'autonomie vis-à-vis des grandes puissances, et qui remplissent en même temps des fonctions spécifiques afin de préserver la stabilité internationale¹⁸⁸. Dans la même veine, Bernard Wood identifie quatre rôles spécifiques que doivent remplir concomitamment des États pour être qualifiés de puissances moyennes : celui de leader régional, de leadership fonctionnel, de leur capacité d'agir comme stabilisateur et d'être un bon citoyen international¹⁸⁹. Le problème étant que, selon cette définition établie par le directeur de l'Institut Nord – Sud à Ottawa, le Canada ne disposant pas d'un leadership régional, ne peut dès lors être considéré comme une « puissance moyenne ».

Dans une tentative de surmonter les impasses de l'analyse fonctionnaliste, l'étude comparée dirigée par Kim Richard Nossal, Richard A. Higgott et Andrew F. Cooper met l'accent, plutôt que sur des rôles spécifiques, sur un style particulier de *comportement*, l'internationalisme, comme trait caractéristique des puissances moyennes¹⁹⁰. Le comportement des puissances moyennes que sont l'Australie et le Canada se définit par le choix du multilatéralisme pour régler les différends sur la scène internationale, la recherche du compromis, et la promotion de valeurs référant à une vision positive de la citoyenneté internationale (« *good international citizenship* ») comme cadre unifiant de leurs pratiques diplomatiques¹⁹¹. Bien que ce ne soit pas le point de vue explicitement défendu par les auteurs, l'idée sous-jacente à cette dernière caractéristique est que le comportement des puissances moyennes se fonde sur une vision idéaliste de la politique internationale¹⁹² : les puissances moyennes seraient par définition des « bons citoyens internationaux », comme en témoignerait leur attachement aux institutions multilatérales comme forums privilégiés de leurs pratiques diplomatiques¹⁹³. Les puissances moyennes sont ici considérées comme des

¹⁸⁸ Robert T. Cox. Middlepowermanship, Japan and the Future World Order. *International Journal*, 44 (4), Autumn 1989, p. 823-862, p. 827.

¹⁸⁹ Bernard Wood. *The Middle Powers and the General Interest*. Ottawa : North-South Institute, 1988.

¹⁹⁰ Andrew F. Cooper, Richard A. Higgott et Kim Richard Nossal. *Relocating Middle Power : Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver : UBC Press, 1993. Voir également Cranford Pratt. *Middle Power Internationalism : The North-South Dimension*. Op. cit.

¹⁹¹ Andrew F. Cooper, Richard A. Higgott et Kim Richard Nossal. *Relocating Middle Power...* Op.cit., p. 19.

¹⁹² Costas Melakopides. *Pragmatic Idealism : Canadian Foreign Policy, 1945-1955*. Montréal : McGill – Queen's University Press, 1998.

¹⁹³ Un autre élément étudié comme caractéristique des puissances moyennes et qui rejoint en partie cette idée de citoyen vertueux, renvoie aux politiques développés par ce type d'État envers les pays du

éléments vertueux du système, ce qui ferait d'elles des acteurs tout désignés pour jouer le rôle de médiateur, rôle qu'elles revendiquent justement. Or ce dernier argument est moins théorique que normatif : si le multilatéralisme est identifié comme un trait commun à tous les États désignés comme « puissance moyenne » ou revendiquant ce label, c'est bien en raison des bénéfices liés à ce mode d'action particulier. En effet, du fait de leurs capacités limitées, les « puissances moyennes » n'ont d'autre choix, pour faire valoir leurs intérêts, que le multilatéralisme. En outre, l'importance des valeurs comme moteur de l'action internationale des États est loin d'être spécifique aux « puissances moyennes » : toute politique étrangère comporte en effet une dimension normative importante, et il apparaît difficile de mobiliser l'opposition entre intérêts et valeurs comme ligne de partage entre les grandes et les « moyennes » puissances.

Bien qu'animée par une volonté de théorisation rigoureuse de la notion de « puissance moyenne », l'étude de Kim Richard Nossal, Richard A. Higgott et Andrew F. Cooper échoue cependant à en faire un concept véritablement satisfaisant et ne permet pas d'identifier la spécificité de la politique étrangère canadienne d'une part, et celle de la notion de « puissance moyenne » d'autre part. La fin de la « guerre froide » met crûment en lumière la faiblesse de la portée théorique et politique de ce concept : la notion n'est en effet pas reconnue, au sens formel, par les autres acteurs de la scène internationale. La redistribution des pouvoirs qui s'opère avec la chute du mur de Berlin souligne également la fragilité des positions des États qualifiés de « puissance moyenne », dans la mesure où les fonctions spécifiques dont ils se réclament, comme celle de médiation, apparaissent tributaires de la configuration particulière de la « guerre froide » marquée par un fort degré de polarisation entre deux systèmes idéologiques concurrents. La distinction entre « petites » et « moyennes » puissances s'efface un peu plus : les États revendiquant ce dernier label rencontrant de plus en plus de difficultés à faire valoir la spécificité de leur rôle sur la scène internationale, ils paraissent dès lors condamnés à une politique d'influence par intermittence, dans des aires bien circonscrites¹⁹⁴.

Sud, les puissances moyennes étant considérées comme les plus ferventes partisans de l'aide au développement. Olav Stokke (éd.), *Middle Powers and Global Poverty : The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Op. cit.

¹⁹⁴ Adam Chapnick. *The Middle Power Myth*. Op. cit., p. 200.

Ces dernières perspectives en termes de « diplomatie de niche »¹⁹⁵, en renouant avec les principes d'un fonctionnalisme révisé, marquent certes une rupture avec les thèmes de l'internationalisme et l'idée de rôles et de statuts spécifiques dévolus à ce type d'État sur la scène internationale, sans pour autant résoudre la question de la nature de la politique étrangère canadienne.

Les développements qui précèdent nous permettent de rendre compte de la difficile théorisation de la politique étrangère canadienne : si les trois lectures que nous avons évoquées ont pour point commun de s'interroger sur la nature de la puissance canadienne, aucune ne semble à même de proposer des critères objectifs et opérationnalisables de cette puissance. Outre leurs carences méthodologiques, elles souffrent toutes, à des degrés divers, de biais idéologiques et normatifs, biais auxquels il semble difficile d'échapper dans les études relatives au pouvoir et à la puissance d'un État. Comme le remarque fort justement Kim Richard Nossal, toute tentative de définition du pouvoir d'un acteur, et à plus forte raison d'un État, est forcément subjective, du fait de la nature éminemment politique de l'exercice¹⁹⁶.

C. Un label mobilisé à des fins politiques

Ces entreprises de théorisation, quelque soit leur ambition, ne sauraient en effet prétendre à l'objectivité scientifique et ce pour deux raisons principales : qu'une part elles soient tributaires du contexte dans lequel elles s'inscrivent ; d'autre part qu'elles soient formulées par des acteurs se situant au confluent des champs académique et politique. En d'autres termes, il s'agit ici de s'interroger sur les conditions historiques et politiques de production des discours sur la politique étrangère canadienne.

La lecture en termes de « puissance principale » apparaît par exemple très liée au contexte particulier du milieu des années 1970 et aux débats aussi bien nationaux qu'internationaux sur la nature du système international. Ce débat, lancé pour contrer la thèse du déclin du Canada sur la scène internationale, doit en effet beaucoup à l'action de deux diplomates de carrière,

¹⁹⁵ Andrew F. Cooper définissant par exemple l'influence des États en fonction de leur capacité à contribuer à certains domaines. Andrew F. Cooper. *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*. New York : St Martin's Press, 1997.

¹⁹⁶ Kim Richard Nossal. *The Politics of Canadian Foreign Policy*. Op.cit., p. 64.

James Eayrs, - le premier à soutenir l'idée du Canada comme « puissance majeure »¹⁹⁷ - et Alan Gotlieb. Ce dernier, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures à la fin des années 1970 puis ambassadeur du Canada à Washington, est parmi l'un des plus ardents promoteurs de l'adhésion du Canada à l'ALENA. La signature de ce traité instaurant une zone de libre-échange en Amérique du Nord constitue à bien des égards un événement historique pour le Canada, et suscite de nombreux débats dans le pays. Les opposants de l'adhésion n'ont cessé de souligner qu'en tournant le dos à sa politique de diversification des échanges économiques et en renonçant à la protection des barrières douanières, le risque est grand d'accroître la dépendance économique et politique d'Ottawa envers Washington¹⁹⁸. La thèse du Canada « puissance principale » prend justement le contre-pied de ces arguments : étant une « puissance principale », le Canada n'a rien à craindre d'un rapprochement avec son voisin américain¹⁹⁹. Cet exemple souligne à quel point les enjeux relatifs à la *nature* de la puissance canadienne sont moins théoriques que politiques : ce qui se joue ici c'est la manière dont le Canada est perçu par ses pairs sur la scène internationale. La lecture en termes de puissance principale peut donc être comprise comme une tentative volontariste de produire un rapport de forces international favorable au Canada.

Similairement, la théorie de la satellisation du Canada est très liée aux polémiques qui secouent le milieu politique canadien à la fin des années 1960. Si ce thème a, comme on l'a vu, des précédents, il n'en acquiert pas moins une acuité nouvelle dans le contexte très particulier de cette époque. En 1968 paraît en effet un rapport sur la structure de l'industrie canadienne, et sa pénétration par les compagnies étrangères, notamment américaines ; ce rapport met en exergue l'importance prise par les intérêts américains dans le tissu industriel canadien, les principales firmes du pays étant aux mains de propriétaires américains²⁰⁰. Ce rapport est dirigé par Melville Watkins, universitaire au département d'économie politique de l'université de Toronto, département dominé à l'époque par la pensée de Harold Innis, et logiquement fer de lance de la thèse de la satellisation. L'auteur est par ailleurs représentant

¹⁹⁷ Norman Hillmer, G. Stevenson *A Foremost Nation. Canadian Foreign Policy and a Changing World*. Toronto : McClelland and Stewart, 1977..

¹⁹⁸ Sur le débat voir Jack L. Granatstein. *Yankee Go Home !* Op. cit.

¹⁹⁹ Kim R. Nossal. *The Politics of Canadian Foreign Policy*. Op. cit., p. 64.

²⁰⁰ Melville H. Watkins. *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*. Ottawa : Privy Council, 1968.

du Nouveau parti démocratique (NPD) – situé à l’extrême gauche du spectre politique canadien –, parti qui défend une idéologie sociale-démocrate hostile à l’hégémonie grandissante de Washington sur les intérêts culturels et économiques canadiens. Surtout, ce rapport est commandé par Walter Gordon, alors ministre des Finances de Lester B. Pearson. Walter Gordon utilise ce rapport entre autres pour justifier sa démission du gouvernement Pearson au motif que les politiques menées par le Premier ministre ne garantissent pas l’indépendance du Canada. Par ce geste, Walter Gordon s’impose comme l’un des chefs de file du nationalisme canadien, qui connaît son heure de gloire aux débuts du gouvernement du libéral Pierre-Elliott Trudeau, lequel succède à Pearson en juin 1968. Ici, la concurrence des points de vue sur la puissance canadienne prolonge – et alimente – les luttes dans le champ politique interne²⁰¹. En ce sens, tout discours de labellisation est d’abord et avant tout une entreprise politique et la lecture dominante, celle de la « puissance moyenne », n’échappe pas à cette règle.

Notion ambiguë qui échappe à la conceptualisation, la « puissance moyenne » a en fait été taillée sur mesure par et pour les dirigeants canadiens. Comme nous le verrons plus loin, cette doctrine est élaborée durant la Seconde Guerre Mondiale par le cercle dirigeant dans le but affiché d’assurer une place importante au Canada dans le futur ordre international. Cette dimension doctrinale éclaire d’un jour nouveau les difficultés de conceptualisation de la notion de « puissance moyenne » : produit de réflexions des praticiens de l’action internationale, cette notion est marquée du double sceau du pragmatisme et de la flexibilité, ce qui explique son caractère non rigoureux. Pourtant, elle est largement reprise, comme nous l’avons vu, par les universitaires et les analystes de la politique étrangère canadienne : ceci tient nous semble-t-il, à la grande perméabilité mutuelle des champs académique et politique canadiens dans les années 1950, elle-même favorisée par le sentiment de proximité entre ces deux espaces, qui forment un « tout petit monde ». Il n’y a en effet à l’époque que peu d’analystes de la politique étrangère, et un nombre limité de praticiens ; ce qui rend la circulation entre ces élites plus aisée : comme aux États-Unis, beaucoup de diplomates sont issus du monde universitaire et y retournent après leur passage dans la diplomatie. C’est par exemple le cas de John W. Holmes, qui, après son passage dans la diplomatie, de 1943 à

²⁰¹ Walter L. Gordon. *A Choice for Canada : Independence or Colonial Status*. Toronto and Montreal : McClelland and Stewart, 1966.

1960, occupe le poste de directeur de l'Institut canadien pour les affaires internationales (Canadian Institute for International Affairs – CIIA) de Toronto dans les années 1960.

Cette interpénétration des champs s'illustre également par la coexistence d'analyses académiques, et de récits biographiques et autobiographiques, qui sont parfois l'œuvre d'une seule et même personne. James Eayrs en est la figure emblématique : diplomate de carrière, figure de proue des « mandarins » des années 1940 et 1950 il est l'auteur d'un nombre d'ouvrages impressionnant, où se mêlent analyses et éléments biographiques ; il est par ailleurs coéditeur de la revue *International Journal* de 1959 à 1984²⁰².

La notion de « puissance moyenne » est donc, dès l'origine, une doctrine mobilisée à des fins politiques par les décideurs pour revendiquer un certain statut du Canada dans la hiérarchie des puissances ; la diffusion de cette doctrine dans le milieu académique conduit à renverser la perspective : cette notion devient un schème explicatif du comportement du Canada sur la scène internationale. Ce brouillage des perspectives, ce chevauchement entre deux registres discursifs expliquent en partie la difficulté de constituer cette notion en un concept véritablement opératoire : la notion de « puissance moyenne » doit donc être comprise moins comme un concept théorique, que comme discours porté à un certain moment par des acteurs soucieux de préserver leurs intérêts.

II. Un discours au service d'une entreprise politique : la promotion d'une identité internationale spécifique

Lecture incontestablement dominante de la politique étrangère canadienne, le discours sur la « puissance moyenne », du fait de sa diffusion dans la sphère politique contribue en retour à structurer le réel. Il fournit aux acteurs qui y ont recours un cadre d'interprétation de la réalité, une certaine vision du monde leur permettant d'articuler leurs intérêts entre eux. L'enjeu pour les décideurs canadiens au sortir de la Seconde Guerre Mondiale est en effet de faire reconnaître une identité internationale spécifique au Canada, celle précisément de « puissance moyenne ».

²⁰² Denis Stairs. *Will and circumstance...* Op.cit., p. 12.

Le discours de la « puissance moyenne » est mis au service de cette entreprise politique : la revendication d'un statut de « puissance moyenne », lequel est entendu comme comportant certaines fonctions internationales, s'inscrit dans une quête plus large d'influence sur la scène internationale. Le discours de la « puissance moyenne » permet aux décideurs de légitimer une certaine représentation du monde, celle d'une société mondiale fondée sur le principe de l'équité, ce qui concrètement revient à remettre en question la domination des « super » puissances sur l'ordre mondial naissant.

A. Fonctionnalisme et quête d'influence

Cette question de l'identité du Canada est étroitement liée à celle du statut international. La mobilisation d'un certain type de ressources, matérielles et symboliques, visant à faire admettre aux membres de la société internationale l'idée d'un statut spécifique pour le Canada dans la hiérarchie des puissances, relève également d'une entreprise nationaliste : les deux dimensions ne peuvent en fait être dissociées.

Ainsi, la campagne menée par les hommes politiques canadiens de l'entre-deux guerre pour garantir une représentation canadienne dans les instances internationales qui soit indépendante de la métropole coloniale, relève à la fois d'une quête d'influence *externe* et de la construction, *sur le plan interne*, de la toute jeune nation canadienne. Il s'agit en effet, par la participation aux organisations internationales comme la Société des Nations, de renforcer la souveraineté du pays en affirmant son indépendance à l'égard de la Grande Bretagne²⁰³.

Cette marche vers la souveraineté s'effectue de manière très progressive jusqu'à la Première Guerre Mondiale : Ottawa se contente tout d'abord d'ouvrir deux délégations, dans les années 1880, à Londres et à Paris. Un ministère des Affaires extérieures est créé en 1909, mais il ne dispose pas de beaucoup de compétences et demeure embryonnaire. Le choc de la guerre de 1914 - 1918 joue un rôle central dans l'accélération du processus d'autonomisation qui aboutira à la participation à la Société des Nations (1920), à la ratification des premiers

²⁰³ Tom Keating, *Canada and World Order : the Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*. Toronto : McClelland and Stewart, 1993, p. 15.

traités internationaux – sur la gestion des stocks de flétan avec les États-Unis, en 1923 –, et enfin à la signature du Statut de Westminster en 1931.

La participation du Canada à la Grande Guerre aux côtés de la Grande Bretagne, du fait du coût humain et économique, et surtout en raison de la menace qu'elle fit peser sur l'unité nationale, rend les élites politiques conscientes de la nécessité pour le Canada de disposer de l'autonomie de décision en matière de politique étrangère. La guerre révèle en effet les profonds clivages à l'œuvre dans la société canadienne. Sur le plan politique et culturel, l'épisode dit de la conscription porte à leur paroxysme les tensions entre les Canadiens francophones et anglophones²⁰⁴.

Dans la même perspective, le recours à la notion de « puissance moyenne » et le choix de l'engagement actif dans les instances multilatérales au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, visent à conférer une place relativement importante au Canada dans le nouvel ordre mondial, tout en renforçant la nation canadienne en accréditant l'idée d'un Canada uni et fort sur la scène internationale. La relecture des principes fonctionnalistes va permettre aux décideurs canadiens de légitimer un certain statut pour leur pays, celui de « puissance moyenne ».

Cette entreprise de légitimation commence au plus fort de la Seconde Guerre Mondiale : en 1942, le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Hume Wrong, écrit une lettre à Norman Robertson, secrétaire d'État américain dans laquelle il plaide pour un principe

²⁰⁴ En août 1917, le gouvernement de Robert Borden fait voter une loi rendant le service militaire obligatoire afin de répondre à l'effort de guerre engagé par le Canada durant la Première Guerre Mondiale. L'enrôlement se faisait en effet jusqu'ici sur la base du volontariat : en nette baisse depuis 1915, cette méthode ne permettait pas au gouvernement de rassembler le nombre d'hommes nécessaire, fixé à 500 000 en 1915. En outre, la participation des Québécois à l'effort de guerre s'est révélée proportionnellement beaucoup moins importante que celle des Canadiens anglais, en raison du peu d'affinités éprouvés par les premiers à l'égard de la Grande Bretagne, de la France ou encore de l'institution militaire. Une partie de l'opinion publique reproche donc aux Québécois de ne pas faire leur part. C'est dans ce contexte tendu que le gouvernement fait voter la loi de la conscription afin de respecter ses engagements vis-à-vis de la Grande Bretagne. Presque tous les députés canadiens-anglophones votent le projet tandis que les francophones se prononcent contre : la Chambre se retrouve dès lors divisée selon l'appartenance communautaire. Le clivage est par la suite exacerbé par les réactions violentes au Québec lors de la mise en place de la conscription : une émeute éclate au printemps 1918 à Québec, faisant cinq morts et des dizaines de blessés. Cet épisode demeurera ancré dans la mémoire collective comme celui d'une exacerbation des divisions entre francophones et anglophones ayant failli avoir raison de l'unité de la fédération. Jacques-Paul Couturier. *Un passé composé. Le Canada de 1850 à nos jours*. Moncton : Les Éditions d'Acadie, 2000, 2^{ème} édition, p. 176-181.

fonctionnel de représentation au sein des instances chargées de la conduite de la guerre. Il estime ainsi que chaque membre de l'alliance qui regroupe notamment les États-Unis, la Grande Bretagne et le Canada, devrait disposer de la capacité décisionnelle en fonction de ses contributions. Cela revient à promouvoir une vision équitable de l'ordre international où l'influence d'un pays est directement corrélée à sa contribution. Ces revendications trouvent leur justification dans l'effort de guerre important qui est consenti par les autorités canadiennes au début de la Seconde Guerre Mondiale : ayant entamé les hostilités avec une armée de moins de 10 000 hommes, le Canada aligne, cinq ans plus tard, une force qui fait de lui la quatrième puissance militaire du monde²⁰⁵. À cela s'ajoute la distribution de 70% de sa production (essentiellement des denrées alimentaires et des matières premières) aux Alliés, ce qui lui vaut le titre d'« arsenal des démocraties », ainsi qu'une aide financière non négligeable à hauteur de 2,5 milliards de dollars qu'Ottawa accorde aux pays européens.

Malgré cet effort considérable, le Canada n'en est pas moins complètement écarté de la direction de la guerre : il ne dispose notamment d'aucune représentation au sein des Commissions mixtes (*Combined Boards*), chargées de coordonner et de superviser l'effort des alliés. Ces instances, qui s'occupent de questions allant de la direction stratégique de la guerre aux problèmes d'approvisionnement, sont en effet dominées par les États-Unis et la Grande Bretagne. Les décideurs canadiens tentent de modifier cet état de fait, en revendiquant un siège – et donc une voix – dans certaines des Commissions, tout particulièrement celle chargée de la gestion des denrées alimentaires (le *Food Board*). Malgré les contributions importantes du Canada dans ce secteur, les Britanniques opposent une fin de non recevoir à la requête d'Ottawa : Londres craint en effet que l'entrée du Canada dans le cercle fermé des instances dirigeantes n'aiguise les appétits des autres pays alliés. Après une campagne de lobbying intensif, les Canadiens obtiennent cependant gain de cause et se voient attribuer un siège au sein du *Food Board* en octobre 1943 : cette petite victoire marque en fait un

²⁰⁵ Composée de 730 000 hommes, l'armée canadienne est en 1945 au sommet de sa force. La flotte de guerre, avec 939 vaisseaux, est la troisième après celle des États-Unis et de l'Angleterre. Quant au budget alloué à la seule armée de terre, il s'élève à 1,5 milliard de dollars, c'est-à-dire un montant quarante-quatre fois supérieur à celui de 1938-39. Desmond Morton. *Une histoire militaire du Canada, 1608-1991*. Sillery : Les Éditions du Septentrion, 1992, p. 209. Lors de la seconde guerre mondiale, près d'un million de personnes seront mobilisées pour l'effort de guerre. Ce sont également 100 000 soldats canadiens qui tomberont au front. James Eayrs. Defining a new place for Canada in the hierarchy of world powers. *International Perspectives*, May – June 1975.

précédent important dans l'acceptation du principe fonctionnel comme règle de représentation dans les organisations internationales²⁰⁶.

La classe politique canadienne va en fait adapter la théorie fonctionnaliste pour servir les intérêts du pays : l'argument de Hume Wrong selon lequel le Canada dispose de compétences spécifiques lui permettant de contribuer de manière significative à des domaines bien délimités, permet en effet aux autorités politiques d'exercer une influence non négligeable dans les secteurs, comme celui de l'approvisionnement énergétique des armées alliées, où les intérêts du Canada sont directement en jeu²⁰⁷. La vision défendue par les dirigeants, comme par exemple le Premier ministre libéral MacKenzie King, est que le Canada, en raison de son effort de guerre, ne saurait être considéré comme un petit pays : en mai 1944, le Premier ministre défend ainsi l'idée que le Canada est une « puissance moyenne », du fait de ses capacités médianes d'influence²⁰⁸.

On le voit bien, la bataille engagée par les dirigeants canadiens à cette époque comporte une importante dimension symbolique : il s'agit de faire admettre aux membres de la société internationale l'idée d'une identité canadienne particulière, dont l'objectif est moins de se distinguer des grandes puissances que de se démarquer des petites. Cette stratégie se heurte cependant à de nombreux écueils : si Ottawa remporte des petites victoires en obtenant un siège dans certaines instances de décision durant la guerre, il n'en reste pas moins que les autorités canadiennes se heurtent au refus des grandes puissances de reconnaître, de manière formelle, un statut particulier pour le Canada. En outre, le maniement du principe fonctionnaliste comporte un risque : fonder l'influence sur les capacités d'un pays à un moment donné revient en effet à admettre que cette influence est par nature contingente et limitée dans le temps. En d'autres termes, les acteurs dominants de la scène internationale sont prêts certes, à concéder des bribes de pouvoir à des pays disposant de ressources importantes dans des domaines bien précis, mais ils ne sont pas pour autant enclins à leur octroyer un statut permanent et un pouvoir de décision correspondant.

²⁰⁶ Tom Keating. *The Multilateralist Tradition...* Op.cit., p. 31.

²⁰⁷ Adam Chapnick. *The Canadian Middle-Power Myth.* Op. cit., p. 189.

²⁰⁸ Kim R. Nossal. *The Politics of Canadian Foreign Policy...* Op. cit., p. 55.

Les diplomates et les politiques canadiens prennent très vite conscience des dangers de lier la représentation dans les instances internationales à la seule capacité des États. C'est pourquoi ils infléchissent progressivement leur argumentation en étendant le principe du fonctionnalisme du statut au rôle, c'est-à-dire un type de comportement collectivement reconnu à certains acteurs en vertu des fonctions qui leur sont dévolues sur la scène internationale. Brooke Claxton, ministre de la Défense durant la Seconde Guerre Mondiale, propose ainsi de substituer au principe du pouvoir fondé sur la position occupée par un pays sur la scène mondiale, celui d'une représentation basée sur les rôles que remplit ce pays. En d'autres termes, la reconnaissance se fonde non plus sur les capacités réelles du Canada mais sur les rôles spécifiques qu'il entend jouer : la notion de « pouvoir moyen » ne renvoie plus à la taille du pays mais va être désormais associée à un style particulier de comportement. La distinction entre statut et rôle est cependant, très ténue : la reconnaissance formelle d'un rôle spécifique attribué à des acteurs comme le Canada, passe en effet nécessairement par l'octroi d'un statut particulier. Et c'est encore une fois sur ce terrain que l'idéologie de la « puissance moyenne » va être mobilisée au sortir de la guerre : l'enjeu pour les diplomates canadiens réside en effet à obtenir une place particulière pour le Canada dans le nouvel ordre mondial, en inscrivant le statut de « puissance moyenne » dans la Charte de l'ONU.

B. La contestation de l'ordre international de l'après-guerre

Dans l'entre-deux guerres, le Canada tente d'exister en tant que personnalité internationale indépendante du Royaume Uni. Après la Seconde Guerre Mondiale, il s'agit de trouver une place dans un champ particulièrement concurrentiel, de faire reconnaître sa spécificité afin de résister à l'emprise dominante des superpuissances. La différence avec la période de l'entre-deux guerres est frappante dans le refus des diplomates canadiens d'accepter l'ordre international tel qu'il est, c'est-à-dire fondé sur une hiérarchie, une division de la société internationale entre les grandes puissances, les oligarques, et l'énorme majorité des autres acteurs. Cette différence d'appréhension est elle-même fondée sur l'effort fourni par le Canada durant la Seconde Guerre Mondiale : tout comme les revendications d'une plus grande autonomie vis-à-vis de la Couronne britannique étaient nées de l'engagement canadien dans la guerre de 1914-1918, la Seconde Guerre Mondiale a pour conséquence une demande de reconnaissance effective de l'effort de guerre du Canada par les grandes puissances. Par

ailleurs, si la Seconde Guerre Mondiale laisse l'Europe exsangue, le Canada lui, en sort plus fort : de par la taille de son armée, il se classe parmi les premières puissances mondiales ; les politiques économiques menées par le gouvernement de MacKenzie ont également permis d'assurer une croissance soutenue durant toute cette période²⁰⁹. Surtout, d'un point de vue politique, l'affaiblissement de l'Europe occidentale, parce qu'il se traduit par un transfert du centre de gravité du pouvoir vers l'espace transatlantique, ne peut que profiter à Ottawa.

Le point de vue des décideurs est dès lors fort simple : par sa participation à la Seconde Guerre Mondiale, le Canada a montré qu'il était prêt à prendre sa part de responsabilité dans la régulation de l'ordre international. Il est désormais une puissance avec laquelle il faut compter et son expertise dans certains domaines doit être, de ce fait, reconnue. L'idée défendue est que pouvoir et responsabilité vont de pair : dans cette perspective, la répartition des responsabilités au sein du nouvel ordre mondial doit refléter de manière équitable la distribution du pouvoir entre les différents acteurs du système. La notion de « puissance moyenne » va être mobilisée dans ce but, pour faire admettre que le Canada, et d'autres puissances comparables, doivent bénéficier d'un certain nombre de privilèges et que ceux-ci doivent être inscrits de manière formelle dans les nouvelles instances de régulation internationale. Les discussions autour de la création de l'Organisation des Nations unies vont dès lors solliciter toutes l'attention des décideurs canadiens : soucieux de sécuriser une représentation effective du Canada dans cette instance internationale de décision, les « mandarins » d'Ottawa s'engagent dans une véritable campagne politique visant à faire reconnaître – et admettre – la notion de « puissance moyenne ».

Si les Canadiens ne sont pas partie prenante du premier round de négociations relatif à la création de la future ONU, ils sont néanmoins tenus au courant des discussions grâce à leurs relais à Londres : à la fin de la réunion de Dumbarton Oaks, en septembre 1944, les Anglais leur transmettent en effet un rapport contenant les propositions des trois grandes puissances sur l'organisation de la future ONU, qui constitueront l'ossature de la charte adoptée à San Francisco neuf mois plus tard²¹⁰. L'organisation d'un tel système de sécurité collective est très

²⁰⁹ Robert Bothwell. The Canadian Isolationist Tradition. *International Journal*, Winter 1998 – 99, p. 76-87, p. 80.

²¹⁰ Cet échange d'information s'est effectué dans le plus grand secret, Londres insistant pour que les Canadiens ne laissent pas savoir aux Américains qu'ils avaient pu prendre connaissance de la charte

vite perçue par les politiques et les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures comme répondant directement aux intérêts du Canada, qui disposerait ainsi d'une plus grande marge de manœuvre dans la formulation de sa politique extérieure. Un processus de réflexion sur la stratégie à adopter s'amorce de fait très tôt au sein des élites dirigeantes : dès 1943, le ministère des Affaires extérieures déploie un certain nombre d'efforts visant à promouvoir la notion de « puissance moyenne »²¹¹.

Le terme de « puissance moyenne » est mis en avant par la classe politique canadienne, qui y voit un argument de poids dans la revendication d'un statut particulier pour Ottawa dans la hiérarchie des puissances mondiales. Il est notamment mobilisé vers la fin de la Seconde Guerre Mondiale pour marquer l'opposition du Canada aux contours du nouvel ordre mondial dessinés par la réunion de Dumbarton Oaks. De fait, si cette réunion aboutit à la création de l'ONU, elle institutionnalise également la domination des grandes puissances notamment le trio formé par l'Angleterre, les USA et l'URSS, sur l'organisation : car si le principe de la souveraineté étatique garantit l'égalité de participation de ses membres, il n'en reste pas moins que le contrôle effectif de l'organisation – matérialisé par la possession d'un droit de veto au Conseil de sécurité²¹² – réside dans les trois grandes puissances à l'initiative de sa création.

Cette représentation de l'ordre international est fortement contestée par les dirigeants canadiens : jusqu'à la signature de la Charte des Nations unies, le 26 juin 1945 à San Francisco, ils mobilisent sans relâche le double argument de la « puissance moyenne » et du fonctionnalisme pour légitimer une autre représentation du système international et faire valoir leurs intérêts. À travers leur participation active aux sessions de planification de la future ONU, au printemps 1945, les Canadiens tentent de faire passer un message différent remettant en question l'hégémonie de fait des grandes puissances sur l'organisation : les

de Dumbarton Oaks. Escott Reid. *Radical Mandarin : the Memoirs of Escott Reid*. Toronto : University of Toronto Press, 1989, p. 190.

²¹¹ Arthur Andrew. *The Rise and Fall of a Middle Power : Canadian Diplomacy from King to Mulroney*, Toronto : James Lorimer, 1993, p. 25.

²¹² La question clé de la procédure du vote au Conseil de sécurité est en fait laissée en suspens par les réunions préparatoires de Dumbarton Oaks. Ce n'est que six mois plus tard, en février 1945, qu'elle sera réglée par les chefs d'État Franklin D. Roosevelt, Winston Churchill et Joseph Staline, réunis à Yalta. Suite à la conférence de Yalta, les trois dirigeants appelleront à la tenue d'une conférence internationale sur les Nations unies au printemps 1945 qui aboutira à la signature de la Charte des Nations unies en juin.

dirigeants estiment en effet que les propositions de Dumbarton Oaks, en instituant un principe de représentation oligarchique, ne prennent pas suffisamment en compte les *variations* de puissance existant entre les États exclus du club très fermé des cinq grands. Lester B. Pearson, alors ambassadeur du Canada à Washington se fait le chantre de la cause des « puissances moyennes » : « à chacun selon ses capacités » tel est son mot d'ordre. Dans cette perspective, le pouvoir de décision doit correspondre aux responsabilités assumées par chaque acteur et l'ordre international divisé en aires de spécialisation²¹³ : par exemple, les acteurs disposant de fortes ressources économiques doivent pouvoir jouir d'un statut spécifique au sein du Conseil économique et social ; quant aux puissances coloniales, elles doivent être représentées au sein du Conseil de Tutelle – qui administre les territoires sous tutelle – et disposer d'un pouvoir de décision plus important que leurs pairs sur ces questions. En outre, les différentiels de puissance existant entre les acteurs doivent être reflétés par la structure de décision de l'ONU, ce qui signifie, aux yeux des Canadiens que les puissances moyennes bénéficient d'un droit d'éligibilité supplémentaire au Conseil de sécurité.

Une fois encore, la confusion entre le rôle et le statut est savamment entretenue, le principe fonctionnaliste, parce qu'il suppose l'acquisition d'un statut *temporaire* de grande puissance dans certains secteurs particuliers se révélant sous certaines conditions plus avantageux pour le Canada que la revendication d'un statut *permanent* de « puissance moyenne »²¹⁴. Cette ambivalence s'explique en premier lieu par l'ambiguïté du terme de « puissance moyenne ». En outre, les dirigeants sont bien obligés de composer avec les intérêts des grandes puissances, face auxquelles ils se retrouvent assez isolés : bien que les revendications canadiennes soient partagées par d'autres pays comme les Pays-Bas ou l'Australie qui, à l'instar d'Ottawa, exigent une reconnaissance appropriée de leur rôle des puissances moyennes au sein de l'ONU, elles ne rencontrent qu'un succès très limité. Les grandes puissances, particulièrement l'Angleterre et les États-Unis ne sont pas hostiles a priori à une meilleure représentation des « puissances moyennes » au sein des organes de l'ONU. Le problème réside cependant dans la difficulté d'établir des critères de classification afin de justifier l'établissement d'un système décisionnel « équitable » passant par l'octroi de

²¹³ Lester B. Pearson. *Words and Occasions*. Toronto : University of Toronto Press, 1970.

²¹⁴ Adam Chapnick. Op. cit., p. 191.

statuts particuliers pour les « puissances moyennes ». Sur ce point, la campagne menée par le Canada et les Pays-Bas aboutit à une impasse.

L'incorporation du principe fonctionnaliste dans certains domaines conduit à quelques avancées : l'article 44 de la Charte des Nations unies relatif aux mesures d'imposition de la paix stipule par exemple que les États non membres du Conseil de sécurité peuvent néanmoins participer aux délibérations si ils sont contributeurs de troupes. Le mode d'élection des représentants non permanents du Conseil de sécurité combine également des critères à la fois géographiques et fonctionnels : sur ce point, les Canadiens ont réussi à faire pression sur les Britanniques pour que ceux-ci soutiennent un amendement à l'article 23 de la Charte stipulant que lors de l'élection des membres non permanents, une attention toute particulière soit accordée aux contributions des membres de l'ONU au maintien de la paix et à la sécurité internationale. En pratique cependant, l'article 44 n'a jamais été utilisé. En effet, l'article 43 – le Conseil peut demander aux États membres de mettre à sa disposition des forces armées afin de maintenir la paix et la sécurité internationales – n'a jamais été invoqué du fait de la paralysie qui s'est abattue sur le Conseil de sécurité avec les débuts de la « guerre froide », empêchant celui-ci de recourir aux mesures d'imposition de la paix²¹⁵. En ce qui concerne l'élection au Conseil, la norme de la localisation géographique a quant à elle largement supplanté la règle fonctionnelle.

Le 26 juin 1945, les autorités politiques canadiennes signent la Charte de l'ONU, texte qui ne satisfait que modestement les intérêts défendus une année durant : l'entreprise de lobbying pour légitimer le statut particulier de « puissance moyenne » au sein de la hiérarchie mondiale, est un échec. Ottawa n'a pas réussi à asseoir une autre représentation du système international, ni à modifier les grands équilibres du champ international. En outre, les décideurs canadiens ont constamment hésité entre la revendication d'un statut commun aux « puissances moyennes », et la sécurisation d'un statut particulier pour le Canada : cette hésitation leur vaut un second échec, celui de la non-élection du Canada comme membre non permanent du Conseil de sécurité, en janvier 1946²¹⁶. Il n'en reste pas moins que la création de

²¹⁵ Tom Keating, *The Multilateralist Tradition...* Op. cit., p. 35.

²¹⁶ Par contraste l'Australie, qui a fait campagne au nom de la défense des « petits » contre les grands, est élue dès le premier tour des élections du Conseil de sécurité. *Ibid.*, p. 35. Escott Reid, membre de la délégation canadienne à San Francisco rappelle le contraste existant entre le leadership australien

l'ONU répond à l'un des objectifs principaux d'Ottawa, à savoir la nécessité d'éviter un autre affrontement mondial : cet enjeu l'emporte au final sur la question de la représentation effective du Canada dans le nouvel ordre mondial²¹⁷.

L'investissement initial des dirigeants dans la création de l'ONU ainsi que la promotion de la notion de « puissance moyenne » vont produire des effets structurants sur la politique étrangère canadienne : la familiarisation des diplomates canadiens avec les instances des Nations unies et leur engagement en faveur d'une politique étrangère délibérément internationaliste vont contribuer à créer une préférence canadienne pour l'ONU, laquelle sera étroitement associée à la période mythique de l'âge d'or de la politique étrangère canadienne. Le discours de la politique de « puissance moyenne » est quant à lui assimilé par les décideurs et le public et devient la véritable marque de fabrique de la politique étrangère canadienne : les Canadiens n'ont certes pas réussi à faire reconnaître un statut particulier à leur pays, mais leur bataille a été gagnée en partie au moins dans la mesure où, pendant près de quarante ans, l'un des rôles collectivement reconnus par les membres de la communauté internationale, celui de *peacekeeper*, leur a été attribué sans contestations. Si la « puissance moyenne », en tant que cadre de représentation et d'interprétation de la réalité fonctionne comme une idéologie, la pratique du maintien de la paix est elle érigée au rang de mythe fondateur du rôle du Canada sur la scène internationale.

sur les petites puissances, et la position prudente adoptée par les dirigeants canadiens, notamment MacKenzie King. Escott Reid. *Radical Mandarin...* Op. cit., p. 194.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 28.

Section II Le maintien de la paix, mythe fondateur du rôle du Canada sur la scène internationale

Les Canadiens sont par nature internationalistes ; ils ne sont pas isolationnistes. Nous sommes les héritiers d'une remarquable tradition de service à l'étranger, et fiers du prix Nobel de la Paix décerné à Lester B. Pearson²¹⁸.

Cette citation, issue du Livre Blanc de la défense de 1994, si elle n'est pas entièrement fautive, prend cependant quelque distance avec la réalité. Estimer par exemple que l'internationalisme fait partie de la « nature canadienne » revient dans les faits à occulter un pan entier de l'histoire de l'action extérieure du pays caractérisée par de fortes tendances isolationnistes. Elle est cependant tout à fait révélatrice de la force du mythe sur les représentations des acteurs.

Comme le rappellent Cyril Buffet et Beatrice Heuser, le mythe renvoie à un ensemble de croyances partagées et possède une telle capacité d'évocation qu'il est souvent mobilisé à des fins politiques : par ses vertus simplificatrices, le mythe permet d'établir une analogie avec une situation antérieure, et ainsi de légitimer les décisions prises dans le temps présent²¹⁹. Le mythe est ici analysé dans la distance, voire l'opposition, qu'il entretient avec la réalité ce qui appelle donc à une « déconstruction » du discours mythique visant à le confronter avec les faits objectifs. Suivant cette perspective, nous nous attacherons à démontrer que la vocation du Canada pour le maintien de la paix ne résiste pas longtemps à l'examen, tout comme celle d'un internationalisme « naturel » de ses dirigeants. L'investissement du Canada dans la promotion de mécanismes de sécurité collective doit être replacé dans le contexte particulier de l'immédiate après-guerre d'une part, et l'accent doit être mis sur le rôle joué par les représentations de certains acteurs dans le processus de définition des intérêts canadiens sur la scène mondiale d'autre part.

Cependant, s'arrêter à cette seule lecture du mythe comme vision faussée de la réalité n'est pas suffisant. Le discours mythique renvoie en effet à un événement fondateur, réel, qui

²¹⁸ Ministère de la Défense nationale. *Livre Blanc sur la Défense*. Ottawa : Service des Communications, 1994, p. 28.

²¹⁹ Cyril Buffet, Beatrice Heuser. Historical Myths and Denial of Change. In Buffet C., Heuser B. (eds). *Haunted by History. Myths in International Relations*. Oxford : Bergahn Books, 1998, p. 259-274, p. 265.

produit des effets structurants : en d'autres termes, le mythe délimite les cadres d'action futurs des acteurs du fait de sa capacité à informer le réel. Ainsi, si la période de l'immédiat après guerre est associée à celle de « l'âge d'or » de la politique étrangère canadienne, c'est en raison du rôle qu'elle va jouer dans la formulation des options politiques futures. La question ici n'est donc plus de savoir si cet âge d'or a bel et bien existé ; il s'agit plutôt de comprendre comment cette représentation particulière d'un moment de l'histoire canadienne parvient à s'imposer et à construire une certaine réalité, du rôle particulier du Canada sur la scène internationale.

I. Mythe et âge d'or : l'apogée de la politique étrangère canadienne

La représentation dominante de la période de l'immédiate après-guerre est celle de l'apogée de la politique canadienne de « puissance moyenne », d'où le qualificatif d' « âge d'or ». Cette notion recouvre plusieurs dimensions : elle renvoie en premier lieu à l'idée d'un contexte favorable pour le Canada dans la mise en œuvre de son action extérieure. Ensuite, elle semble étroitement associée à certaines valeurs défendues par les dirigeants canadiens à cette époque, comme l'internationalisme. Enfin, elle suppose que les acteurs de la période disposent de caractéristiques en quelque sorte exceptionnelles : à l'appui de cette dernière idée, on peut citer le surnom de « mandarins » attribué à la poignée d'acteurs de la politique étrangère canadienne.

A. Les mandarins de la politique étrangère canadienne

Les choix effectués au sortir de la Seconde Guerre Mondiale restent associés à une poignée de personnalités qui ont réussi à imprimer durablement leur marque sur la politique étrangère canadienne. Ces « mandarins » tel qu'ils seront surnommés a posteriori, apparaissent à l'étude soudés par une communauté de valeurs et d'intérêts ainsi que par une vision particulière du rôle que doit assumer le Canada sur la scène internationale. Véritables icônes de la politique étrangère canadienne, ces acteurs – Lester B. Pearson, Louis Saint-

Laurent, John W. Holmes ou encore John Escott Reid²²⁰ – partagent en effet l'idée de la nécessité d'un engagement actif sur la scène internationale : le discours que le premier ministre Louis Saint-Laurent prononce en janvier 1947 à l'université de Toronto – la conférence Gray – qui érige l'internationalisme au rang de doctrine officielle de la politique étrangère canadienne, ne fait en réalité que synthétiser les aspirations des hauts fonctionnaires alors en poste au ministère des Affaires extérieures.

Ce discours établit un lien explicite entre la liberté – politique et économique – comme principe de base de la culture politique canadienne, et une politique résolument internationaliste. L'ouverture sur l'extérieur est ici perçue comme le moyen le plus adéquat pour le Canada d'agir conformément à ses valeurs et à ses intérêts²²¹. L'allocution du Premier ministre marque un tournant important dans la formulation de la politique étrangère d'abord en raison des profondes répercussions qu'elle aura sur l'orientation de cette politique. Dans son discours, Louis Saint-Laurent définit en fait quatre grandes directions – multilatéralisme, « puissance moyenne », fonctionnalisme, médiation – qui délimiteront le cadre de l'action extérieure pour les années à venir. Le choix de l'internationalisme représente également une césure de taille dans la toute jeune histoire de la politique étrangère canadienne, car elle contraste fortement avec la politique menée par Ottawa depuis l'accession du Canada à l'exercice de sa pleine souveraineté en 1931, politique dont le maître mot fut l'isolationnisme.

La tentation isolationniste est cependant encore présente au sortir de la Seconde Guerre Mondiale : le Premier ministre libéral de l'époque, MacKenzie King, en poste depuis 1921, hésite en effet à engager son pays dans les affaires internationales, estimant que les défis auxquels doit faire face le Canada sont d'abord de nature interne. Un choix doit selon lui être

²²⁰ Louis Saint Laurent, avocat de formation rentre au cabinet de MacKenzie King dans les années 40, initialement au poste de ministre de la Justice. MacKenzie le nomme par la suite secrétaire d'État aux Affaires extérieures, en 1945, poste qui lui permet notamment de représenter le Canada à la conférence de Dumbarton Oaks. En 1948, il succède à King et devient Premier ministre (libéral) du Canada. C'est sous son gouvernement que Lester B. Pearson occupera le poste de secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Escott Reid est lui aussi diplomate de carrière et sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures à partir de 1947. Il fait également partie de la délégation canadienne lors de la conférence de San Francisco. John W. Holmes est quand à lui le premier délégué permanent du Canada à l'ONU, un poste créé en 1950.

²²¹ Department of External Affairs. The foundations of Canadian policy in world affairs. Statement and Speeches 47/2, 13 January 1947, reproduit dans R. A. MacKay. *Canadian Foreign Policy 1945-1954. Selected Speeches and Documents*. Toronto : McClelland & Stewart, 1971, p. 388-399.

effectué entre une politique étrangère résolument active, ce qui suppose des investissements conséquents en termes humains et financiers, et les impératifs immédiats auxquels est confronté le Canada en matière de reconstruction et de développement économique. MacKenzie King raisonne en fait comme un homme politique de l'entre-deux guerres : l'attitude de repli adoptée par les dirigeants canadiens des années 20 et 30, trouve en effet sa justification dans les répercussions du premier conflit mondial sur le Canada. Le pays était sorti exsangue de ce conflit et surtout profondément divisé, l'affaire de la conscription ayant ravivé les clivages culturels et politiques entre Canadiens anglais et Canadiens français. Les décideurs sont alors persuadés de la nécessité de se tenir le plus loin possible des troubles du vieux continent, convaincus qu'un autre conflit mondial pourrait s'avérer fatal pour le destin politique du pays. Ainsi, Raoul Dandurand, sénateur, représentant du Canada à la Société des Nations et figure emblématique de cette période, déclara-t-il en 1924 à la tribune de la SDN que le Canada vivait « dans une maison à l'abri du feu », et qu'il n'avait pas à se mêler des « affaires de l'Europe »²²².

Cette attitude isolationniste, tant dans les domaines politiques et économiques – fut une constante de la politique étrangère canadienne jusqu'à l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale : ainsi les diplomates et les politiques canadiens ont par exemple milité en faveur du retrait de l'article 10 de la charte de la SDN prévoyant, entre autres, que ses membres devaient s'engager à protéger l'intégrité territoriale des autres membres. De même, lorsqu'en 1935 l'Italie envahit l'Éthiopie, la délégation canadienne ne se joignit pas aux efforts mis en œuvre par la SDN pour faire respecter les principes de la sécurité collective. Il était clair, aux yeux des dirigeants, que tout engagement dans les affaires politiques de l'Europe ne pouvait qu'entraîner le Canada dans le sillon de la guerre, ce que le gouvernement voulait éviter à tout prix²²³.

La situation de 1944-45 et l'émergence du nouvel ordre mondial est donc analysée par une partie du milieu politique à travers le prisme de l'échec de la Société des Nations ; le contexte est cependant sensiblement différent : le Canada jouit d'une santé économique florissante et le climat politique est marqué par les grands thèmes de l'union nationale et du

²²² Robert Bothwell. *The Canadian isolationist tradition...* Op. cit., p. 78.

²²³ Tom Keating. *The Multilateralist Tradition...* Op. cit., p. 14.

consensus. Une autre frange de l'élite dirigeante qui accède au pouvoir dans les années 1930, estime également qu'en raison du précédent de la Société des Nations et de son échec, le Canada ne peut faire l'économie d'une politique d'ouverture. Lester B. Pearson, entré au ministère des Affaires extérieures en 1928, apparaît comme une figure très représentative de cette génération : témoin direct des conséquences dramatiques de la politique de l'apaisement prônée par les dirigeants d'alors vis-à-vis de l'Allemagne nazie et de l'Italie fasciste, Lester Pearson est un partisan convaincu de la création de mécanismes efficaces de sécurité collective. Pour des hommes comme Pearson et Saint-Laurent, la préservation de la paix et de la sécurité internationales passe nécessairement par l'abdication d'une partie de la souveraineté des États au profit d'une organisation internationale chargée de réguler la société mondiale²²⁴.

En 1946, Pearson accède au poste de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures ; deux ans plus tard, suite à l'arrivée de Louis Saint-Laurent au pouvoir, il est nommé par ce dernier secrétaire d'État aux Affaires extérieures, un poste qu'il occupera jusqu'en 1957²²⁵. Cet architecte de la politique étrangère canadienne bénéficie de nombreux atouts dans son entreprise de refonte des grands principes de cette politique. En premier lieu, il dispose du soutien entier du Premier ministre Saint-Laurent, qui partage avec lui la même vision du rôle que le Canada doit jouer dans le nouvel ordre mondial. Saint-Laurent possède comme Pearson une fine connaissance des milieux diplomatiques. La latitude qu'il laisse à son ministre dans la mise en œuvre de sa politique permet à ce dernier d'imposer le ministère des Affaires extérieures comme agence principale de la politique étrangère. Jusqu'alors en effet, les questions de politique extérieure relevaient des prérogatives personnelles du Premier ministre. La réorganisation de l'appareil gouvernemental couplée à la personnalité de Pearson profitent pleinement au ministère : si cette période est communément perçue comme celle de l'âge d'or de la politique étrangère canadienne, elle est aussi celle de la montée en puissance de ce

²²⁴ Robert Bothwell. *Canada's Moment : Lester Pearson, Canada and the World*. In Hillmer N. (ed.). *Pearson, The Unlikely Gladiator*. Montréal : McGill – Queen's University Press, 1999, p. 19-29, p. 23.

²²⁵ Le poste de SEAE (secrétaire d'État aux Affaires extérieures), équivalent de celui de ministre des Affaires extérieures, est créé par le Premier ministre MacKenzie King afin de déléguer la gestion du ministère dont les missions ne cessent de s'élargir. Dans la suite de l'étude nous utiliserons indifféremment le terme de secrétaire d'État ou ministre.

département, dont la prééminence sur la formulation des politiques ne sera pas remise en cause avant la fin des années 1960²²⁶.

L'internationalisme de Pearson et de Saint-Laurent rencontre en outre un écho favorable à l'intérieur du ministère des Affaires extérieures : de manière assez paradoxale, la participation du Canada à la Société des Nations dans l'entre-deux-guerres, bien que limitée par la doctrine officielle de l'isolationnisme, n'en a pas moins contribué à familiariser les fonctionnaires du ministère avec les grandes organisations internationales. En d'autres termes, certaines pratiques diplomatiques comme le multilatéralisme font déjà partie en 1944-46, des codes culturels du ministère, ce qui contribue à renforcer l'intérêt pour les instances multilatérales naissantes, et en particulier l'ONU²²⁷. Le multilatéralisme devient donc un « article de foi »²²⁸ dans la politique étrangère canadienne : au cœur de cette doctrine se trouve l'idée de responsabilité, afin de dépasser les stricts intérêts égoïstes de la nation, celles de soutien aux organisations internationales et de respect des engagements. Les hauts fonctionnaires du ministère prônent une diplomatie pragmatique – permettant un changement mesuré du système international en s'appuyant notamment sur le droit international et les arènes multilatérales²²⁹.

Forum privilégié de la politique de « puissance moyenne » du Canada, l'ONU s'impose logiquement comme le principal relais de l'option internationaliste défendue par ses dirigeants : à vrai dire internationalisme et « puissance moyenne » sont intimement liés, dans la mesure où l'espace multilatéral est de loin le plus favorable aux intérêts de ces États, et ce tout particulièrement dans le contexte de l'immédiat après-guerre.

²²⁶ Tom Keating. Op. cit., p. 9.

²²⁷ *Ibid.*, p. 15.

²²⁸ *Ibid.*, p. 9.

²²⁹ David B. Dewitt, John Kirton. *Canada as a Principal Power...* Op. cit., p. 26.

B. L'internationalisme au service des intérêts canadiens

L'âge d'or de la politique étrangère canadienne a par la suite été décrié au motif que l'option internationaliste et multilatérale relevait d'une vision idéaliste de la scène internationale. Pourtant, la représentation du monde de l'élite politique des années 1940 et 1950 est moins marquée par l'idéalisme que par le pragmatisme : comme le rappelle l'une des figures mythiques de cette période, la politique internationaliste adoptée fut bien au service de « l'intérêt national » canadien :

...rappelons-nous que l'internationalisme ne se référerait pas à un idéalisme nébuleux, mais correspondait au contraire à un calcul parfaitement maîtrisé de l'intérêt national canadien. Dit simplement l'internationalisme exprimait l'idée que les Canadiens ne pouvaient survivre en totale isolation, pas plus qu'ils n'étaient dans une maison à l'abri du feu²³⁰.

John W. Holmes répond ici aux critiques émises par les successeurs des « mandarins », et notamment par Pierre-Elliott Trudeau, dont l'un des grands projets sera justement de replacer la politique étrangère « au service des Canadiens »²³¹, en rupture selon lui avec ce qui avait été fait jusqu'alors. Toutefois, l'internationalisme affiché des dirigeants canadiens de cette époque découle moins d'une position altruiste que de la prise de conscience que la sécurité du pays est étroitement liée à la sécurité globale. Il leur apparaît évident que, dans un contexte de tensions croissantes entre les deux blocs, la position géostratégique du Canada va directement influencer la conduite de sa politique étrangère et de défense. Sa proximité, politique et géographique, avec les États-Unis contribue à en faire un élément clé du système de défense nord-américain : la nécessité de protéger l'Arctique de toute attaque soviétique, sous la forme de missiles nucléaires par exemple, enclenche un mécanisme de coopération et d'intégration militaires entre les deux États qui perdure encore aujourd'hui²³². Le Canada est

²³⁰ John W. Holmes. *Canada, A Middle-Aged Power*. Ottawa : Carleton University Press, 1976, p. 6.

²³¹ Ministère des Affaires extérieures. *Politique étrangère au service des Canadiens*. Ottawa : Éditions Sharp, 1970.

²³² Le NORAD (le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord – *North American Aerospace Defense Command*) est créé le 1^{er} août 1957. Il renvoie à un processus d'intégration des segments canadiens et américains de la défense aérienne en les plaçant sous un commandement conjoint, ce qui dans les faits place une partie des forces canadiennes directement sous les ordres du président américain, car légalement le seul habilité à autoriser l'emploi des armes nucléaires faisant partie de l'arsenal du NORAD. La coopération entre les deux pays se matérialise par exemple par l'aide américaine fournie pour la construction de lignes de radar à l'extrême nord du Canada à même de détecter d'éventuels missiles en provenance de l'Union soviétique. Michel

en outre l'un des pays fondateurs de l'OTAN, alliance qu'il rejoint en décembre 1950 : Lester Pearson notamment, est l'un des plus fervents partisans de l'adhésion du Canada à la force militaire intégrée sous commandement américain²³³. Les « mandarins » de l'âge d'or de la politique étrangère canadienne ne peuvent donc être réduits à une caricature idéaliste et pacifiste : au contraire, les menaces perçues par l'élite dirigeante de la fin des années 1940 sont directement à la source des intérêts canadiens pour la création de mécanismes de sécurité collective efficaces afin d'établir et de maintenir la paix et la sécurité internationale²³⁴.

Parmi les nombreux organismes internationaux qui sont créés à cette période, l'ONU s'impose rapidement comme le relais privilégié de la politique étrangère canadienne. L'organisation est en effet perçue comme étant un outil particulièrement efficace dans un domaine majeur de l'action du Canada à l'étranger, celui de ses relations avec les États-Unis. La participation du Canada à ce type d'organisation lui permet en premier lieu d'éviter le face à face avec son puissant voisin du sud. Surtout, les diplomates et les politiques canadiens découvrent rapidement que le cadre multilatéral permet de maximiser leur capacité d'influence sur Washington. Cette hypothèse trouve une première confirmation avec la guerre de Corée (1950-1953), durant laquelle les Américains entraînent l'organisation des Nations unies dans un affrontement direct avec les troupes nord-coréennes et chinoises. Les Canadiens, qui acceptent avec réticence de se joindre à l'opération au cours de l'été 1950, ne ménageront pas leurs efforts pour que les initiatives américaines dans la conduite de la guerre soient soumises à l'aval des Nations unies. Conscients de la difficulté d'infléchir la politique américaine en Corée, laquelle sous l'impulsion notamment du général MacArthur prend un caractère jusqu'au boutistes²³⁵, les Canadiens utilisent le cadre onusien pour canaliser jusqu'à

Fortman. La politique de défense canadienne. In Painchaud P. *De MacKenzie King à Pierre Trudeau. Quarante ans de politique étrangère canadienne*. Québec : Presses de l'Université Laval, 1989, p. 471-523, p. 488.

²³³ Norman Hillmer, Jack Granatstein. *Empire to Umpire : Canada and the World to the 1990s*, Op. cit., p. 220.

²³⁴ Richard Giguère. *Le Canada et le maintien de la paix : avons-nous atteint les limites de l'altruisme ?* Op. cit., p. 2.

²³⁵ Les troupes du général MacArthur franchissent en effet le 38^{ème} parallèle – qui consacre depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, la division de la Corée entre zones d'influence soviétique et américaine – en septembre 1950, avec la volonté affichée d'en découdre d'abord avec l'armée nord-coréenne, puis avec les Chinois. L'initiative de MacArthur bénéficie en fait du flou de la résolution de l'ONU à l'origine de la création de la force multinationale en Corée, qui donne pour mandat à cette

une certaine mesure les ardeurs américaines, en pratiquant ce que Denis Stairs appelle la « diplomatie de la contrainte »²³⁶. Les mises en garde répétées d'Ottawa envers ses alliés américains valent au Canada d'être surnommé, par le secrétaire d'État américain Dean Acheson, « la fille sévère de la voix de Dieu » (*The Stern Daughter of God*)²³⁷.

Dans tous les cas, cette épisode permet aux diplomates de rôder les modes d'action amenés à devenir emblématiques de la politique onusienne du Canada : diplomatie tranquille, médiation, défense du multilatéralisme, tout en renforçant la représentation positive de l'ONU auprès des dirigeants canadiens.

C. Un environnement favorable à la politique canadienne de sécurité collective

À la fin des années 1940, la sécurité collective représente, pour beaucoup de dirigeants, la raison d'être des Nations unies ; le terme de sécurité collective renvoie en effet à l'idée d'une coalition mondiale dotée d'un pouvoir militaire lui permettant d'imposer des sanctions aux États qui enfreindraient les principes de base du droit international. L'ONU s'impose, aux yeux des diplomates, comme l'organisation par excellence autorisant la mise sur pied d'un tel système²³⁸.

La charte de l'ONU établit en effet un système permettant au Conseil de sécurité de mener des opérations de sécurité collective d'envergure afin de maintenir et de préserver la paix et la sécurité internationales : le Conseil est assisté par le Comité d'État-major (article 47), composé des chefs d'État-major des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Celui-ci a pour tâche de diriger les forces armées que les États membres acceptent de fournir aux Nations unies en vertu de l'article 43 de la Charte. Ce système doit progressivement faire

force de « repousser l'attaque armée et de restaurer la paix et la sécurité internationale dans la zone » mais sans préciser de quelle zone il s'agit.

²³⁶ Denis Stairs. *The Diplomacy of Constraint : Canada, the Korean War and the United States*. Toronto : University of Toronto Press, 1974.

²³⁷ Norman Hillmer, Jack Granatstein. *Empire to Umpire...* Op. cit., p. 219.

²³⁸ John W. Holmes. *The Shaping of Peace : Canada and the Search for World Order, 1943-1957*. Vol. 2, Toronto Buffalo : University of Toronto Press, 1982, p. 5.

place à une force permanente des Nations unies recrutée selon le principe du volontariat²³⁹. Le début de la « guerre froide », en paralysant de facto les principaux organes décisionnels et notamment le Conseil de sécurité, pour toutes les questions relatives à la sécurité, aux moyens militaires et au désarmement, a cependant mis fin à ces ambitions : dans un monde divisé par de profonds antagonismes, toute mesure d'imposition de la paix pouvait servir de prétexte à un affrontement généralisé. En outre, la guerre de Corée vint démontrer que les opérations de sécurité collective avaient un coût humain important pour des résultats qui étaient loin d'être garantis.

L'enthousiasme d'Ottawa vis-à-vis de l'organisation onusienne retombe rapidement et les diplomates commencent à douter ouvertement de la capacité de l'ONU à mettre en œuvre un système efficace de sécurité collective. En 1947, le ministre des Affaires extérieures Louis Saint-Laurent dans un discours à l'Assemblée générale des Nations unies rappelle fermement l'ONU, et notamment le Conseil de sécurité, à sa mission de sécurité collective, en laissant entendre que le Canada est prêt à chercher d'autres moyens que l'ONU pour assurer sa propre sécurité. Ottawa songe notamment à s'appuyer sur l'article 51 de la Charte pour proposer la réalisation d'une alliance de défense occidentale, c'est-à-dire la création d'un système de défense régional, qui se substituerait au système de sécurité collective onusien rendu inopérant par la paralysie du Conseil de sécurité. L'idée est par la suite reprise par les Anglais et les Américains et conduira, en 1949, à la création de l'OTAN. Cela signifie qu'à partir des débuts de la « guerre froide », l'ONU cesse d'être considérée comme la première priorité de la politique de défense du Canada.

Les Canadiens demeurent cependant actifs sur la scène onusienne, activité qui passe notamment par la recherche de solutions plus modestes permettant à l'ONU de jouer le rôle

²³⁹ L'idée d'une force permanente des Nations unies est aussi ancienne que l'organisation. En effet, dès 1943, des voix s'élèvent appelant à la création d'une « légion » de l'ONU dont les membres seraient recrutés selon le principe des contingents. À ce sujet, Stephen K. Pichat précise que « Cette force regrouperait des unités de forces aériennes, navales et terrestres mécanisées, composées de citoyens des Nations unies. Elle n'aurait pas supplanté les forces militaires des différentes nations, du moins au début, mais l'importance de ces dernières aurait pu diminuer progressivement selon la confiance que les différents pays auraient eu dans la capacité de la « légion » de l'ONU à imposer le code de justice, à soutenir la gestion des voies aériennes ou maritimes et des tutelles et à assurer le désarmement des agresseurs potentiels ». Stephen Kinloch Pichat. *Le Maintien de la Paix, le Désarmement et une Force Internationale : un paradoxe*. In *Maintien de la Paix : Evolution ou Extinction ?*, Genève, UNIDIR, 2000. Voir chapitre 8.

pour lequel elle a été créée. Le Canada est en effet parmi les premiers pays concernés par la restauration de l'autorité et de la légitimité de l'ONU dans la gestion des conflits, comme prévues par la Charte. Une ONU active dans la gestion des conflits internationaux permettrait au Canada de jouer un plus grand rôle dans ce domaine. L'ONU offre également au Canada une arène au sein de laquelle les dirigeants peuvent faire valoir leurs intérêts et maximiser leur influence en dehors du cadre contraignant des relations bilatérales avec les États-Unis ou la Grande Bretagne. En d'autres termes, la politique onusienne du Canada est elle aussi l'expression d'un certain nationalisme, ou du moins de l'affirmation de la souveraineté et de l'indépendance du pays dans la conduite de sa politique extérieure de « puissance moyenne »²⁴⁰.

C'est en grande partie pour ces raisons que les Canadiens, accompagnés dans cette entreprise par d'autres pays de puissance comparable comme l'Australie, se sont faits les avocats de modes pacifiques de gestion et de résolution des conflits. L'un des rôles qui leur est très vite reconnu sur ces dossiers est celui de la médiation : les « puissances moyennes » apparaissent comme des candidats tout désignés pour ce rôle, en raison de leur absence de passé colonial et de leur ressources diplomatiques et militaires non négligeables. L'idée d'intermédiaire sous-entendue dans le rôle de médiateur correspond bien à la double dimension, statutaire et fonctionnelle, de la notion de « puissance moyenne ». C'est toutefois sur un autre dossier que s'illustrera le Canada, celui du maintien de la paix.

Initialement, le maintien de la paix est, comme on l'a vu, du ressort des grandes puissances *via* le Conseil de sécurité : la Charte de 1945 prévoit la création d'une armée composée des grandes puissances et chargée d'imposer et de restaurer la paix. Le contexte très particulier de la « guerre froide », et de la paralysie subséquente du Conseil de sécurité modifie non seulement les intentions initiales, mais écarte de fait les grandes puissances de la gestion internationale des conflits. D'après la Charte, la création d'une opération de maintien de la paix nécessite en effet que le Conseil de sécurité se prononce et vote à l'unanimité (article 43), cas de figure hautement improbable à partir de 1947. Dès lors, l'instauration d'une véritable force internationale ne peut se faire que par le biais de l'Assemblée générale qui, aux termes de l'article 11 de la Charte « peut étudier les principes généraux de

²⁴⁰ Tom Keating. Op. cit., p. 102.

coopération pour le maintien de la paix et la sécurité internationale »²⁴¹. C'est l'objet de la fameuse résolution Acheson²⁴², du nom du secrétaire d'État américain, qui le 3 novembre 1950 propose un texte permettant à l'Assemblée générale de surmonter le veto d'un des membres du Conseil de sécurité. La résolution sur l'union pour le maintien de la paix stipule en effet que :

dans tout cas où paraîtrait exister une menace pour la paix, une rupture pour la paix ou un acte d'agression, et où le Conseil de sécurité manquerait à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix, l'Assemblée générale ferait aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures à prendre pour rétablir la paix et la sécurité internationales en attendant la conclusion des accords prévus à l'Article 43 de la Charte.²⁴³

Cette lecture extensive des attributions de l'Assemblée générale rencontre une forte approbation du côté canadien tant elle correspond aux intérêts des dirigeants du pays et à leur représentation du rôle des Nations unies. Dans la mesure où la possibilité de prendre des mesures d'action collective afin de contrer une agression demeure, pour Ottawa, l'objectif premier des Nations unies, tout doit être mis en œuvre pour surmonter l'impasse créée par la paralysie du Conseil de sécurité. En pratique, le passage de la résolution Acheson ouvre une large fenêtre d'opportunité pour les dirigeants, en leur permettant progressivement d'assumer un rôle de leadership dans la gestion des conflits internationaux. Paul Martin, secrétaire d'État aux Affaires extérieures à cette époque, souligne à quel point ce gain d'influence s'est opéré de manière tout à fait inattendue pour le Canada, et qui plus est, en complète déconnexion de ses capacités réelles :

Ce n'est que bien plus tard que le maintien de la paix par consentement, tel que nous l'entendons aujourd'hui, c'est-à-dire reposant sur le principe du consentement d'une part, et l'implication des puissances de moindre envergure d'autre part, en vint être considéré comme la forme standard de l'action militaire des Nations unies. C'est ce revirement de perception qui a permis au Canada de participer à ce type d'opérations de manière assez inattendue²⁴⁴.

²⁴¹ Charte des Nations unies, comprenant le statut de la Cour internationale de justice. Signée à San Francisco le 26 juin 1945, Paris : Imprimerie Nationale, 1945.

²⁴² 1950, 377 V.

²⁴³ Stephen Kinloch Pichat. *Op.cit.*, p.9.

²⁴⁴ Paul Martin. *Canada and the Quest for Peace*. New York : London, Columbia University Press, 1967, p.26.

Dans les faits cependant, les premières opérations des Nations unies ne relèvent pas du maintien de la paix à proprement parler tel que nous le connaissons actuellement ; surtout, elles ne suscitent guère l'enthousiasme initial des dirigeants canadiens. Les missions qui sont créées dans les toutes premières années de vie de l'organisation sont en effet de taille et de mandat modestes : il s'agit essentiellement de missions d'observation destinées à surveiller les frontières entre Israël et les pays arabes voisins dans le cas de l'UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization, 1948) ou dans celui de l'UNMOGIP (United Nations Military Observer Group India-Pakistan, 1949) à propos du contentieux indo-pakistanaï sur le Cachemire. Dans les deux cas, le Canada est sollicité par l'ONU pour participer, requête qu'il décline à chaque fois : les forces canadiennes ne sont plus que l'ombre de la grande armée de la fin de la guerre. En outre, en ce qui concerne l'UNMOGIP, le gouvernement craint de se retrouver engagé dans une guerre entre deux pays membres du Commonwealth. Il redoute également que la participation du Canada à des missions de paix ne ravive les divisions internes²⁴⁵. À force d'obstination, l'ONU finit cependant par obtenir du gouvernement qu'il envoie une poignée d'observateurs dans les deux missions. En 1954, l'UNTSO est placée sous le commandement du général E.L.M. Burns, un Canadien, le gouvernement commençant à entrevoir les avantages à tirer de la participation canadienne aux missions de l'ONU.

Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, la politique étrangère canadienne, telle qu'elle est conçue et menée par les « mandarins » se colore donc d'une tonalité fortement internationaliste, qui se traduit notamment par l'attachement à l'ONU et au canal multilatéral en général. Ce tournant internationaliste est assumé au nom de l'intérêt du Canada à l'existence d'un système de sécurité stable, duquel dépend en grande partie sa survie politique et économique. La capacité des dirigeants à faire valoir leurs intérêts tout en jouant d'un contexte relativement favorable aux puissances moyennes, notamment à l'ONU, accrédite l'idée d'un « âge d'or » de la politique étrangère canadienne. Les réticences initiales des dirigeants vis-à-vis de ce mode de gestion des conflits remettent pourtant en question l'idée d'une aptitude particulière du Canada pour ce type d'intervention. Elles seront cependant largement occultées par la suite, au point que le maintien de la paix relève désormais dans l'imaginaire collectif d'une véritable vocation. C'est sans conteste la crise de Suez en 1956

²⁴⁵ Norman Hillmer, Jack Granatstein. *Empire to Umpire...* Op. cit., 223.

qui a consacré le maintien de la paix onusien comme figure emblématique du rôle du Canada sur la scène internationale.

II. Le récit mythique : la crise de Suez dans l'imaginaire politique canadien

La crise de Suez est sans conteste l'un des plus célèbres épisodes de la « guerre froide » ; dans l'imaginaire politique canadien, cet événement a acquis une très forte dimension symbolique et reste définitivement associé au nom du secrétaire d'État aux Affaires extérieures Lester B. Pearson. Cette crise est à l'origine d'une reconstitution mythique établissant un lien étroit entre le Canada et le maintien de la paix. En réalité, le rôle joué par le Canada, et notamment par Lester B. Pearson, traduit moins la manifestation d'une vocation que l'exploitation habile d'une occasion inespérée d'exercer une influence significative sur la scène mondiale. La force du mythe et notamment son impact sur le public furent tels cependant qu'ils ont durablement circonscrit l'espace des possibles à l'intérieur duquel est formulée la politique étrangère canadienne.

De fait, la crise de Suez comporte tous les éléments nécessaires à la construction d'un récit mythique : une temporalité courte, des positions irréconciliables dans un contexte de forte polarisation idéologique, des lignes de fractures à l'intérieur du camp occidental, le risque d'une escalade incontrôlable conduisant à l'affrontement final, et enfin l'émergence d'un héros dont le dévouement permet de débloquer la situation *in extremis*. Suspense, trahisons, « happy end » : il n'en fallait pas plus pour transformer cet enchaînement d'événements en histoire à succès de la politique étrangère canadienne.

Reconnaître la dimension mythique qu'acquiert la crise de Suez dans la politique étrangère canadienne ne signifie pas pour autant qu'il faille en atténuer la portée : la crise de Suez est un moment important de la « guerre froide » et le risque d'affrontement bien réel. Son dénouement consacre le maintien de la paix comme outil privilégié de gestion des conflits durant toute cette période. Le déroulement de la crise n'est pas non plus aussi linéaire que le récit reconstitué donne à le croire. De même, l'option retenue par Lester B. Pearson d'établir une force internationale d'interposition entre les différentes parties est plutôt mal comprise au pays. Le mythe, comme de juste, prend ici certaines distances avec « ce qui s'est réellement passé ». Si le rapport ambigu qu'entretient le récit fondateur avec la réalité mérite

bien sûr d'être exploré, ce qui nous intéresse ici c'est moins cette confrontation entre mythe et réalité, que les *effets* de ce récit : autrement dit, notre attention se portera de manière prioritaire sur la manière dont cette épisode, par la dimension mythique qu'il acquière, va façonner le rôle du Canada sur la scène internationale.

A. Le « corps de texte ritualisé »²⁴⁶

Dans son étude sur le mythe de la neutralité suédoise, Ann-Sofie Dahl propose de définir le mythe comme un ensemble de croyances partagées, ce qui renvoie à la notion de mémoire collective, une histoire bien connue souvent racontée dans les mêmes termes, et dont l'évocation permet d'unir ou de diviser, souvent autour de la figure d'un acteur central²⁴⁷. L'extrait qui suit de la biographie que John English consacre à Lester B. Pearson illustre bien la notion de « corps de texte ritualisé » évoquée par Ann-Sofie Dahl :

Dans la grande salle de l'Assemblée générale des Nations unies, à New York, Lester B. Pearson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, regarde silencieusement les représentants étrangers se succéder à la tribune. L'atmosphère est extrêmement lourde en ce 2 novembre 1956. Depuis trois jours, des soldats israéliens, français et britanniques attaquent l'Égypte et tentent de prendre le contrôle du canal de Suez. Malgré l'opposition de presque toute la communauté internationale, il semble impossible d'arrêter les hostilités. Même les États-Unis n'arrivent pas à convaincre leurs alliés israéliens et européens de mettre fin aux combats et de se retirer du territoire égyptien. [...] dans les couloirs de l'ONU, les diplomates n'ont qu'une idée en tête : tout faire pour que la crise de Suez ne dégénère pas de façon à menacer la stabilité internationale²⁴⁸.

Le récit mythique est un récit fortement codifié et ritualisé où l'on retrouve plusieurs figures incontournables, comme celle du héros. Dans le cas présent, cette place revient sans conteste à Lester B. Pearson. La plupart des récits et des analyses de ce moment fort de la diplomatie canadienne, insistent à l'envi – et à juste titre – sur le rôle clé joué par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures : Pearson personnifie parfaitement cet âge d'or de la politique

²⁴⁶ Ann-Sofie Dahl. *The Myth of Swedish Neutrality*. In Buffet C., Heuser B. (eds). *Haunted by History. Myths in International Relations*. Oxford : Berghan Boks, 1998, p. 28-39, p. 30.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ John English. *The Wordly Years, the life of Lester Pearson 1949-1972*. Toronto : Vintage Boks, 1993, p. 137 cité dans Jocelyn Coulon. *Le Canada et le maintien de la paix*. In Tessier M., Coulon J. (dirs). *Guide du maintien de la paix. Textes, documents et sites*. Outremont : Éditions Athéna, 2003, p. 39-61, p. 40-41.

étrangère canadienne précédemment évoqué. Le titre d'un article qui lui est consacré par l'historien Robert Bothwell, « Canada's Moment : Lester Pearson, Canada and the World »²⁴⁹ met en lumière la dimension hautement symbolique qu'acquiert Pearson et le lien étroit qui l'unit à ce moment d'acmé de la politique extérieure canadienne. Ce titre invite également à souligner l'importance de l'environnement dans lequel cette action prend corps : le terme de « moment » renvoie en effet à quelque chose d'unique et d'exceptionnel – en l'occurrence la montée en puissance du Canada en déconnexion de ses capacités réelles – et donc peu susceptible de se reproduire. Il semble dès lors nécessaire de revenir sur les grandes lignes de la crise de Suez pour illustrer le caractère insolite de cet instant.

Jusqu'au mois d'octobre, Ottawa ne s'est préoccupée que de manière très lointaine du canal de Suez : pour le ministre de la Défense Mr. Campney, la nationalisation du canal est d'abord et avant tout un « problème européen », dans la mesure où le Canada n'a aucun enjeu énergétique ou stratégique dans la région²⁵⁰. Cogéré par la France et la Grande Bretagne depuis la fin du 19^{ème} siècle, le canal de Suez se retrouve en l'espace de quelques mois au cœur d'une crise diplomatique et militaire qui menace de déstabiliser la région toute entière, et plus largement l'équilibre précaire entre les deux « Blocs ».

Le 26 juillet 1956, Gamad Abdel Nasser, leader égyptien connu pour ses positions anti-occidentales et son panarabisme, décide la nationalisation de la Compagnie du canal de Suez, au grand dam de la France et de la Grande Bretagne qui ont toutes deux de gros intérêts au sein de cet organisme. La nationalisation du canal représente l'aboutissement d'une suite d'escarmouches entre le chef d'État égyptien et les pays occidentaux, de plus en plus nerveux à la vue du soutien affiché de Moscou au régime.

L'ONU est sollicitée, par la France et la Grande-Bretagne, pour résoudre la crise : le 12 octobre, le secrétaire général Dag Hammarskjöld, publie une série de principes censés guider les différentes parties dans leur recherche d'une solution à la crise ; la situation semble donc se détendre²⁵¹. Les Français et les Britanniques ne l'entendent cependant pas de cette oreille :

²⁴⁹ Robert Bothwell. Canada's Moment ...Op. cit.

²⁵⁰ James Eayrs. Canadian Policy and Opinion During the Suez Crisis. *International Journal*, 12 (2), 1957, p. 97-108, p. 99.

²⁵¹ Jocelyn Coulon. Op. cit., p. 42.

les intérêts économiques ne sont en effet pas les seuls en cause ; les Français notamment reprochant à Nasser son soutien au Front de libération nationale (FLN) algérien. Les intérêts franco-anglais rencontrent également ceux d'Israël, qui voit ici une opportunité de prendre sa revanche sur le leader égyptien qui ne fait pas mystère de son appui aux combattants palestiniens responsables de nombreux attentats sur le sol hébreux. Conscients du risque de désapprobation encouru par une action trop précipitée à l'encontre de cet allié de Moscou, Français, Anglais et Israéliens mettent au point un plan secret à la fin du mois d'octobre ; ce plan, qui tient compte des différences d'intérêt entre ces alliés de circonstance, prévoit que l'armée israélienne attaque l'Égypte et se dirige vers le canal, afin de permettre à Paris et à Londres de lancer aux deux parties un ultimatum leur ordonnant de se retirer d'une bande de vingt kilomètres des deux côtés du canal. Il est prévu que l'Égypte refuse ce qui permettra d'une part d'effectuer des raids aériens sur les positions égyptiennes afin de déstabiliser le régime et faciliter son renversement²⁵², et de justifier d'autre part la mise en place d'une force d'interposition franco-britannique autour du canal et dans les villes de Port-Saïd, d'Ismaïlia et de Suez, c'est-à-dire de reprendre de fait, le contrôle du canal.

Le plan fonctionne à peu près comme prévu : le 29 octobre les troupes israéliennes pénètrent dans le désert du Sinaï ; la France et l'Angleterre lancent un ultimatum que seul Israël respecte, comme prévu. Le 3 novembre, la crise acquiert une nouvelle dimension avec le début des bombardements franco-britanniques sur les positions égyptiennes, ce qui provoque l'ire de Moscou, qui menace de lancer une attaque nucléaire sur Paris et Londres. Si militairement le plan suit son cours, du côté diplomatique, la défaite est cuisante. Les principaux leaders des pays du Tiers-Monde se joignent à ce concert de protestations, alors que le camp occidental, qui n'aurait pas été tenu au courant des plans français et anglais, se divise : le président Eisenhower condamne sans détour l'aventure égyptienne de Guy Mollet et Anthony Eden ; à Ottawa, les dirigeants canadiens refusent également de soutenir leur allié traditionnel tandis que d'autres États du Commonwealth, comme l'Australie et la Nouvelle Zélande, se rangent aux côtés de la Grande Bretagne.

²⁵² L'option du bombardement est surtout avancée par le côté français qui y voit un moyen de terroriser la population égyptienne afin que celle-ci se retourne contre son dirigeant, ce qui permettrait son remplacement par un régime plus accommodant avec les intérêts français en Afrique du Nord, et notamment en Algérie. Le plan final (bombardement puis occupation de la zone du canal) résulte donc d'un compromis entre les positions anglaise et française, ce qui explique par ailleurs son peu de succès. George F. Stanley. *Failure At Suez. International Journal*, 12 (2), 1957, p. 90-96, p. 93.

Les Canadiens sont d'autant plus furieux envers Londres, que le premier ministre britannique s'est permis de solliciter leur aide et leur appui, a posteriori. Toutefois, s'opposer de manière frontale à l'ancienne « mère patrie » ne va pas de soi pour les dirigeants d'Ottawa, lesquels s'efforcent dès lors de trouver une sortie de crise honorable pour toutes les parties, et pour la Grande Bretagne en particulier²⁵³. Mais au-delà de ces considérations conjoncturelles, c'est bien à la faveur de cette crise que le Canada, en la personne de son secrétaire d'État aux Affaires extérieures, va imprimer sa marque sur le système onusien de gestion des conflits.

Le 3 novembre, suite au veto opposé par les délégations française et britannique à une résolution américaine demandant un cessez-le-feu immédiat et le retrait des troupes étrangères, Washington décide de saisir l'Assemblée générale des Nations unies. Sur ce principe, les Canadiens se prononcent pour ; par contre, sur ordre express du gouvernement, Lester B. Pearson s'abstient lors du vote en Assemblée générale de la résolution américaine, au motif que la résolution ne comprenne pas de clause « autorisant le secrétaire général à commencer à prendre des dispositions... pour que des forces assez importantes de l'ONU puissent maintenir la paix à ces frontières pendant qu'on tentait d'arriver à un règlement politique »²⁵⁴. Le secrétaire d'État cherche en fait à ne pas s'aliéner la Grande Bretagne : pour Lester B. Pearson en effet, en créant des frictions entre Washington et Londres, la crise de Suez met en danger l'alliance occidentale. Sa priorité première est de rechercher une solution lui permettant de restaurer la confiance à l'intérieur du camp occidental. L'intelligence politique de Pearson s'illustre dans la manière dont celui-ci se saisit de tous les instruments onusiens à sa disposition pour préserver les intérêts occidentaux et la crédibilité de l'ONU, garanties selon lui de la paix et de la sécurité internationale²⁵⁵.

²⁵³ James Eayrs raconte ainsi l'embarras de Lester B. Pearson, lequel, s'il a pris des distances avec le Royaume Uni, n'en reste pas moins un anglophile convaincu : « Here, indeed, were all the elements of Canadian foreign minister's nightmare in which lynch-pins broke, hinges struck and bridges fell into the sea ». L'une de ses seules consolations demeurant que, à la différence de l'Australie qui a obtenu un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité, lui n'aura pas à prendre ouvertement parti dans cette enceinte (la délégation australienne s'est d'ailleurs abstenue lors du vote de la résolution américaine condamnant l'expédition de Suez). James Eayrs. Op. cit., p. 100.

²⁵⁴ Geoffrey A. H. Pearson. *Seize the Day and Crisis Diplomacy*. Toronto : Oxford University Press, 1993, p. 147, cité dans Jocelyn Coulon. Op. cit., p. 45.

²⁵⁵ Robert Bothwell. Op. cit., p. 26.

Son plan consiste à déployer une force de police internationale censée s'assurer du respect du cessez-le-feu, de superviser le retrait des troupes israéliennes, françaises et britanniques et d'assurer la surveillance de la frontière entre l'Égypte et Israël. À cette fin, il négocie de manière acharnée avec le Secrétaire général de l'ONU, ainsi qu'avec ses partenaires français, britanniques et américains. Le 4 novembre 1956, la résolution qui stipule qu'un cessez-le-feu devra être proclamé et qui demande au secrétaire général de soumettre dans un délai de 48 heures un plan pour la mise sur pied d'une force des Nations unies au Proche-Orient, est adoptée par l'Assemblée générale par cinquante-sept voix pour, aucune contre et dix-neuf abstentions. Le 5 novembre, l'Assemblée générale de l'ONU autorise la création d'une Force d'urgence des Nations unies (FUNU / UNEF) et confie son commandement à un général canadien, alors en poste au Proche-Orient, le major-général E. L. M. Burns. La force, qui rassemble près de 6 000 soldats (dont 1000 Canadiens), se déploie rapidement sur le terrain dès le 15 novembre ; outre les Canadiens, elle comprend des soldats ressortissants de pays qui seront amenés à être les piliers du maintien de la paix onusien : pays scandinaves, Yougoslavie, Colombie, Inde. Elle repose également sur ce qui deviendront les principes fondateurs de ce mode de gestion des conflits : neutralité des pays fournisseurs de troupes (ce qui exclut les membres permanents du Conseil de sécurité) ; contrôle de la Force assuré par le Secrétaire général ; mandat hybride entre mission d'observation et mission militaire ; principe du respect de la souveraineté des pays hôtes de la Force (principe du consentement) ; les pays participants doivent fournir le matériel et les salaires de leurs troupes, le reste étant à la charge des Nations unies²⁵⁶. Afin de différencier ces soldats d'un nouveau genre de ceux des pays belligérants, il est décidé de les équiper de bérets/casques aux couleurs de l'ONU : les Casques bleus sont nés²⁵⁷.

²⁵⁶ Michel Fortmann. Le Canada et le maintien de la paix. In Donneur A., Pariseau J. (dirs). *Regards sur le système de défense du Canada*. Centre d'Études et de Recherche sur l'Armée, Toulouse : Presses de l'IEP de Toulouse, 1989, p. 105-135, p. 112.

²⁵⁷ Jocelyn Coulon. Op. cit., p. 49.

B. Le legs de Pearson : l'invention du maintien de la paix

Le rôle de premier plan joué par Lester B. Pearson dans la création de la FUNU le consacre comme l'inventeur du maintien de la paix onusien, une pratique dont les contours ne connaîtront que peu de variations pendant la « guerre froide ». C'est dire si la création de la FUNU, en établissant des principes qui constitueront l'ossature normative de toutes les futures opérations de maintien de la paix marque un précédent important dans le mode de gestion des conflits de l'ONU, en restaurant l'organisation dans son rôle d'acteur central de la préservation de la paix sur la scène internationale. L'opération des Nations unies en Corée, en 1950, qui aurait pu servir de modèle à la future FUNU est ainsi écartée par le secrétaire général Dag Hammarskjöld : dans les faits, l'autorité des Nations unies s'est révélée extrêmement difficile à faire valoir, dans la mesure où l'opération s'est trouvée de facto confisquée par les Américains, qui ont refusé d'accorder aux Nations unies plus qu'un pouvoir symbolique de supervision. Pour éviter de reproduire ce schéma, qui signifie qu'une force internationale mandatée par l'ONU se trouve entièrement dépendante du bon vouloir d'un des États membres du Conseil de sécurité, le Secrétaire général opte pour un modèle inusité, visant à garantir l'indépendance de la Force d'urgence : il est ainsi décidé que le commandant de la Force sera nommé par l'organisation des Nations unies, qu'il sera à ce titre responsable devant l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, et qu'il aura une relation directe avec le Secrétaire général, garantissant ainsi son indépendance vis-à-vis des États membres²⁵⁸.

Les principes à la base du maintien de la paix onusien sont également pour la première fois clairement établis par le Secrétaire général, qui dans cette entreprise, se livre à une interprétation assez extensive de la Charte, et notamment des prérogatives dévolues à l'Assemblée générale. Outre les principes déjà cités (consentement des parties, caractère temporaire, exclusion des membres permanents du Conseil de sécurité), le rapport du Secrétaire général du 6 novembre 1956 stipule clairement que la création de la force n'est pas du ressort du Conseil de sécurité, mais de l'Assemblée générale ; un comité de conseil (advisory committee), regroupant les principaux pays contributeurs de troupes est ainsi créé, et a pour mission de développer tous les aspects opérationnels de la force ne relevant pas

²⁵⁸ Maxwell Cohen. The United Nations Emergency Force : A Preliminary View. *International Journal*, 12 (2), 1957, p. 109-127, p. 112.

directement du Commandant en chef. Ce comité est en relation directe avec l'Assemblée générale qu'il peut convoquer et à laquelle il doit faire parvenir des rapports réguliers sur toutes les questions urgentes relatives à la force. Enfin, le mandat de la FUNU ne relève pas du Chapitre VII de la Charte, mais s'établit à mi-chemin entre une mission d'observation telle que prévue par le Chapitre VI et une mission d'imposition de la paix²⁵⁹ : le mandat établit donc une force de nature non militaire, bien que constituée de militaires, mais recouvrant des activités beaucoup plus liées à des forces de police. Il s'agit de ne pas se limiter à la simple observation des belligérants, mais à intervenir pour les séparer le cas échéant. Dans les faits cependant, les activités de la FUNU ont bien été circonscrites à une simple mission d'observation, du fait de l'intransigeance des positions égyptienne et israélienne. Le seul objectif atteint par la force fut de geler les positions pendant près de dix ans, un résultat bien en deçà des attentes des concepteurs de la FUNU.

Quoiqu'il en soit, le rôle joué par Lester B. Pearson dans la crise de Suez lui permet d'imprimer durablement sa marque sur le mode de gestion des conflits de l'ONU ; son intelligence tactique et diplomatique se révèle être un atout primordial dans la restauration de l'autorité de l'ONU, autorité menacée par l'entreprise militaire franco-britannique en Égypte. Le fait que deux de ses membres les plus éminents prennent de telles libertés avec les principes fondateurs de la Charte des Nations unies ne peut en effet que mettre en péril la légitimité de l'ordre international ébauché à Dumbarton Oaks. En inventant une solution permettant tout à la fois à l'ONU de recouvrer sa crédibilité, de rétablir la confiance dans le camp occidental tout en offrant à la France et à la Grande-Bretagne une porte de sortie honorable, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures canadien se taille une réputation d'homme de paix. Le prix Nobel de la Paix qui lui est attribué l'année suivante, le 14 octobre 1957, atteste de cette reconnaissance. Mais si l'action de Lester B. Pearson rencontre un fort consensus sur la scène internationale, la société canadienne reste pour sa part divisée sur le bien-fondé de son initiative et sur la pertinence même du concept de maintien de la paix ; pour preuve, le Parti libéral, dirigé par Lester Pearson depuis janvier 1957, essuie une défaite cuisante au profit des conservateurs emmenés par John Diefenbaker, aux élections du printemps 1957. Bien qu'il soit à l'évidence difficile d'attribuer cet échec électoral à la seule politique étrangère menée par les libéraux, il n'en reste pas moins que la figure emblématique

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 114-115.

du rôle du Canada sur la scène internationale ne rencontre pas le même écho au plan intérieur. En 1957, le maintien de la paix, qui sera par la suite érigé au rang d'institution symbole de la politique canadienne de « puissance moyenne », est loin de susciter l'adhésion de la majorité des citoyens.

C. De la réalité au mythe

Le mythe s'accompagne on l'a vu, d'une mise en récit fortement ritualisée, qui s'appuie sur un cadre unifié de représentations communément admises ; or la réalité est souvent moins linéaire que ne le donne à penser le mythe. De nombreux obstacles parsèment le chemin entre la proposition de Lester B. Pearson de créer une force d'interposition des Nations unies et sa réalisation, écornant l'image consensuelle dont est généralement paré cet épisode de la politique étrangère canadienne.

Le premier et non des moindres, vient de l'un des principaux pays concernés par l'opération, à savoir l'Égypte : le colonel Nasser fait en effet très tôt savoir au secrétaire général de l'ONU qu'il s'opposera à la participation du Canada à la FUNU, au motif que celui-ci – tout comme d'ailleurs le Danemark et la Norvège, autres pays participants à la Force – est un allié reconnu de la France et du Royaume Uni. En d'autres termes, le Canada est loin de jouir universellement d'une image de neutralité bienveillante (« *honest broker* »), image dont il se targuera pourtant et qui occupera une place importante dans la composition de son rôle de « puissance moyenne ». Cette image de médiateur, d'intermédiaire privilégié entre l'Est et l'Ouest se révèle en effet largement exagérée : les talents de médiateur des diplomates et des politiques canadiens s'exercent de fait beaucoup plus à l'intérieur du camp occidental qu'entre les deux blocs. La gestion canadienne de la crise de Suez en offre une illustration particulièrement probante.

Les critiques plutôt acerbes du dirigeant égyptien vis-à-vis d'Ottawa se fondent également sur un incident mineur mais à la portée symbolique significative, qui a trait au bataillon choisi par les dirigeants canadiens pour participer à la Force d'urgence. Il s'agit, assez malencontreusement, du régiment de la Reine – un bataillon d'infanterie – le *Queen's Own Rifle*, dont l'uniforme ressemble à s'y méprendre à celui des soldats britanniques. Le drapeau canadien, à cause de la présence de l'Union Jack au coin, joue également au désavantage du

gouvernement, et révèle à quel point les liens historiques avec la Grande Bretagne peuvent contraindre la conduite d'une politique indépendante pour le Canada²⁶⁰. Le colonel Nasser a dès lors beau jeu d'argumenter que cette ressemblance risque de prêter à confusion quant à la nature exacte de la mission remplie par les casques bleus canadiens ; son intransigeance amène le Secrétaire général à exercer des pressions sur Lester B. Pearson pour que son gouvernement revienne sur sa décision d'envoyer le régiment de la Reine²⁶¹. Les Canadiens finissent par céder et réorientent leur contribution initiale vers un aspect plus logistique : au lieu du bataillon d'infanterie prévu au départ, le Canada dépêche sur le terrain du personnel administratif et logistique. Cette forme de contribution est d'ailleurs systématiquement adoptée par la suite : s'il est un domaine dans lequel les militaires canadiens excellent c'est bien celui de la logistique, particulièrement dans le secteur des communications.

Quoiqu'il en soit, le fait que le gouvernement soit obligé de céder face aux revendications de l'Égypte est interprété comme une reculade par les médias et l'opposition canadiennes : bien qu'Ottawa essaye de présenter cette rebuffade diplomatique sous un angle positif, en arguant par exemple que la contribution d'une unité logistique sera plus utile à la FUNU, il n'en reste pas moins apparent que dans les faits, c'est bel et bien le colonel Nasser qui dicte la composition de la force²⁶². Ceci donne donc du grain à moudre à l'opposition conservatrice, qui en fait l'un de ses principaux chevaux de bataille lors des débats parlementaires agités de l'automne 1956. L'action de Pearson ne trouve en fait aucune grâce aux yeux des conservateurs : les critiques les plus virulentes soulignent que la politique du ministre des Affaires extérieures équivaut à pactiser avec Nasser – souvent présenté dans la presse comme le « Hitler du Moyen Orient » – et encore plus grave, à trahir les « mères patries »²⁶³.

La crise de Suez reçoit un large écho au sein de la population canadienne, du fait bien sûr du rôle joué par le gouvernement libéral dans la résolution de la crise, mais surtout en raison de l'attachement des Canadiens à la Grande-Bretagne, et dans une moindre mesure à la

²⁶⁰ Norman Hillmer, Jack Granatstein. *Empire to Umpire...* Op. cit., p. 231. Le drapeau canadien que nous connaissons aujourd'hui sera adopté en 1964 sous l'impulsion de Lester B. Pearson. L'épisode de Suez ne semble pas avoir été sans raison dans la décision du premier ministre d'enlever toute référence à la Grande Bretagne sur le drapeau.

²⁶¹ Michel Fortmann. *Le Canada et le maintien de la paix.* Op. cit., p. 113.

²⁶² James Eayrs. Op. cit., p. 102.

²⁶³ Jocelyn Coulon. Op. cit., p. 49.

France. Un sondage réalisé dans les premiers jours de novembre 1956 révèle ainsi que la population est nettement partagée quant au soutien à apporter à Londres et Paris : 47% des personnes sondées approuvent l'aventure militaire franco-britannique alors que 40% s'y opposent. Comme le souligne James Eayrs, ce sondage signifie que l'action du Premier ministre britannique Anthony Eden recueille plus d'opinions favorables au Canada qu'en Angleterre d'une part, et que le gouvernement de Louis Saint-Laurent se trouve déconnecté d'une grande partie de son électorat d'autre part²⁶⁴. Une partie de la presse, notamment celle des provinces de l'Est du pays, prend ouvertement fait et cause pour les Britanniques, et interprète l'expédition militaire moins à l'aune de l'impérialisme occidental qu'à celle de la lutte jugée légitime contre l'expansion communiste dans la région²⁶⁵. Certains journaux comme le *Globe and Mail* de Toronto, plutôt conservateur, se montrent extrêmement critiques envers le gouvernement, à qui ils reprochent de n'avoir pas soutenu son allié traditionnel anglais et d'être dès lors responsable de la fragilisation de l'entente du Commonwealth²⁶⁶. L'option défendue par Pearson d'une force internationale d'interposition est tour à tour stigmatisée comme permettant au colonel Nasser de se sortir de cette situation à bon compte, ou encore comme faisant le jeu des Américains : le parallèle entre le refus d'Ottawa de s'aligner aux côtés des Français et des Anglais d'une part, et les réticences américaines à rentrer en guerre aux côtés de leurs alliés en 1918 et 1939 d'autre part, est établi de nombreuses reprises²⁶⁷. En 1956, le maintien de la paix apparaît comme une politique d'alignement sur les intérêts américains. Ceci est d'autant plus surprenant que le maintien de la paix a été érigé depuis lors en icône du nationalisme canadien ; certains historiens tel Jack Granatstein l'assimilant même à une expression de l'anti-américanisme des élites et de la population canadiennes²⁶⁸.

²⁶⁴ James Eayrs. Op. cit., p. 103. La portée de ce sondage doit néanmoins être relativisée dans la mesure où il n'a été réalisé que sur la seule population de Toronto.

²⁶⁵ L'analogie avec la crise de Munich est amplement reprise par cette presse.

²⁶⁶ James Eayrs. Op. cit., p. 105.

²⁶⁷ Norman Hillmer, Jack Granatstein. *Empire to Umpire...* Op. cit., p. 229.

²⁶⁸ Jack Granatstein. Les opérations de maintien de la paix. In Basset Claude. *La politique étrangère canadienne dans un ordre international en mutation : une volonté de se démarquer ?* Québec : Centre québécois de relations internationales, 1989, p. 317. Voir chapitre 3.

Ces éléments remettent fortement en question l'image communément admise de l'unanimité suscitée par le rôle de Lester B. Pearson dans l'invention du maintien de la paix auprès du public canadien. En réalité, la crise de Suez offre l'une des rares occasions où la politique étrangère d'un gouvernement est à ce point débattue²⁶⁹, au risque de faire voler un éclat le consensus inter-partisan qui prévaut depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale sur la conduite de l'action extérieure du pays. Le débat parlementaire du 26 au 29 novembre 1956 sur le vote des crédits pour la FUNU est l'ainsi l'occasion d'échanges particulièrement houleux entre une frange du parti conservateur et le gouvernement, auquel il est reproché notamment, de n'avoir pas engagé de consultations avec les Français ou les Anglais avant de soumettre un projet de résolution autorisant la création de la FUNU. Les députés conservateurs déposent un amendement – largement rejeté – mettant à l'index « la condamnation gratuite » de l'entreprise franco-britannique par le gouvernement canadien ainsi que « la position humiliante dans lequel le Canada s'est retrouvé placé en acceptant les ordres du président Nasser », et enfin critiquant « l'alignement » du gouvernement canadien sur Washington, dont la politique dans cette affaire est taxée d' « irréaliste »²⁷⁰.

Au vu de ces développements, il est clair que la gestion de la crise de Suez par le gouvernement canadien est loin d'avoir rencontré l'approbation totale de la classe politique. Cependant, les attaques virulentes d'une partie de la presse et de certains députés conservateurs ne doivent pas conduire à exagérer la force des clivages qui traversent les milieux politique et médiatique à ce moment-là. S'il est vrai qu'une partie non négligeable de la population a pu considérer qu'il aurait été du devoir du Canada de soutenir le Royaume Uni quoiqu'il advienne – le même argument sera d'ailleurs repris en mars 2003 à propos du refus du gouvernement Chrétien de se joindre à la coalition anglo-américaine en Irak – il n'en reste pas moins que d'autres franges de la population se sont montrées soit indifférentes, soit ouvertement favorables aux options retenues par le gouvernement. La presse québécoise en particulier exprime son soutien à Lester B. Pearson à de nombreuses reprises ; certains titres comme *Le Devoir* condamnant dans des termes choisis l'expédition égyptienne de la France et du Royaume Uni. En outre, les critiques émises par l'opposition méritent d'être relativisées dans la mesure où les ténors du parti, et à ce titre prétendants au leadership, se sont bien

²⁶⁹ James Eayrs. Op. cit., p. 104.

²⁷⁰ *Ibid.*

gardés de critiquer le gouvernement avec la même violence que leurs collègues de la base. John Diefenbaker, par exemple, futur vainqueur surprise aux élections générales du début de 1957²⁷¹, se contente lors du débat à la Chambre de regretter que le Canada se soit pris un peu tard pour proposer la création d'une force de police sous mandat onusien. D'ailleurs, aucun des amendements proposés par la frange la plus radicale du parti conservateur ne sera repris dans la plate-forme électorale de ce parti quelques mois plus tard²⁷².

Car un point au moins fait consensus : la crise de Suez a permis au Canada de jouer un rôle sans précédent sur la scène internationale. Pendant quelques semaines, un ministre canadien des Affaires extérieures s'est retrouvé sous les feux de la rampe mondiale. Beaucoup d'analystes estiment à ce moment-là que le Canada a accédé à de nouvelles responsabilités dans la préservation et la restauration de l'ordre international. Le prix Nobel de la paix attribué à Pearson quelques mois plus tard vient conforter cette représentation : la reconnaissance officielle du rôle joué par le ministre dans le dénouement de la crise de Suez élève Pearson au rang des figures emblématiques de la politique de « puissance moyenne ». Si donc, en novembre 1956, le ministre n'a pas rencontré l'approbation unanime de la classe politique, ce prix Nobel et la réputation mondiale à laquelle accède Pearson, concourent au contraire à fédérer l'opinion publique et les dirigeants autour de ce symbole fort de la politique étrangère canadienne. Le maintien de la paix est désormais érigé au rang de valeur nationale et l'idée d'une aptitude particulière du Canada pour cette pratique sera largement diffusée. En d'autres termes, le maintien de la paix définit désormais à lui seul l'identité canadienne : « le prix Nobel de la paix a constitué un facteur important et durable dans le regard que le Canada porte sur lui-même »²⁷³. Le mythe servira à justifier le rôle que le Canada entend assurer sur la scène mondiale.

²⁷¹ John Diefenbaker remporte les élections de 1957 avec une avance assez confortable alors que tous les sondages donnaient les Libéraux vainqueurs quelques semaines plus tôt. Si le futur premier ministre ne fut pas l'un des plus critiques envers Pearson, il n'en reste pas moins que cet acteur, fortement attaché à la Grande Bretagne et à bien des égards plus royaliste que le roi, a considéré d'un très mauvais œil la politique du gouvernement lors de la crise de Suez, qui revenait selon lui à s'aligner sur les intérêts américains. La campagne électorale sera d'ailleurs, en partie pour cette raison, dominée par une rhétorique nationaliste, fortement coloré d'anti-américanisme. Norman Hillmer, Jack Granatstein. *Empire to Umpire...* Op. cit.

²⁷² James Eayrs. Op. cit., p. 104.

²⁷³ Robert Bothwell. *Canada's moment...* Op. cit., p. 20.

Conclusion du chapitre

L'objectif de ce chapitre était d'identifier les points de bifurcation à partir desquels se nouent certaines manières de faire en politique étrangère. À cette fin, nous avons eu recours à une analyse historique des récits de la politique étrangère canadienne, pour identifier les conditions d'émergence du rôle canadien dans le maintien de la paix. Autrement dit, retracer la genèse de ce rôle supposait en premier lieu de comprendre le cadre général dans lequel il a émergé : l'engagement canadien dans le maintien de la paix, si il relève au départ de l'opportunité politique, ne doit en effet rien au hasard. Il apparaît de fait étroitement associé à une période clé de la politique étrangère canadienne, et marque en quelque sorte l'aboutissement du processus de réflexion entamé par les élites au sortir de la Seconde Guerre Mondiale sur les intérêts et l'identité de ce pays sur la scène internationale. Ceux-ci se retrouvent synthétisés par la notion de « puissance moyenne », un label qui est aussi une ressource idéologique permettant aux « mandarins » de la politique étrangère canadienne de revendiquer un certain statut au sein du concert des nations.

Ce statut autoproclamé a permis au Canada, dans une certaine mesure, de remplir de nouvelles fonctions, et par là de s'assurer d'une plus grande marge de manœuvre dans les grandes arènes internationales. Le maintien de la paix ne représente au départ que l'une des options possibles pour l'équipe dirigeante dans leur politique d'influence sur la scène internationale. Si cette pratique s'est progressivement imposée comme fondatrice du rôle du Canada sur la scène internationale, c'est en raison de la reconstitution mythique auxquels les événements de Suez ont donné lieu. Par le recours, à de nombreuses reprises au cours de ce chapitre, à la notion de mythe, nous nous sommes efforcés de déconstruire ce qui est perçu comme un moment fort de la politique étrangère canadienne d'après-guerre. Nous avons ainsi pu démontrer que le rôle joué par le Canada lors de la crise de Suez est à la fois très lié à la conjoncture d'une part, tout en étant très éloigné de la vision idéalisée traditionnellement diffusée d'autre part. En d'autres termes, il s'agissait de délimiter ce qui relevait de la part du mythe d'un côté, et de la réalité de l'autre. Au-delà de cette dimension du mythe comme vision faussée de la réalité, ce qui nous semble davantage pertinent pour la suite de notre étude, c'est moins la distance que le mythe entretient avec la réalité que sa capacité ordnatrice du réel. Nous entendons par là mettre l'accent sur l'importance des répercussions du mythe sur la formulation des options politiques futures du Canada en matière de maintien

de la paix, ce qui revient à s'interroger sur l'aspect fondateur de la crise de Suez pour la politique étrangère canadienne. Du fait de l'importance de l'héritage pearsonien, la transformation de cet épisode en mythe fondateur ouvre la voie, comme nous le verrons ci-dessous, à l'institutionnalisation d'un certain rôle du Canada sur la scène internationale.

Chapitre 3 Rôle et héritage politique : trajectoires d'institutionnalisation du maintien de la paix dans la politique étrangère canadienne

La crise de Suez modifie profondément la politique étrangère canadienne : comme le souligne l'historien Jack Granatstein, « le maintien de la paix est devenu le rôle dans lequel le Canada excelle. [...] aux yeux des gouvernants et du public, aucune opération de maintien de la paix n'était complète, après la FUNU, si elle ne comportait pas une participation canadienne »²⁷⁴. De fait, de 1956 à 1988 le Canada participe de manière systématique à toutes les opérations de maintien de la paix de l'ONU, ce qui fait de lui le détenteur du record mondial en la matière : l'engagement dans le maintien de la paix résiste à toutes les alternances politiques et transcende les clivages partisans, et ce malgré les tentatives de réorientation qui sont initiées durant cette période.

En conséquence à la fin de la « guerre froide » le maintien de la paix s'impose comme une véritable institution de la politique étrangère, ainsi qu'en atteste tant sa pérennité que sa capacité à peser sur les orientations politiques : tracées dans les années 1950, les grandes lignes de la politique canadienne de maintien de la paix se révèlent prodigieusement stables et encadrent de manière bien délimitée les trajectoires de l'action extérieure future. Il semble donc tentant de mobiliser ici le concept d'« héritage politique » développé notamment par les tenants de l'institutionnalisme historique des politiques publiques afin d'expliquer ce processus d'institutionnalisation. Suivant cette perspective, la persistance et la récurrence de certaines pratiques s'expliquent en premier lieu par les contraintes institutionnelles que font peser les choix politiques du passé, ici l'héritage pearsonien, lesquels conduisent à l'incorporation de certains réflexes et de certaines manières de faire. C'est pourquoi notre attention se portera sur la manière dont l'institutionnalisation de ce rôle se manifeste, et contribue ainsi à façonner les préférences politiques. L'environnement normatif dans lequel évoluent les décideurs, celui de la « guerre froide », marqué par une relative homogénéité et

²⁷⁴ Norman Hillmer, Jack Granatstein. *Empire to Umpire...* Op. cit., p. 236.

une grande prévisibilité des comportements, facilite par ailleurs l'adoption d'une politique de conformité à l'égard de leur rôle institué. Enfin, la vertu contraignante du rôle se révèle également déterminante en raison de son incorporation dans la mémoire collective canadienne.

Les acteurs n'apparaissent cependant pas entièrement surdéterminés par l'héritage de leurs prédécesseurs : avant d'être une contrainte, le maintien de la paix est d'abord une ressource politique que les décideurs peuvent mobiliser tout à la fois sur la scène internationale et au plan interne. En d'autres termes, l'option de la continuité adoptée par les successeurs de Pearson vis-à-vis de l'ONU et du maintien de la paix rencontre bien certains intérêts, tant sur le plan politique que militaire. Cette dimension stratégique du rapport des acteurs au rôle ne doit pas être sous-estimée dans l'analyse du processus d'institutionnalisation d'un certain type de comportement en politique étrangère²⁷⁵.

²⁷⁵ Nous rejoignons ici les conclusions développées par Peter Hall et Rosemary Taylor à propos de la complémentarité des approches se réclamant du néo-institutionnalisme, et notamment des perspectives historique et stratégique. Peter A. Hall, Rosemary C. R. Taylor. *La science politique et les trois néo-institutionnalismes*. Op. cit., p. 474.

Section I Rôle et intérêt : la politique canadienne de maintien de la paix durant la « guerre froide »

Certains praticiens et observateurs de la politique étrangère canadienne ont mis en exergue l'étrangeté du rapport du Canada au maintien de la paix : ainsi, pour Paul Martin, ministre des Affaires extérieures – libéral – dans les années 1960, le maintien de la paix est une activité politiquement coûteuse, et qui ne rapporte que de maigres avantages au pays. L'idée générale ici défendue est que la politique canadienne de maintien de la paix est fondamentalement désintéressée et répondrait non pas à une quête de gloire, mais à un devoir²⁷⁶, ce qui ferait de ce pays un « État-membre modèle »²⁷⁷. Cette vision d'une politique motivée uniquement par l'altruisme est curieusement assez répandue dans les discours politiques et académiques sur le maintien de la paix²⁷⁸ et explique par ailleurs la grande popularité de cette pratique.

L'analyse réaliste des Relations Internationales a mis, parfois de manière caricaturale, l'accent sur les motivations égoïstes qui président au comportement des États sur la scène internationale. Même sans partager tous les postulats théoriques de l'école réaliste, il semble difficile d'accepter que la politique canadienne de maintien de la paix fasse exception à cette règle. Si le maintien de la paix s'impose comme une tradition de la politique étrangère canadienne, c'est avant tout parce que cette politique répond à des intérêts bien compris en matière de sécurité et de défense. En outre, le fait que le maintien de la paix ait contribué à forger l'image d'Épinal du « bon citoyen international » constitue une motivation à part entière de la politique canadienne vis-à-vis de l'ONU : les analyses constructivistes des Relations Internationales nous rappellent à juste titre le rôle joué par les images et les

²⁷⁶ Emblématique de cette conception « désintéressée » du maintien de la paix cette phrase de Paul Martin tirée du livre de Joel Jockel : « Sur la scène intérieure, le maintien de la paix est un exercice difficile politiquement en raison des risques qui lui sont associés ; et sur la scène internationale, notre travail ne fait pas souvent l'objet de remerciements. Nous ne le faisons pas pour la gloire, mais nous l'envisageons comme un devoir dans la mesure où il y en a peu parmi nous qui sont capables et volontaires pour déployer rapidement une force efficace ». Cité dans Joel Jockel. *Canada and International Peacekeeping*. Washington D.C : Center for strategic and international studies, 1994, p. 11.

²⁷⁷ David Cox. *Canada and the United Nations : Pursuing Common Security through Global Institutions*. *Canadian Foreign Policy*, Spring 1994, p. 63-78.

²⁷⁸ Voir par exemple Richard Giguère. *Avons-nous atteint les limites de l'altruisme ?... Op. cit.*, ou encore Costas Melakopides. *Pragmatic Idealism... Op. cit.*

représentations comme leviers d'influence sur la scène internationale. Ici, l'investissement des politiques dans ce secteur d'activité s'avère décisif dans la mesure où il autorise cet acteur relativement marginal sur la scène internationale à occuper une niche, lui permettant d'exercer une influence disproportionnée eu égard à ses capacités réelles.

I. Le maintien de la paix : une tradition de la politique étrangère canadienne

Aucun pays n'a été plus étroitement associé au maintien de la paix que le Canada. Il s'agit à l'évidence d'une tendance lourde de la politique étrangère canadienne, en l'occurrence l'endossement d'un rôle spécifique sur la scène internationale. Il nous faut cependant mettre en lumière les indices à l'appui de cette thèse d'un rôle spécifique, à travers l'institutionnalisation de certains discours et de certaines pratiques relatifs à la politique canadienne de maintien de la paix. Pour ce faire, deux niveaux d'analyse seront mobilisés dans les pages qui suivent. Dans un premier temps, l'attention se portera à l'échelon politique de la décision : un aperçu des grandes lignes de la politique étrangère et de défense canadiennes durant la « guerre froide » nous permettra de rendre compte des permanences de cette politique, particulièrement dans le domaine du maintien de la paix où la continuité se révèle remarquable. Nous nous attacherons par la suite à retracer les processus par lesquels ce rôle est progressivement assimilé par l'institution militaire, sous la pression des politiques, ce qui conduit à faire de l'armée canadienne une force spécialisée dans ce type d'opérations.

A. Un rôle qui transcende les clivages politiques (1957-1992)

De 1956 à 1992, la participation du Canada aux opérations de maintien de la paix de l'ONU s'affirme comme une priorité des politiques étrangères et de défense, comme en témoigne les documents et les discours officiels de planification des politiques : depuis la Conférence Gray prononcée par Saint-Laurent à l'université de Toronto en 1947 jusqu'aux derniers rapports de planification de la défense du gouvernement Mulroney en 1987²⁷⁹,

²⁷⁹ Ces documents sont : Brooke Claxton, M.P., Ministre de la Défense nationale. *Canada's defence : information on Canada's defence achievements and organization*. Ottawa : MND, 1947 . Honorable Ralph Campney, Ministre de la Défense nationale. *Report on national defence*. Ottawa : E. Cloutier, Queen's Printer, 1957 ; Honorable Paul T. Hellyer, Ministre de la Défense nationale. *Discours* à

l'engagement canadien en faveur du maintien de la paix apparaît comme une constante et une ligne directrice dans la formulation de sa politique étrangère, et ce indépendamment des clivages politiques d'une part, et des tentatives de révision d'autre part.

De 1957 à 1968, le Canada participe à toutes les opérations de maintien de la paix de l'ONU, six au total, ainsi qu'à une commission internationale de surveillance²⁸⁰. L'arrivée au pouvoir du gouvernement Diefenbaker – conservateur – à l'été 1957 n'entraîne pas de modifications substantielles des orientations en matière de politique extérieure et de défense établies par le duo libéral Pearson – Saint-Laurent. Malgré les critiques virulentes des conservateurs à l'encontre de la gestion de la crise de Suez par le gouvernement précédent, la pratique et le discours politique demeurent remarquablement inchangés. Dès l'automne, le Premier ministre réaffirme ainsi sa volonté de faire de l'ONU le pilier de la politique étrangère canadienne²⁸¹ ; c'est d'ailleurs sous son gouvernement qu'est adopté un principe qui demeure de nos jours, celui de l'affectation permanente d'une brigade des Forces canadiennes au maintien de la paix onusien. En 1959, le rapport annuel du ministère de la Défense souligne que le maintien de la paix constitue l'une des missions principales de l'armée canadienne. Les forces armées canadiennes participent ainsi à quatre missions de maintien de la paix et d'observation de l'ONU dont deux d'envergure, le groupe d'observation des Nations unies au Liban (GONUL, juin – décembre 1958), auquel sont affectés près de six cent hommes, et l'opération des Nations unies au Congo (ONUC, juillet 1960 – juin 1964).

Le retour au pouvoir du parti libéral en 1963 sous la houlette de Lester B. Pearson ne fait logiquement qu'accentuer ce processus d'institutionnalisation à l'œuvre. Le Livre blanc de la défense de 1964 place en effet le maintien de la paix à la première place des priorités canadiennes en matière de défense. Un programme d'envergure est également lancé à cette époque visant à accroître la compatibilité des forces armées canadiennes avec ce type de

l'appui de la Loi sur la réorganisation des forces canadiennes. Ottawa : Ministère de la Défense nationale, 1966. ; Minister of National Defence. *Defence in the 70s: White Paper on Defence*. Ottawa: Information Canada, 1971 ; Ministère de la Défense nationale. *Défis et engagement : une politique de défense pour le Canada*. Ottawa : Ministère de la Défense nationale, 1987.

²⁸⁰ Pour la liste complète et une contribution détaillée voir Annexe 4.

²⁸¹ D.C. Williams. *International Peacekeeping : Canada's Role*. In MacDonald R. et al. *Canadian Perspectives on International Law and Organization*. Toronto : University of Toronto Press, 1974, p. 655.

missions : il s'agit du programme d'unification des forces armées – initié par le gouvernement Pearson – qui se donne en effet pour objectif de doter le Canada d'une force flexible, légère et mobile capable de se déployer très rapidement sur des théâtres extérieurs, seule manière efficace selon le Premier ministre de parer aux dangers suscités par l'instabilité internationale.

Sous son gouvernement, les forces armées sont engagées à deux reprises au sein de missions de l'ONU : la plus grosse contribution s'effectue dans le cadre de la force intérimaire des Nations unies à Chypre (UNFICYP / 1964 - 1993), à laquelle le Canada affecte un total de 1150 soldats²⁸². Le gouvernement Pearson, par sa participation continue aux opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU s'inscrit de manière explicite dans le cadre de la politique de « puissance moyenne » adoptée par le Canada depuis la sortie de la Seconde Guerre Mondiale. Le maintien de la paix s'impose bien comme la composante centrale du rôle du Canada sur la scène internationale.

Cette pratique commence cependant à susciter de plus en plus de désillusions. Le 27 mai 1967, onze ans après sa création, le contingent canadien de la FUNU est déclaré *persona non grata* par le président Nasser. Celui-ci donne au Canada quarante-huit heures pour évacuer ses soldats²⁸³ : le départ des derniers casques bleus canadiens le 30 mai marque un échec cuisant pour le gouvernement, et conclut de manière humiliante l'un des plus célèbres épisodes de la politique étrangère canadienne. L'année suivante, Pierre E. Trudeau, le nouveau Premier ministre libéral du Canada, entame l'un des plus importants processus de révision de la politique étrangère, qui se doit désormais d'être « au service des Canadiens ». Tournant le dos à l'héritage internationaliste laissé par Pearson, le document officiel publié deux ans plus

²⁸² Jack Granatstein. *Canada : Peacekeeper...* Op. cit., p. 176.

²⁸³ La colère du président égyptien envers les dirigeants canadiens est motivée par la rencontre entre le Premier ministre Pearson et le président américain Johnson à propos de la dégradation de la situation au Moyen Orient. Pearson estime notamment, tout comme Johnson, que le passage et l'accès au golfe d'Aqaba, occupé par l'armée égyptienne depuis quelques jours, doivent être restaurés. Ce point de vue, que le leader égyptien qualifie d'« idiot » fournit à Nasser un prétexte tout trouvé pour exiger le retrait des troupes de l'ONU, au premier rang desquels les Canadiens, de la région. Jack Granatstein. *Canada : Peacekeeper. A survey of Canada's participation in peacekeeping operations.* In Taylor A., Cox D. et Granatstein J. *Peacekeeping : International Challenge and Canadian Response. Contemporary Affairs*, 39, 1967, p. 93-189, p. 140.

tard²⁸⁴ relègue le maintien de la paix au dernier rang des priorités : l'âge d'or de la politique étrangère canadienne de « puissance » moyenne semble définitivement clos.

Pour Trudeau en effet, le Canada se doit d'abandonner les principes de la politique de « puissance moyenne » en adoptant une attitude plus modeste et selon lui plus réaliste. Pourtant, durant ses années au pouvoir, sa pratique politique va être marquée par la résurgence du rôle international dont il voulait justement s'affranchir : le Canada demeure ainsi l'un des principaux participants aux opérations de maintien de la paix onusiennes. De même il reprend, dans ses mémoires, la terminologie de « puissance moyenne » qu'il avait voulu abandonner pour décrire le rôle du Canada sur la scène internationale²⁸⁵. Cette tentative avortée de rupture témoigne de manière éclatante de la prégnance de l'héritage pearsonien sur la conduite de la politique extérieure.

Les motivations de Pierre E. Trudeau pour entrer en politique sont essentiellement d'ordre interne et tiennent à la place des Canadiens français à l'intérieur de la fédération : opposant farouche aux « nationalistes » québécois, la préoccupation de Trudeau est de faire des Canadiens français des citoyens à part entière. À ce titre, l'ère Trudeau, qui s'étend sur seize années – avec une interruption d'un an de 1979 à 1980 – est souvent considérée comme dominée par des questions de politique intérieure : pour Trudeau en effet, la politique extérieure doit prioritairement être au service de l'intérêt national²⁸⁶. Les débuts de son gouvernement sont dès lors marqués par une volonté révisionniste sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale : dès la deuxième année de son mandat, en mars 1969, il initie un vaste processus d'évaluation des engagements internationaux du Canada, avec la volonté affichée de se démarquer de ses prédécesseurs, et notamment de Lester B. Pearson, dont il est loin de partager les vues internationalistes.

Trudeau n'est cependant pas un néo-isolationniste : ses deux mandats sont en effet scandés par de nombreux voyages et l'intérêt qu'il manifeste à l'égard du Tiers Monde et des

²⁸⁴ Secretary of State for External Affairs. *Foreign Policy for Canadians*. Ottawa : Informations Canada, 1970. L'idée principale défendue dans ce document est que la politique étrangère doit être le prolongement sur la scène extérieure des politiques nationales.

²⁸⁵ Ivan Head, Pierre Trudeau. *The Canadian Way : Shaping Canada's Foreign Policy, 1968-1984*. Toronto : McClelland and Stewart, 1995, p. 310-319.

²⁸⁶ Robert Bothwell. *The Canadian isolationist tradition*. Op. cit., p. 85.

problématiques Nord-Sud ne semble pas feint. Ses convictions initiales en matière de politique extérieure sont bien arrêtées : c'est un fervent opposant aux armes nucléaires, par exemple, position qui n'est pas sans influencer sur les relations canado-américaines. Trudeau ne fait pas mystère de son scepticisme à l'égard de la politique d'équilibre de la terreur et de diabolisation du bloc de l'Est : pour lui, le Canada, plutôt que de s'aligner systématiquement sur les positions américaines, doit promouvoir une image de neutralité. Un geste fort en ce sens est celui de la reconnaissance officielle de la Chine par les autorités canadiennes en juin 1969.

Le contexte de l'époque se prête plutôt bien à valorisation de l'intérêt national canadien : la fin des années 1960 marque le début d'une période de détente internationale ainsi que d'une montée en puissance de l'Europe. La prise de conscience de la dépendance économique croissante du Canada envers les États-Unis est également très aiguë chez la nouvelle élite au pouvoir (voir pages 84 et suivantes). Enfin, la période est marquée par la construction de l'État providence canadien (programmes d'assurance santé, retraites, etc.), impliquant un arbitrage serré entre les budgets « internationaux » et « nationaux », particulièrement en période de faible croissance économique.

L'idée de réduire les forces armées à un « bagage diplomatique »²⁸⁷ qu'il faut conserver le plus léger possible, est particulièrement séduisante pour Pierre E. Trudeau, qui se fait l'ardent défenseur d'un internationalisme « réaliste » par opposition à l'idéalisme supposé de ses prédécesseurs, un principe qui lui sert de fil directeur pour réévaluer les engagements canadiens à l'étranger. Cette volonté affichée de rupture avec l'héritage pearsonien lui vaut des relations houleuses avec la bureaucratie des Affaires extérieures et de la Défense : il n'a en effet que peu d'estime pour les milieux diplomatiques, ce qui n'est rien comparé au mépris dans lequel il tient l'institution militaire²⁸⁸. La manière dont le Premier ministre engage le processus de révision de la politique extérieure canadienne est d'ailleurs révélatrice de cet état d'esprit : Trudeau, insatisfait des précédents rapports d'évaluation de la politique étrangère

²⁸⁷ J. L. Granatstein, Robert Bothwell. *Pirouette : Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*. Toronto : University of Toronto Press, 1990, p. 8.

²⁸⁸ Granatstein et Bothwell lui attribuent la sortie suivante : « Comment peut-on être intelligent ET être militaire ? », ce qui en dit long sur les considérations du Premier ministre vis-à-vis de l'armée canadienne. *Ibid.*

menés par le ministère des Affaires extérieures, confie cette mission à l'un de ses proches conseillers. La formulation de la politique étrangère et de défense passe donc directement sous l'autorité du Premier ministre et de son cabinet, le bureau du Conseil privé.

Le 25 juin 1970, le gouvernement rend public le document intitulé « La politique étrangère pour les Canadiens », fruit de ce processus d'évaluation. Le rejet des grands principes internationalistes, notamment celui de « diplomatie tranquille » est particulièrement marqué : l'accent est mis sur la croissance économique, l'intérêt national et la souveraineté du pays. L'idée force est martelée : il est normal que le Canada, comme tout autre pays, adopte un comportement plus égoïste sur la scène internationale. Le Livre blanc de la défense, publié l'année suivante, parachève ce processus de révision : tout en stipulant que les alliances traditionnelles doivent être respectées, le document n'en annonce pas moins une nette réduction des engagements canadiens à l'étranger. Le Premier ministre indique en effet son intention de réduire de moitié l'effectif des forces canadiennes stationnées en Europe dans le cadre de l'OTAN. Quand au maintien de la paix, il n'occupe plus que la dernière place des priorités canadiennes en matière de défense, alors que sept ans plus tôt, dans le Livre blanc de 1964, cette activité était considérée comme prioritaire pour les forces armées.

Le gouvernement Trudeau se montre donc, à ses débuts, particulièrement sceptique sur le bien-fondé de l'engagement canadien au sein des opérations de l'ONU, lequel fait peser selon lui, une charge exagérée sur les forces armées canadiennes. En conséquence il s'attache à définir une série de critères afin de circonscrire dans un cadre bien délimité la participation future des forces armées à des opérations de maintien de la paix. Ces critères établissent par exemple que toute participation canadienne doit promouvoir les intérêts extérieurs du pays ; qu'une menace à la paix et à la sécurité internationale doit être clairement identifiée ; que le mandat et la taille de l'opération doivent être viable et permettre le recours à la force en cas de légitime défense ; qu'un système de financement équitable doit être trouvé ; et enfin que la participation des forces armées canadiennes ne doit pas empiéter sur les autres priorités en matière de défense et de protection de la souveraineté du pays²⁸⁹. Le gouvernement adopte donc une attitude particulièrement prudente, laquelle est relayée au sein du Comité des 33 à

²⁸⁹ Harold von Riekhoff. *Canadian Foreign Policy in the 80's. Defense and peacekeeping in international peacekeeping in the Eighties : Global outlook and Canadian priorities*. Ottawa : Carleton University, automne 1982, p. 39.

l'ONU²⁹⁰, où la délégation canadienne entreprend de proposer une série de mesures permettant d'améliorer les capacités de l'organisation internationale en matière de maintien de la paix, en termes d'équipement, d'entraînement et de désignation des troupes notamment.

Les orientations adoptées par Trudeau en matière de maintien de la paix suscitent énormément de critiques, tant au sein de la bureaucratie des Affaires extérieures, des cercles militaires, que dans son propre parti. Lester B. Pearson en particulier se sent personnellement visé par ce qu'il considère comme une dilapidation de son héritage : il condamne ainsi fermement la « passivité » et le désengagement annoncés au nom de l'intérêt égoïste du Canada, et reproche à l'« intérêt national » cher à Trudeau de n'être qu'une formule « peu solide et fallacieuse » sur laquelle appuyer la conduite de l'action extérieure²⁹¹.

La volonté de changement du Premier ministre se heurte cependant très vite à l'inertie et les vieilles habitudes reprennent le dessus. Si les budgets alloués à la défense et à la politique extérieure représentent une part beaucoup moins importante du budget fédéral comparativement aux années antérieures, il n'en reste pas moins que la continuité avec les précédents gouvernements est manifeste, tout particulièrement dans le domaine du maintien de la paix. L'opinion publique continue en effet à plébisciter l'héritage internationaliste qui façonne le rôle du Canada sur la scène internationale depuis vingt-cinq ans ; le gouvernement Trudeau a d'ailleurs pleinement conscience de la popularité de cette pratique au sein de la société, ce dont il n'hésite pas à jouer pour justifier la réduction des troupes canadiennes en Europe. Le Premier ministre répond favorablement aux appels de l'ONU durant son mandat : le maintien de la paix lui apparaît comme d'un coût modeste au regard des gains en terme d'image pour son gouvernement. De manière paradoxale, l'homme politique canadien qui aura fait de l'exercice d'un « droit d'inventaire » sur le legs pearsonien l'axe central de sa politique, se comporte ensuite en gardien du temple : sous les années Trudeau, le maintien de

²⁹⁰ Comité spécial des opérations de maintien de la paix, créé le 18 février 1965, par la résolution 2006 (XIX) de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il est constitué notamment pour tirer les leçons de l'échec de l'ONUC, et a pour objectif de codifier les règles fondamentales du maintien de la paix. Il est au départ composé de 33 États-membres, et s'élargit par la suite à la Chine, aux membres permanents du Conseil de sécurité, ainsi qu'à tous les pays contributeurs de troupes.

²⁹¹ « L'intérêt national est une formule peu solide et trompeuse pour la définition des politiques ». Lester B. Pearson. *Report on Foreign Policy for Canadians*, nd, cité dans Jack L. Granatstein, Robert Bothwell. *Pirouette : Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*. Op. cit., p. 36.

la paix atteint des sommets de popularité et renforce le mythe d'une vocation canadienne pour cette pratique²⁹².

Le Canada participe ainsi successivement à la deuxième commission de surveillance au Vietnam²⁹³, à la deuxième force d'urgence des Nations unies au Moyen-Orient (FUNU II)²⁹⁴ à laquelle il fournit le plus important contingent (1012 hommes) et enfin à la force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL)²⁹⁵. En outre, en 1975 le document sur la politique de défense est révisé et stipule que « les forces armées canadiennes fourniront jusqu'à 2000 hommes pour les missions de l'ONU et ceci en tout temps »²⁹⁶. En définitive, la volonté révisionniste de Pierre Trudeau ne dépasse pas le stade de la simple posture rhétorique : le Canada demeure l'un des principaux contributeurs au maintien de la paix onusien. Cet engagement est par la suite réaffirmé, aussi bien dans les discours que dans les pratiques, par le gouvernement conservateur de Brian Mulroney (1984-1993). L'héritage de Pearson apparaît dès lors difficilement contestable tant il semble transcender les clivages politiques et les alternances : le rôle du Canada dans le maintien de la paix s'avère difficile à remettre en cause.

En matière de maintien de la paix, le respect de la tradition est une expression tout à fait adéquate pour désigner l'attitude du gouvernement conservateur de 1984 à 1988. L'idée de tradition renvoie en effet à un cortège d'habitudes, incorporées tant dans les pratiques que dans les discours, dont il semble difficile de se départir. Ceci est tout particulièrement vrai du premier mandat de Brian Mulroney, qu'il exerce dans un contexte international peu propice au changement. L'ONU fait preuve à cette période d'une grande inertie dans la mesure où, jusqu'en 1988, aucune opération de maintien de la paix ne voit le jour. En d'autres termes, les habitudes prises en matière de maintien de la paix ne subissent aucune pression majeure qui pourrait les remettre en question : la politique canadienne de maintien de la paix est désormais bien rôdée et semble peu susceptible d'évolution.

²⁹² *Ibid.*, p. 86.

²⁹³ 28 janvier 1973 – 30 avril 1975.

²⁹⁴ Résolution 340 du Conseil de sécurité. 25 octobre 1973 – 24 juillet 1979.

²⁹⁵ 19 mars 1978 – présent.

²⁹⁶ Michel Fortman. *Le Canada et le maintien de la paix*. Op. cit., p. 126.

Cela n'empêche pas cependant le gouvernement de manifester quelque scepticisme à l'égard de cette activité, scepticisme provoqué notamment par la crise de multilatéralisme que traversent les Nations unies d'une part, et d'autre part les ressources toujours plus limitées du Canada en matière de forces armées. Les conservateurs tentent donc, au tout début de leur mandat, d'ouvrir le débat sur la participation canadienne aux opérations de paix. Le Livre vert sur les orientations de la politique étrangère questionne ainsi ouvertement le bien-fondé de l'engagement continu des forces armées dans ce secteur d'activité :

Les Canadiens veulent-ils que nous favorisions un retour au parrainage des opérations de maintien de la paix par l'ONU, et que nous y consacrons davantage de ressources – en dépit des frustrations qu'engendrent de telles entreprises?²⁹⁷

La réponse, émise par le gouvernement quelques mois plus tard, lors de la publication du Livre blanc sur la Défense de 1987, est convenue : le Canada continuera à favoriser les opérations de maintien de la paix menées sous l'égide des Nations unies, car « l'affectation de [ses] forces armées au maintien de la paix ou à la supervision de trêves [...] sert tant [ses] intérêts nationaux que ceux de la collectivité mondiale »²⁹⁸.

La continuité en la matière semble encore une fois l'emporter, comme l'illustrent les hésitations du gouvernement Mulroney vis-à-vis de l'engagement canadien à Chypre. Cette mission, qui a débuté en 1964, plus de vingt ans auparavant, présente tous les signes de l'enlisement, et pose des problèmes récurrents de financement. Les gouvernements qui se sont succédé depuis 1964 ont tous tenté, sans succès, de retirer le contingent canadien déployé sur l'île, estimant que d'autres pays pouvaient si nécessaire prendre la relève. Cet argument est repris dans le rapport du comité parlementaire sur les relations extérieures du Canada en 1986 afin de justifier un éventuel retrait ; quelques pages plus loin cependant, les parlementaires tout en déplorant la situation, estiment finalement qu'il est du devoir du Canada de contribuer à l'UNIFICYP, si aucun autre pays n'offre de le remplacer²⁹⁹. Cette position est suivie par le

²⁹⁷ Joe Clark, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. *Compétitivité et sécurité. Orientations pour les relations extérieures du Canada*. Ottawa : Approvisionnement et Services, 1985, p. 14, cité dans Manon Tessier, Michel Fortman. Le maintien de la paix et les Conservateurs : une nouvelle approche ? *Études Internationales*, 31(2), juin 2000, p. 311-327, p. 314.

²⁹⁸ Ministère de la Défense nationale. *Défis et engagements : le Livre blanc sur la défense*. Ottawa : Approvisionnement et Services, 1987, p. 25.

²⁹⁹ Manon Tessier, Michel Fortman. Op. cit., p. 316.

gouvernement, ce qui accrédite l'idée du coût politique élevé que représenterait un éventuel retrait des troupes canadiennes d'une opération de maintien de la paix de l'ONU : les dirigeants politiques ressentent cette obligation autant vis-à-vis de leur propre opinion publique que vis-à-vis du monde extérieur. Cette double contrainte contribue à la permanence des pratiques et des discours.

Le respect de la tradition héritée de Lester B. Pearson est d'autant plus aisé qu'à cette époque, celle des opérations de « première génération », le maintien de la paix est une pratique peu « onéreuse » : à la fin de la décennie, à peine mille militaires canadiens sont déployés dans des opérations de maintien de la paix. Le maintien de la paix est une pratique peu consommatrice de ressources, tant humaines que financières. Ainsi, bien que le Canada ait participé depuis 1949 à dix-huit opérations de l'ONU, ce qui en fait le détenteur du record mondial en la matière, le coût total – non remboursable – de cette implication s'élève en moyenne à 0,4% du budget annuel de l'armée canadienne. En termes d'hommes, la participation aux opérations de maintien de la paix a nécessité la mobilisation de moins de 2% de l'effectif total des forces armées canadiennes³⁰⁰. Rapporté aux bénéfices politiques que la participation canadienne aux opérations de l'ONU a permis d'engranger, notamment sur la scène nationale, l'investissement apparaît loin d'être exorbitant. De fait, l'option de la continuité est beaucoup plus rentable que celle du changement, autre facteur de la stabilité du rôle.

Si elle offre certains éclairages sur le processus d'institutionnalisation à l'œuvre, cette perspective stratégique doit cependant être complétée par l'étude des organisations concernées par la politique canadienne de maintien de la paix, au premier rang desquelles l'armée. L'institutionnalisation d'un rôle ne résulte en effet pas uniquement d'un calcul coût / avantage effectué par les acteurs politiques : elle devient effective dès lors que les pratiques et les normes liées au rôle sont incorporées par les organisations en charge de l'incarner et contribuent à la création de certaines routines organisationnelles.

³⁰⁰ Michel Fortman. *Le Canada et le maintien de la paix*. Op. cit., p. 130.

B. Un rôle incorporé : l'armée canadienne, une armée de gardiens de la paix ?

Durant la « guerre froide », la majorité des engagements militaires du Canada sur la scène internationale s'est déroulée dans le cadre des opérations de paix de l'ONU ; en 2006, ces engagements ont concerné cumulativement plus de 100 000 Canadiens, qui ont servi dans plus de cinquante missions³⁰¹. De tous les pays contributeurs de troupes, le Canada est également celui qui a perdu le plus de soldats – une centaine – dans ce type d'opérations. Ces éléments ont contribué à l'identification, aux yeux du public, de l'armée canadienne³⁰² au maintien de la paix.

Cette vision est toutefois loin de faire l'unanimité au sein des forces armées : c'est largement sous la pression des politiques que le maintien de la paix a été progressivement incorporé au corpus stratégique des forces armées. Certains modes de fonctionnement – comme la création d'un cursus de formation spécifique – se sont par la suite greffés sur les structures préexistantes et ont concouru à l'assimilation partielle des codes culturels du maintien de la paix par les soldats et les officiers canadiens. Ainsi, les militaires canadiens ont progressivement acquis la réputation d'un corps de spécialistes du maintien de la paix, contribuant ainsi à faire du Canada le candidat « naturel » des missions de paix de l'ONU d'une part, tout en lui permettant de capitaliser sur cette expérience à travers la diffusion de leur expertise d'autre part.

« Le maintien de la paix c'est le fonds de commerce de la Défense, c'est leur raison d'être »³⁰³ : cette prise de position d'un fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures et du Commerce international (MAECI), si elle peut être taxée d'excessive et de provocatrice, n'en reste pas moins représentative du sens commun, selon lequel l'unique raison d'être et leur seul rôle utile de l'armée canadienne tiendrait au maintien de la paix. Il est en effet vrai que la structure et l'organisation de cette armée en font une force particulièrement bien adaptée aux opérations de paix de l'ONU. Les forces armées possèdent une longue expérience

³⁰¹ DFAIT-MAECI. *Le Canada et le Maintien de la paix*. Gouvernement du Canada. www.dfait-maeci.gc.ca/peacekeeping.

³⁰² Pour une histoire de l'armée canadienne voir Jack L. Granatstein. *Canada's Army : Waging War and Keeping the Peace*. Toronto : University of Toronto Press, 2003.

³⁰³ Entretien, fonctionnaire du MAECI, Ottawa, 31 mars 2003.

de déploiement sur des théâtres d'opérations extérieures, comme en témoigne la participation du Canada aux deux guerres mondiales : en 1945, l'armée canadienne se caractérise par une grande mobilité, de bons moyens de communication et de ravitaillement ce qui les rend pratiquement auto-suffisantes. Ces paramètres, combinés au statut de « puissance moyenne » revendiqué par les décideurs, ont logiquement contribué à faire du Canada un candidat naturel pour les forces de paix de l'ONU.

Le cas de la FUNU, en 1956, est à cet égard exemplaire : en l'absence des grandes puissances, le Canada est le seul pays capable d'assurer les communications, les transmissions et les tâches administratives nécessaires au bon fonctionnement de l'opération. Les autres contingents, comme ceux de la Colombie ou de la Suède par exemple, ne disposent ni des moyens techniques de transmission de l'armée canadienne, ni de son expérience en terrain étranger³⁰⁴. Ces éléments accèdent le mythe d'une vocation canadienne pour le maintien de la paix, et projette une image positive des militaires, largement cantonnés à un rôle pacifique de soutien logistique, l'un des seuls que le public veuille bien leur reconnaître. Au début des années 1960, beaucoup d'opinions, émanant des milieux universitaires notamment, s'expriment ainsi en faveur d'une affectation de la totalité des forces armées canadiennes aux opérations de l'ONU³⁰⁵.

Pourtant, le maintien de la paix est loin d'avoir été le seul rôle des forces canadiennes : en réalité, pendant toute la période de la « guerre froide », il n'a représenté qu'une part mineure de l'ensemble des activités de l'armée, sans commune mesure avec l'attention politique dont il a fait l'objet³⁰⁶. Qui plus est, l'intégration, à partir de la fin des années 1950, du maintien de la paix aux priorités de la politique de défense canadienne, n'est pas allée sans susciter de grandes réticences au sein des différents états-majors. Sur ce sujet, les priorités politiques se sont heurtées directement aux orientations stratégiques des militaires. Bien que le maintien de la paix ait reçu un soutien public et politique enthousiaste depuis l'obtention du prix Nobel de la paix par Lester B. Pearson en 1957, le ministère de la Défense nationale ne lui a jamais

³⁰⁴ Norman Hillmer, Jack Granatstein. *Empire to Umpire...* Op. cit., p. 233.

³⁰⁵ Sean M. Maloney. Une force mobile mondiale : la riposte graduée, le maintien de la paix et les origines du Commandement de la force mobile, 1958-1964. *Le Bulletin de doctrine et d'instruction de l'Armée de Terre*, 3 (3), Automne 2000, p. 22-37, p. 33.

³⁰⁶ Jack L. Granatstein. Canada and Peacekeeping : Image and Reality. In Granatstein J. L. (ed.). *Canadian Foreign Policy. Historical Readings*. Op. cit., p. 232-241.

accordé qu'une faible priorité. Dans tous les livres blancs successifs et la plupart des énoncés de politique de défense, l'objectif prioritaire du ministère a toujours été le maintien d'une force polyvalente et apte au combat, capable de protéger la souveraineté du Canada. Le maintien de la paix n'a jamais été considéré que comme une tâche accessoire par les Forces canadiennes³⁰⁷.

Le maintien de la paix ne semble en effet pas avoir fait l'objet d'une grande considération parmi les militaires et les officiers canadiens : comme le rappelle l'historien Jack Granatstein, « les généraux n'ont jamais aimé le service onusien et l'attention politique dont il a fait l'objet [...]. Le boulot était fait, et bien fait, mais n'a que rarement suscité l'enthousiasme des foules »³⁰⁸. Le problème pour les militaires se résume en effet à un arbitrage entre les contributions canadiennes à la sécurité collective via l'OTAN, ou le déploiement des troupes pour des missions de paix sous commandement onusien à l'issue et au mandat incertains. Le premier terme de l'alternative a évidemment la préférence des chefs des armées. L'opinion dominante, non sans raison, y est qu'une attention trop grande portée aux missions de l'ONU ne peut que compromettre la mission des forces armées au sein de l'OTAN. Dans la mesure où le niveau du budget de la défense, après le pic atteint au début des années 1950 suite à l'engagement canadien en Corée, subit depuis une constante érosion, la méfiance des états-majors est quelque peu fondée³⁰⁹. Le dilemme ainsi posé acquiert une nouvelle dimension en 1958 lorsque Diefenbaker déclare solennellement que le Canada va constituer une force

³⁰⁷ C'est la thèse défendue par Harry Wiseman qui soutient notamment que si le maintien de la paix a bénéficié d'un soutien continu de la part du ministère des Affaires étrangères, il n'en a pas été de même du côté des milieux militaires, en raison de la perception communément répandue qu'affecter des ressources à ce type de missions ne pouvait que se faire au détriment des fonctions les plus traditionnelles de l'armée. Harry Wiseman. *United Nations Peacekeeping Policy and Canadian Peacekeeping Policy : A Reassessment. La Politique Étrangère du Canada*, 1 (3), automne 1993, p. 137.

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 238.

³⁰⁹ Dans un article quelque peu provocateur, Douglas Bland rappelle quelques vérités élémentaires susceptibles d'informer la politique canadienne de défense. Parmi elles l'idée que « les ressources financières sont toujours limitées. De plus, parce qu'il n'y a pas de menace ni d'objectif impératif pour justifier les dépenses, la politique de défense est formulée en fonction des crédits disponibles, et non pas de ce qui est nécessaire ». Douglas Bland. Tout ce qu'un militaire doit savoir sur l'élaboration de la politique de défense au Canada. In Roussel S. (dir.). *Culture stratégique et politique de défense. L'expérience canadienne*. Outremont (Québec) : Athéna éditions, 2007, p. 129-143, p. 133. Je remercie Niels Lachmann pour avoir mis cet ouvrage à ma disposition.

spécifiquement formée pour les missions de paix, et qu'il tiendra cette force à disposition de l'ONU.

L'idée de forces en attente (earmarked forces / stand-by forces) circule déjà depuis un certain temps dans les milieux onusiens : le Secrétaire général Dag Hammarskjöld, qui en l'un des plus fervents partisans appelle par exemple à une révision du rôle de l'ONU, vers une dimension beaucoup plus préventive et pro-active. Disposer de forces en attente permettrait à l'organisation d'accroître ses capacités de gestion des crises en y répondant de manière beaucoup plus souple et plus rapide. Aux yeux du Secrétaire général, les candidats idéaux pour ce type de mission sont les « puissances moyennes ». Le gouvernement canadien est parmi les premiers à répondre à l'appel de l'ONU : quoique demeurant flou sur la composition, le mandat ou le type d'une telle force à disposition de l'ONU, le gouvernement conservateur de Diefenbaker instaure une tradition durable au sein de l'armée canadienne.

L'adoption du principe d'un bataillon en attente affecté à l'ONU a d'importantes conséquences sur l'organisation des forces armées : elle signifie en effet que l'armée canadienne va inclure de façon permanente une aptitude à mener des opérations de paix³¹⁰. Ce principe ne sera pas remis en cause par la suite, et sera même amélioré : le programme de l'unification des forces armées canadiennes, lancé sous le gouvernement Pearson en 1964, est ainsi en partie justifié au nom de la nécessité d'une plus grande compatibilité de l'armée canadienne avec les opérations de paix de l'ONU. Sous le libéral Pierre E. Trudeau comme sous le conservateur Brian Mulroney, la même orientation politique est conservée et le principe du bataillon en état d'alerte (900 hommes), c'est-à-dire prêt à intervenir en quelques jours, est maintenu. Au début des années 1980, le régiment aéroporté canadien des forces spéciales est désigné comme la force permanente des Nations unies³¹¹.

Si le maintien de la paix suscite à l'origine les réticences d'une grande partie de l'état-major, ce rôle est cependant, sous la pression du pouvoir politique, progressivement assimilé et assumé au sein des forces armées. Ce processus d'incorporation suppose une période d'apprentissage des « codes » du maintien de la paix, c'est-à-dire l'intégration d'un nouvel ensemble normatif au sein de la culture stratégique de l'armée canadienne.

³¹⁰ Sean M. Maloney. Op. cit., p. 22.

³¹¹ Michel Fortman. Op. cit., p. 126.

Les réticences face à la décision du gouvernement Diefenbaker d'affecter de manière permanente un bataillon à l'ONU sont en effet nombreuses au sein du haut commandement militaire. Elles tiennent principalement au risque que fait peser la constitution d'un tel élément pour les engagements militaires vis-à-vis de l'OTAN. Pour parer à ces critiques, les dirigeants décident de mettre l'accent sur la polyvalence des forces armées canadiennes, en promouvant sa mobilité et son interopérabilité. En d'autres termes, il s'agit de disposer d'une force mobile, facilement transportable, et pouvant s'acquitter de tâches aussi diverses que le maintien de la paix, la guerre conventionnelle, ou les activités contre-insurrectionnelles³¹².

« Un bon gardien de la paix est avant tout un bon soldat » : cette phrase demeurée célèbre du Secrétaire général Dag Hammarskjöld exprime parfaitement le point de vue de l'État-major canadien sur la formation des troupes pour des missions de paix de l'ONU. Bien qu'un bataillon soit « réservé » depuis la fin des années 1950, et que l'armée canadienne participe de manière continue aux missions de l'ONU, il faut attendre encore plusieurs années pour qu'une formation spécifique se mette en place, formation qui sera par ailleurs longtemps diffusée de manière ad hoc. Ceci tient tout d'abord à l'absence de doctrine disponible pour aider les officiers dans la préparation de leurs troupes aux missions de maintien de la paix : à la différence de l'OTAN, il n'existe pas à l'ONU de groupe spécialisé chargé d'élaborer un corps doctrinal et d'identifier les besoins en formation des troupes mobilisées. C'est pourquoi le réflexe des officiers canadiens est de considérer le maintien de la paix comme une tâche parmi d'autres pour l'armée canadienne, et de l'intégrer dans une formation plus générale : autrement dit, il s'agit de faire en sorte que tous les éléments des FC soient formés de manière à pouvoir servir indifféremment dans des missions de maintien de la paix ou sous l'égide de l'OTAN³¹³. Plutôt que d'opposer maintien de la paix et activités militaires « traditionnelles », les milieux de la Défense établissent un continuum entre les deux. Leurs efforts pour donner un caractère formel à ce nouveau type d'activités sont dès lors être intégrés aux stratégies de lutte contre-insurrectionnelles mises en œuvre par l'OTAN pour traiter les conflits de « basse-intensité »³¹⁴.

³¹² David Cox. *Peacekeeping : The Canadian Experience*. In Taylor A. *et al. Peacekeeping : International Challenge and Canadian Response*. Op. cit., p. 38-92, p. 88.

³¹³ Sean M. Maloney. Op. cit., p. 26.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 23.

Ainsi, les procédures d'entraînement du bataillon en attente affecté aux missions de paix de l'ONU ne diffèrent-elles pas de la formation traditionnelle. Les tâches pour lesquelles les soldats sont entraînés relèvent en effet pour la plupart de la lutte contre-insurrectionnelle : contrôle des foules, dispersion, protection des convois, des bâtiments, des personnes importantes ; sécurisation d'une zone ; patrouilles urbaines ; organisation d'un cordon et fouille des bâtiments vides, etc³¹⁵. La principale caractéristique du bataillon réside en fait dans l'accent mis sur sa mobilité, son autonomie et sa rapidité de déploiement : tous les véhicules doivent par exemple être transportables par avion. Le Canada est l'un des rares États qui puissent transporter ses propres forces, ce qui en fait un candidat de choix pour les Nations unies, tant la question du transport et de la mobilité des troupes est délicate en raison du coût financier qu'elle représente. La contribution canadienne dans le secteur aérien, qui au-delà du simple transport de troupes se traduit également par l'établissement de ponts aériens afin de transporter du matériel, de denrées alimentaires ou encore d'effectuer des vols de reconnaissance, est dès lors particulièrement appréciée par l'ONU. Pour répondre à cette demande, les autorités militaires et politiques orientent logiquement la contribution canadienne vers les capacités aériennes (avions Caribou puis Hercules C-130). Les grandes lignes de l'engagement, en termes matériels, du Canada aux opérations de maintien de la paix prennent très vite des contours bien définis, circonscrites à certains domaines de spécialité, tel que le transport aérien ou les transmissions.

Le secteur des transmissions est l'un des domaines cruciaux pour lequel l'ONU manque cruellement de candidats, en raison de l'aspect technique et hautement sensible de cette activité. Du fait du niveau relativement élevé des capacités technologiques de son armée comparativement aux autres pays contributeurs, le Canada apparaît le mieux placé pour combler ce vide ; les casques bleus canadiens sont donc de manière systématique affectés au secteur des transmissions et des communications.

Parallèlement à ce processus de spécialisation, certains modes de fonctionnement se mettent en place qui contribuent à incorporer le maintien de la paix dans les mœurs de l'armée canadienne et à socialiser les soldats aux pratiques onusiennes. Cette socialisation progressive résulte en premier lieu de la participation systématique des troupes canadiennes aux missions

³¹⁵ R.B. Tackaberry. Organizing and Training Peace-keeping Forces : The Canadian View. *International Journal*, 22 (2), Spring 1967, p. 194-209, p. 203.

de l'ONU durant toute la période de la « guerre froide » : hormis les troupes stationnées en Europe dans le cadre de l'OTAN, les opérations de maintien de la paix sont de fait les seules occasions pour les forces armées de se déployer hors du sol national. Des routines organisationnelles, concernant la préparation des soldats notamment, sont instaurées qui contribuent à familiariser les troupes avec les activités onusiennes.

En ce qui concerne les missions d'observation par exemple, l'habitude est très vite prise par l'État-major d'établir une liste d'une centaine d'officiers et de sous-officiers destinés à remplir des fonctions d'état-major dans les missions de l'ONU. À partir du début des années 1960, le Canada devient en effet l'un des principaux fournisseurs d'observateurs militaires aux missions de l'ONU : des personnels sont donc préparés annuellement en vue d'exercer ce type de responsabilité³¹⁶. Ces missions requièrent des qualifications précises : les officiers sélectionnés pour un tour de service pour les Nations unies (*UN tour of duty*) le sont par exemple au regard de leurs capacités à établir des communications radios, rédiger des rapports, ou encore assurer des premiers secours. L'armée canadienne s'emploie également à harmoniser les procédures d'entraînement entre les différents corps d'armée et chaînes de commandement en réunissant tous les officiers désignés annuellement dans un lieu donné afin de leur dispenser la formation appropriée. Cette pratique est désignée, à partir de la fin des années 1950 sous le nom du cours collectif annuel international (Annual International Group Course)³¹⁷. Durant ces sessions, les officiers se voient dispensés des cours relatifs à l'organisation onusienne ainsi qu'aux opérations de paix passées : en l'absence d'une doctrine établie au niveau du Secrétariat général, la formation des soldats canadiens pour les missions de l'ONU repose ainsi largement sur un processus d'apprentissage à partir des « leçons tirées » des précédentes missions, processus de transmission de l'expérience qui contribue à la formation d'une certaine mémoire institutionnelle au sein de l'armée canadienne³¹⁸. Cet apprentissage ne fait cependant pas l'objet d'une formalisation systématique : il demeure en effet conduit de manière largement décentralisée et au coup par coup lors de la mise en place d'une mission spécifique. Quoiqu'il en soit, les missions onusiennes tendent progressivement

³¹⁶ *Ibid.*, p. 195.

³¹⁷ *Ibid.*, p. 196.

³¹⁸ Mémoire institutionnelle dont on verra qu'elle n'est que partiellement diffusée au sein de l'État-major d'une part, et des troupes d'autre part. Voir Chapitre 4, p.216 et suivantes.

à être considérées comme des affectations militaires normales, qui sont appelées à concerner un nombre toujours plus important d'officiers et de soldats.

Ce processus d'institutionnalisation, combiné à des formes de participation hautement spécialisées, favorisent le développement du « goût » canadien pour le maintien de la paix, un goût qui cependant est loin d'être unanimement partagé par les officiers supérieurs : le maintien de la paix n'est souvent à leurs yeux qu'une fonction militaire secondaire, ou « dérivée », comme en témoigne l'absence de distinction établie entre la formation militaire traditionnelle et celle concernant les missions de paix. Pourtant, l'institutionnalisation de ce rôle contribue largement à renforcer les attentes de l'ONU vis-à-vis du gouvernement : à la fin de la « guerre froide », le Canada dispose d'une armée dont de nombreux éléments sont formés pour les missions de paix, ce qui contribue à faire de ce pays un expert en la matière. Cette expérience est d'ailleurs rapidement mise à profit : dès 1964, le gouvernement investit dans la production et la diffusion d'un discours d'expertise sur le maintien de la paix afin de valoriser et de faire partager l'expérience canadienne. C'est à partir de cette date en effet que sont organisées les premières conférences sur le maintien de la paix. Si l'initiative revient aux Scandinaves, qui accueillent la première manifestation du genre à Oslo en février 1964, elle est vite reprise par le gouvernement canadien qui organise une conférence à Ottawa neuf mois plus tard³¹⁹. Ces rencontres visent à faciliter l'échange d'informations sur le maintien de la paix entre les contributeurs de troupes traditionnels en mutualisant le principe des « bonnes pratiques » et des leçons tirées des opérations précédentes. Ce type de comportement se révèle emblématique de la politique de « puissance moyenne » du Canada : en effet, l'analogie est frappante entre les conférences sur le maintien de la paix des années 1960 et celles qui se tiendront trois décennies plus tard sur la formation au maintien de la paix ou encore sur la sécurité humaine. Dans les deux cas, le mode d'action choisi, celui d'une diplomatie de réseaux favorisant les rencontres entre des États de puissance comparable, est similaire ; dans les deux cas également, le gouvernement canadien tend à tirer profit de son investissement dans des secteurs d'activités hyperspécialisés pour s'imposer en tant qu'expert dans le champ.

À partir des années 1960, la pratique du maintien de la paix va être durablement associée à certains acteurs internationaux : seule une poignée d'États, comme les pays scandinaves ou

³¹⁹ *Ibid.*, p. 194.

le Canada, autrement dit les « puissances moyennes », possèdent les caractéristiques nécessaires pour mener à bien ce type d'activités, dans le contexte très particulier de la « guerre froide ». L'une des conséquences politiques qui découle de cette position dominante est l'institutionnalisation d'un certain rôle sur la scène internationale. Cette institutionnalisation est confortée en retour par les réponses positives des autres acteurs de la communauté internationale, au premier rang desquels l'ONU, qui sollicite le Canada systématiquement en raison de son caractère expérimenté et spécialisé dans le créneau particulier du maintien de la paix. En conséquence, il devient de plus en plus délicat, pour le gouvernement canadien, de répondre par la négative à de nouvelles requêtes, dans la mesure où aux yeux de ses pairs, le Canada apparaît, avec une poignée d'autres États comme le candidat idéal. Le rôle de construit devient prescrit.

II. Maintien de la paix et « puissance moyenne » : la diplomatie « de créneau »

En raison des contraintes particulières que fait peser le contexte de la « guerre froide » sur la mise en œuvre des politiques étrangères, le maintien de la paix se révèle être à bien des égards un « rôle idéal » pour une « puissance moyenne » comme le Canada. Il contribue en effet à servir ses intérêts en matière de sécurité et de défense, pour un investissement somme toute minimal. En outre, il l'autorise à revendiquer une certaine influence sur les questions de paix et de sécurité internationales en raison de son expertise dans ce domaine. En quelque sorte, le maintien de la paix apparaît comme l'une des traductions les plus abouties du principe fonctionnaliste en politique extérieure.

A. Le maintien de la paix : la meilleure politique de défense du Canada

Durant la « guerre froide », beaucoup d'analystes ont estimé que la meilleure politique de défense que le Canada pouvait adopter renvoyait justement à la recherche de la paix par tous les moyens possibles. La participation soutenue des troupes canadiennes aux opérations de maintien de la paix de l'ONU n'est d'ailleurs qu'un volet de cette politique plus générale, les gouvernements successifs s'étant par exemple également illustrés sur les questions de

désarmement, nucléaire en particulier³²⁰. En raison de la position géographique du territoire canadien, à mi-chemin entre l'URSS et les États-Unis, il très vite devenu apparent que la sécurité nationale était étroitement tributaire de l'équilibre international des puissances. En d'autres termes, les élites canadiennes sont arrivées très tôt à la conclusion qu'il n'y a pas lieu d'établir une distinction entre sécurité nationale et paix internationale³²¹.

La politique de maintien de la paix doit dans cette perspective être envisagée comme l'un des moyens à la disposition du gouvernement pour promouvoir la paix à l'échelle globale, et en retour assurer la sécurité du territoire canadien. L'une des principales motivations de Lester B. Pearson dans la mise en place de la FUNU fut justement d'éviter un affrontement ouvert entre les forces égyptiennes et la coalition franco-britannique (voir pages 127 et suivantes), qui aurait pu avoir pour conséquence une escalade de la violence, alors que l'alliance occidentale était en proie à de profondes divisions. La plupart des autres opérations de maintien de la paix auxquelles participent les troupes canadiennes durant la « guerre froide » sont motivées de façon similaire : l'engagement de longue durée du gouvernement à Chypre dans le cadre de l'UNFICYP (1964-1993) répond par exemple à la nécessité pour le Canada de minimiser les tensions entre deux proches alliées d'Ottawa dans l'OTAN, la Grèce et la Turquie. Dans une autre perspective, la participation des soldats canadiens à l'ONUC en 1960, vise également à prévenir les tensions grandissantes en Afrique centrale sur fond d'affrontement par procuration entre les deux blocs. À l'évidence, cette politique sert ici des objectifs précis en matière de sécurité et apparaît aux yeux du gouvernement comme le meilleur emploi possible des forces armées en vue de préserver la paix³²². L'exemple de l'ONUC est intéressant à plus d'un titre car à la différence de Chypre, il s'agit d'un conflit largement périphérique, situé aux confins des frontières entre les deux blocs. Dans de semblables situations, seuls des acteurs reconnus pour leur impartialité et leur faible potentiel de nuisance, telles les puissances moyennes, semblent en mesure de prendre part à une intervention : dans certains cas, les puissances moyennes occidentales ont de fait servi de

³²⁰ Albert Legault, Michel Fortmann. *Une Diplomatie de l'espoir : le Canada et le désarmement, 1945-1988*. Québec : Presses de l'Université Laval, 1989.

³²¹ Joseph T. Jockel. *Canada and International Peacekeeping*, Op. cit., p. 12.

³²² Jack Granatstein. *Canada : Peacekeeper...* Op. cit., p. 182.

substitués aux grandes puissances et à l'Alliance atlantique, dont la participation ouverte à ce type d'opérations aurait pu mener à une escalade du conflit.

L'engagement d'un certain nombre de pays, comme l'Australie, la Nouvelle Zélande, l'Irlande, les pays scandinaves dans le maintien de la paix est souvent justifié par leur absence de passé colonial et leur statut de « puissance moyenne », deux qualités leur confèrent une image de médiateurs honnêtes et impartiaux, car largement dépourvus d'intérêt géostratégiques dans les zones de conflit. Il est vrai que, dans la grande majorité des pays où sont déployées des troupes canadiennes dans le cadre d'opérations de l'ONU, le double argument de désintéressement et de neutralité est facile à défendre : le Moyen-Orient, tout comme le Congo ou encore le Vietnam ne présentent en effet pas beaucoup d'intérêts objectifs pour le Canada. Il n'en reste pas moins que l'image de neutralité, que les dirigeants canadiens se plaisent à mettre en avant est au mieux ambiguë : le Canada n'est pas, loin s'en faut, la « Suède de l'Amérique du Nord ». Ses intérêts dans le maintien de la paix rencontrent largement, comme on l'a dit, ceux de ses alliés occidentaux ; son appartenance à l'OTAN et ses liens étroits avec les États-Unis entachent quelque peu cette image. La spécialisation des troupes canadiennes pour le maintien de la paix dans des secteurs très techniques (communications, état-major et aviation) est d'ailleurs une conséquence directe de cette ambiguïté : les intérêts du Canada apparaissent trop clairement associés à ceux de la communauté de l'Atlantique Nord pour que contribution sous forme de troupes de combat par exemple, soit envisageable³²³.

Durant la « guerre froide », la politique canadienne de maintien de la paix sert donc clairement les intérêts du pays en matière de défense et de sécurité. Dans la mesure où cette activité représente l'un des rares secteurs où le Canada peut espérer jouer un rôle significatif, le maintien de la paix ouvre également une fenêtre d'opportunité par laquelle il peut accéder à l'exercice d'une certaine influence sur la scène mondiale.

³²³ « Le Canada est un pays blanc. Le Canada est un pays trop puissant pour être inoffensif ». Sean M. Maloney. Op. cit., p. 34.

B. Le maintien de la paix comme levier d'une politique d'influence

Quels sont les gains en termes d'influence que les gouvernements canadiens ont pu retirer de leur participation aux opérations de paix de l'ONU ? À l'étude, ceux-ci se révèlent moins matériels que symboliques : la politique canadienne de maintien de la paix a principalement permis aux dirigeants de forger une image positive pour leur pays celle du « bon citoyen international ». Ce qui les a autorisé en retour à faire valoir la spécificité de la société canadienne vis-à-vis de son puissant voisin du Sud.

Bien que certains auteurs aient argué que la participation systématique du Canada aux opérations onusiennes a fait de lui un acteur incontournable sur ces dossiers³²⁴, cette assertion mérite d'être relativisée. Le rôle du Canada dans la mise sur pied des opérations de l'ONU s'est en effet souvent limité à la dimension militaire de l'opération : les aspects politiques étant gérés par les membres les plus puissants de la communauté internationale, l'affaire de Suez restant à cet égard une exception. La vision couramment répandue d'une activité entièrement monopolisée par les « puissances moyennes » doit d'ailleurs être corrigée : toute opération de maintien de la paix nécessite en effet à un moment ou à un autre l'accord des membres permanents du Conseil. En outre, les grandes puissances participent de fait aux opérations de maintien de la paix ne serait-ce que parce qu'elles assument la part majeure des coûts financiers et du soutien logistique. Ainsi, les troupes canadiennes ont-elles été transportées par des avions américains dans le cadre de l'ONUC, ce qui relativise quelque peu les prétentions canadiennes à l'indépendance et l'idée d'une influence accrue découlant de la politique canadienne à Ottawa³²⁵.

L'un des principaux avantages que retirent les dirigeants de la politique de maintien de la paix est que celle-ci leur permet d'internationaliser l'action extérieure du Canada. La participation répétée du Canada aux opérations de paix l'autorise ainsi à nouer des liens avec des puissances de taille comparable, de renforcer sa position à l'ONU et surtout d'échapper au tête à tête avec Washington. La politique canadienne de maintien de la paix correspond en effet à une volonté récurrente des élites politiques depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, à savoir celle de diversifier les échanges extérieurs, qu'ils soient de nature

³²⁴ J. Jockel. Op. cit., p. 15.

³²⁵ Jack Granatstein. Canada and Peacekeeping : Image and Reality. Op. cit., p. 237.

politique, économique ou militaire, afin de résister au processus d'intégration continentale. Ce dernier se résume en effet bien souvent, aux yeux des Canadiens, et du fait de l'inégalité de ressources et de pouvoir entre Ottawa et Washington, à une absorption du pays par les États-Unis. Si en termes économiques, l'échec de cette tentative de rééquilibrage des échanges extérieurs est patent, en ce qui concerne les questions de défense et de sécurité, le maintien de la paix s'avère être un outil très utile. D'une part il permet comme on l'a déjà dit, la socialisation des diplomates canadiens avec d'autres interlocuteurs qu'américains ; d'autre part, le maintien de la paix demeure la seule activité des forces armées qui ne relève pas de la coopération militaire avec les États-Unis. Autrement dit, le maintien de la paix ne se résume pas uniquement, aux yeux des dirigeants d'Ottawa à un mode parmi d'autres de gestion des conflits internationaux : plus fondamentalement il confère au Canada un rôle particulier sur la scène internationale, et mieux encore, un rôle distinct des États-Unis. C'est l'antidote par excellence au phénomène d'intégration continentale.

Le maintien de la paix, parce qu'il apparaît comme étant l'apanage du Canada, renvoie donc à l'affirmation de l'indépendance et du nationalisme canadiens, ce qui explique sa popularité constante au sein de l'opinion publique. Cette popularité se manifeste par l'incorporation du maintien de la paix dans la mémoire nationale et par la dimension hautement symbolique qu'acquiert cette pratique, censée incarner les valeurs canadiennes.

Section II Rôle national, héritage politique et mémoire collective

La notion de mémoire collective renvoie aux représentations communes à un groupe et construites à partir d'une mise en forme d'évènements passés. Cette notion, rarement employée dans l'analyse des Relations Internationales, apparaît pourtant singulièrement utile pour rendre compte de l'incorporation du rôle canadien dans le maintien de la paix dans la psyché nationale. Comme le rappelle Valérie Barbara-Rosoux, « chaque société humaine développe des configurations de mémoire caractéristiques, des perceptions fondamentales propres [...] qui façonnent une représentation d'elle-même, largement partagée par ses membres »³²⁶. Cette idée nous semble particulièrement pertinente pour éclairer notre propos,

³²⁶ Valérie-Barbara Rosoux. Les usages de la mémoire dans les relations internationales. Op. cit., p.10.

dans la mesure où la reconstitution mythique de la gestion canadienne de la crise de Suez consacre l'émergence du maintien de la paix au rang de symbole de l'être national canadien.

Ce symbole donne un contenu au nationalisme canadien d'une part, en conférant à ce pays une identité distincte de celle de son voisin du Sud, d'autre part en suscitant l'adhésion d'une large majorité de la population, indépendamment des clivages linguistiques et culturels. Si le statut de symbole acquis par le maintien de la paix peut dans certaines circonstances se révéler utile pour des décideurs en mal de popularité, il joue dans la plupart du temps comme une contrainte pesant sur les choix politiques, ainsi que nous le démontrerons à travers la participation du Canada à l'ONU (1960-1964).

I. Rôle national et mémoire collective : le maintien de la paix, un rôle populaire

La reconstitution mythique à laquelle donne lieu l'émergence du rôle accredité l'idée d'une prédisposition culturelle du Canada pour le maintien de la paix, une pratique qui ne ferait que prolonger sur la scène internationale l'esprit de consensus et de tolérance, deux valeurs considérées comme intrinsèquement canadiennes. Le maintien de la paix, sujet consensuel, apparaît également comme l'un des rares domaines qui suscite l'adhésion d'une très large majorité de la population indépendamment des clivages linguistiques et culturels.

A. Le maintien de la paix, expression du nationalisme canadien

« Les Américains font la guerre, les Canadiens la paix » : cet adage exprime bien les raisons de l'inclination canadienne pour le maintien de la paix, relevant tout à la fois d'une entreprise nationaliste et d'un anti-américanisme instinctif³²⁷. Les deux sont d'ailleurs intimement liés, tant la construction de la nation canadienne ne semble pouvoir se faire qu'en se démarquant des États-Unis. Cette tentative peut sembler vaine étant donné l'ampleur de la domination américaine et l'inégalité des relations entre les pays. En termes strictement économiques, Ottawa semble condamnée au face-à-face avec Washington dans la mesure où près de 80% des exportations canadiennes s'effectuent à destination des États-Unis, un

³²⁷ Jack Granatstein. Les opérations de maintien de la paix. Op. cit.

phénomène renforcé par l'accord de libre échange signé en 1988. À cela s'ajoute le partage d'une langue – au moins pour la population anglophone du Canada – et d'une culture, étant donné la proximité de la majeure partie de la population de celle des États-Unis : 80% de la population canadienne vit en effet dans une bande de 160 km de large qui longe la frontière commune. La structure particulière des échanges à l'intérieur du Canada est dominée depuis ses débuts par le principe de la verticalité : du fait de l'étendue du pays et de sa faible population, il s'est avéré difficile de mettre en place des moyens de transport et de communication assurant les liaisons Est-Ouest ; les échanges des provinces canadiennes ont toujours été principalement orientés vers la frontière américaine, c'est-à-dire sur un axe nord – sud. Ce processus est d'ailleurs favorisé par l'affaiblissement du fédéralisme canadien soumis à des pressions centripètes croissantes depuis le début des années 1990 et le retrait de l'État providence, qui passe par exemple par l'autonomisation grandissante des provinces en matière de relations économiques extérieures. Ces paramètres font dire à certains auteurs que le plus étonnant au final c'est que le Canada ne soit pas déjà une partie intégrante des États-Unis³²⁸.

Dans cette perspective, l'utilité du maintien de la paix érigé en symbole de l'identité canadienne, et son rôle joué dans le processus d'unification nationale, s'expliquent mieux, même s'ils ne doivent pas être surestimés. La participation du Canada aux opérations de maintien de la paix est un sujet qui suscite un large consensus dans l'opinion publique, et ce consensus est remarquablement stable dans le temps³²⁹ : ainsi, un sondage effectué à la demande du ministère de la Défense à l'automne 2000 indique que 54% de la population considère le maintien de la paix comme la tâche prioritaire des forces armées, loin devant la protection de la souveraineté du pays (24%)³³⁰. Surtout, le maintien de la paix est l'un des rares sujets à susciter l'adhésion des citoyens indépendamment de leur groupe linguistique.

La population francophone du Canada, particulièrement celle du Québec, est en effet connue pour son pacifisme et sa méfiance traditionnelle vis-à-vis de l'institution militaire,

³²⁸ Joseph T. Jockel. Op. cit., p. 17.

³²⁹ Pierre Martin, Michel Fortmann. Canadian Public Opinion and Peacekeeping in a Turbulent World. *International Journal*, 50 (2) 1995, p. 370-401

³³⁰ Richard Giguère. Le Canada et le maintien de la paix : avons-nous atteint les limites de l'altruisme ? Op. cit. p. 1.

deux traits qui la distinguent nettement de la population anglophone. Cette attitude s'expliquerait historiquement par l'absence d'attaches des francophones à l'égard de la Couronne britannique. Ces sentiments seraient en partie à l'origine de la crise de la conscription qui secoua le Canada pendant la Première Guerre Mondiale et raviva les clivages linguistique et culturel, tout en contribuant à enraciner le sentiment pacifiste au sein de la population francophone. En outre, l'armée canadienne se caractérise jusqu'à la fin des années 1950/60 par une forte discrimination à l'égard des francophones. Par exemple, il leur est presque impossible d'accéder au grade d'officier dans l'armée canadienne : l'armée loin de jouer le rôle de « creuset de la nation », ne fait au contraire que reproduire les inégalités existantes à l'échelle du pays. L'attitude des Canadiens francophones vis-à-vis de l'armée et de la guerre en général se distingue donc nettement de celle de leurs concitoyens anglophones³³¹.

Le maintien de la paix fait a contrario figure d'exception à cette ligne de partage : le rôle des forces armées canadiennes dans le maintien de la paix est un sujet qui rencontre l'adhésion de l'ensemble des citoyens et qui transcende le clivage linguistique. Au début des années 1990, le parti souverainiste québécois estimait par exemple que l'une des tâches prioritaires de la future force armée d'un Québec indépendant serait de se consacrer aux missions de paix de l'ONU. Dans le même temps, le maintien de la paix fait aussi figure d'étendard de l'union nationale, particulièrement dans les moments où celle-ci est mise à mal : lors des cérémonies de célébration du 125^{ème} anniversaire de la Confédération canadienne en 1992 lesquelles coïncident d'une part avec les débats houleux sur la constitution, et d'autre part, avec la montée en puissance du parti souverainiste québécois, les dirigeants évoquent à l'envi les images consensuelles des casques bleus canadiens afin de renforcer le sentiment d'union nationale³³².

C'est également en 1992 qu'a lieu l'une des plus grosses opérations de maintien de la paix de l'ONU, la FORPRONU. Le commandant du secteur de Sarajevo est un Canadien, le major-général Lewis MacKenzie : à son retour du terrain, il participe à une cérémonie

³³¹ Jean-Sébastien Rioux. *Two Solitudes : Quebecers' Attitudes Regarding Canadian Security and Defence Policy*. *Canadian Defence and Foreign Affairs Institute Research Paper Series*, 1(1), 2005, p.4-34.

³³² Joseph T. Jockel. *Op. cit.*, p. 19.

publique sur le maintien de la paix à laquelle assistent le ministre de la Défense, le chef d'état-major et le maire de Toronto. Dans son discours, il fait part d'une rencontre avec le président bosniaque au cours de laquelle ce dernier aurait dressé un parallèle entre la situation de la Bosnie et du Canada. MacKenzie raconte s'être violemment emporté à l'idée de cette comparaison qui visait à souligner que le Canada était un pays profondément divisé :

Le contingent canadien [à Sarajevo] comporte 650 francophones et 550 anglophones. Tous mettent leur vie en danger de manière quotidienne pour aider votre population, et chacun mourrait pour l'autre. Comment osez-vous comparer vos problèmes avec ceux que nous avons au Canada ? [...] Quand les soldats sont dans une situation difficile, on n'a pas le temps de s'inquiéter des problèmes constitutionnels qui sont à des kilomètres de là. [...] Pour ma part je désire que nos soldats rentrent à la maison et retrouvent le même pays qu'ils ont quitté. Si je pouvais faire un vœu, ce serait de transférer l'ensemble de la population canadienne à Sarajevo pour quelques heures. Peut être que cela nous permettrait de nous rendre compte que ce pays est le meilleur du monde, et qu'être citoyen canadien est une bénédiction divine³³³.

Cet exemple souligne l'association étroite entre les problématiques nationales et l'image projetée à l'étranger, en d'autres termes celle de la frontière poreuse entre identité nationale et internationale. Le maintien de la paix n'est pas un outil de politique étrangère classique, même s'il répond à de nombreux objectifs en matière de paix et de sécurité notamment. Véritable marque de fabrique de la politique étrangère canadienne, il occupe une place hautement symbolique dans l'imaginaire collectif.

B. Le maintien de la paix dans l'imaginaire national

Il s'agit ici de souligner combien la pratique du maintien de la paix est étroitement associée dans l'opinion publique à l'idée d'un comportement « vertueux », c'est-à-dire désintéressé, du Canada en politique étrangère. Plusieurs exemples illustrent la force de ce symbole dans l'imaginaire collectif.

Ainsi est créée en 1978 une médaille Lester Pearson pour la paix, attribuée à tout Canadien dont l'action s'est inscrite dans le prolongement des principes chers à l'ancien Premier ministre : « l'aide au développement, la médiation, le secours aux réfugiés et à ceux

³³³ General Lewis MacKenzie. Peacekeeping tribute – Canada Salutes Its Peacekeepers. *International Perspectives : Peacekeeping and International Relations*, Sept / October 1992, p. 5-8.

dans le besoins, et la contribution au changement pacifique à travers le soutien aux règles du droit international et aux organisations internationales »³³⁴. Parmi les récipiendaires du prix on retrouve plusieurs figures associées au maintien de la paix comme l'ancien diplomate Georges Ignatieff (1984), le commandant de la FUNU (le Major General Burns – 1981), Escott Reid (1993), le Lieutenant-général Roméo Dallaire (2004) et Alex Morrison (2002), ancien directeur du Centre Pearson pour le maintien de la paix.

En 1988, le prix Nobel de la paix est décerné aux casques bleus des Nations unies : l'annonce de cette distinction donne le coup d'envoi au processus qui a abouti à l'édification d'un « monument pour la paix », censé rendre hommage à la contribution canadienne au maintien de la paix internationale. Un appel d'offres est lancé en juillet 1989 ; trois ans plus tard, le 8 octobre 1992, le monument est inauguré en grande pompe à Ottawa. Situé à quelques pas de la colline parlementaire, ce monument se compose de deux murs de granit convergents sur lesquels sont posés des débris épars de béton et d'acier. Les débris symbolisent « le fossé destructeur entre les forces combattantes » ; quant à la convergence, elle se veut le symbole de la réconciliation entre des populations en conflit. Au point de rencontre des murs sont érigées trois statues de bronze représentant les trois corps de l'armée canadienne. Les soldats sont en tenue de combat et armés, ceci afin d'illustrer « la nature dangereuse du maintien de la paix »³³⁵. Sur les flancs du monument sont alignées des plaques commémoratives, en anglais et en français, énumérant le nombre de missions auxquelles ont participé les forces armées. L'ensemble est entouré par un bosquet de douze arbres qui représentent les dix provinces et les deux territoires qui composent la nation canadienne. La création de ce « lieu de mémoire » au sens de Pierre Nora³³⁶ atteste de la force du mythe canadien du maintien de la paix, en tant que symbole de l'identité nationale³³⁷.

Le maintien de la paix contribue en effet à diffuser une image positive du Canada à l'étranger, et plus encore sur le territoire national et au sein de la population : à certains

³³⁴ Association canadienne pour les Nations unies (ACNU). www.unac.org/fr/news_events/pearson/index.asp.

³³⁵ Canadian Peacekeeping Monument Unveiled in Ottawa. *International Perspectives : Peacekeeping and International Relations*, July / August 1992, p. 10-11.

³³⁶ Pierre Nora (dir.). *Les lieux de mémoire*. Paris : Gallimard, 1997.

³³⁷ Pour une photo du monument voir Annexe 4.

égards, le maintien de la paix, pratique internationale « positive » par excellence élève le Canada et par association ses dirigeants au rang de « saint international » ou de bon samaritain³³⁸. Nous avons eu l'occasion de mentionner à quel point cette vision altruiste apparaît déconnectée de la réalité (voir pages 129 et suivantes) ; il semble cependant nécessaire de s'attarder ici sur les facteurs avancés pour fonder cette représentation, tant la dimension morale et normative se révèle importante dans la formulation et l'institutionnalisation du mythe. Selon le discours légitimant le mythe, certaines caractéristiques culturelles auraient tout naturellement prédisposé le Canada au rôle de *peacekeeper*. L'historien Jack Granatstein établit par exemple une analogie intéressante entre les casques bleus et les missionnaires canadiens qui arpentent les régions reculées d'Afrique au début du siècle dernier :

La notion de soldat de la paix tient probablement aux nombreux missionnaires protestants et catholiques canadiens qui, au 19^{ème} et 20^{ème} siècle, sont allés en Inde, en Afrique et en Chine pour prêcher la parole divine. Presque toutes les églises du Canada français et anglais priaient pour une famille missionnaire ou un ordre religieux et leur destinaient leurs contributions, et les lettres de mission occupaient une place importante dans les services dominicaux et dans les bulletins paroissiaux. De nos jours, ces missionnaires n'ont plus bonne presse [...]. Toutefois, l'image charitable qu'ils représentaient était puissante et elle était fortement ressentie au ministère des Affaires extérieures³³⁹.

Le terme « charitable » n'est pas un abus de langage tant il renvoie à l'image de dévouement qui tend souvent à être associée à la participation canadienne aux opérations de maintien de la paix durant la « guerre froide ».

D'autres éléments sont également mis en avant pour justifier d'une affinité culturelle entre les Canadiens et le maintien de la paix : le multiculturalisme par exemple est ainsi mobilisé à cet effet, car il conduirait les Canadiens à cultiver une certaine capacité de tolérance et d'acceptation du compromis, ainsi que des talents de négociation ; autant de qualités supposées qui se révéleraient essentielles dans le cadre des opérations de paix de l'ONU. Le bilinguisme est également évoqué : il est vrai que le Canada est l'un des seuls pays au monde à pouvoir fournir des soldats capables de s'exprimer dans deux des six langues

³³⁸ Keith Spicer. *A Samaritan State ? External Aid in Canada's Foreign Policy*. Toronto : University of Toronto Press, 1966.

³³⁹ Jack Granatstein. Les opérations de maintien de la paix. Op. cit., p. 319.

officielles des Nations unies. Enfin, la culture militaire particulière du Canada le rendrait beaucoup plus apte au maintien de la paix, car les gouvernements auraient très tôt assumé le paradoxe de mettre les forces armées au service d'un idéal antimilitaire³⁴⁰. Autant d'aspects donc, certes enjolivés par le discours, qui contribuent à légitimer la place du maintien de la paix dans la culture politique canadienne : le goût du public pour cette pratique est une réalité politique avec laquelle doivent composer les décideurs dans la mise en œuvre de leur politique étrangère. Cette inscription dans la mythologie nationale se révèle alors être à double tranchant : si son évocation permet aux dirigeants de rassembler la population autour d'un idéal commun, la popularité du rôle canadien dans le maintien de la paix les contraint en retour à devancer les attentes du public, et cela quoiqu'ils en pensent en leur for intérieur. À cet égard, la participation canadienne à l'ONUC (1960-1964) illustre de manière tout à fait pertinente la dimension contraignante de la popularité du maintien de la paix.

II. Maintien de la paix et opinion publique

L'ONUC, mise en place suite aux appels répétés du nouveau président congolais Patrice Lumumba suite au débarquement de troupes parachutistes belges sur son territoire, est une mission à part dans l'histoire des interventions onusiennes. Considérée comme l'une des plus importantes opérations de maintien de la paix des Nations unies à ce jour – avec un total de 25 000 personnes, civiles et militaires, issues de près de vingt-quatre pays différents – l'ONUC fut mise sur pied dans un contexte particulièrement tendu, attisé par les tactiques de la « guerre froide » et par la crainte des Occidentaux de voir basculer les pays nouvellement indépendants d'Afrique dans le camp soviétique. L'ONUC fait encore aujourd'hui l'objet d'un traitement spécifique dans l'histoire du maintien de la paix onusien antérieur à 1989. Pour la première fois en effet, le Secrétaire général utilise l'article 99 de la Charte qui l'autorise à porter à l'attention du Conseil de sécurité toute affaire susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales. L'ONUC marque l'affirmation politique du secrétariat général de l'ONU, au moins dans les premiers temps de la crise, car il prend le leadership dans la constitution et le commandement de la force.

³⁴⁰ Desmond Morton. *Que faut-il faire ? La sécurité militaire du Canada dans les années 1990*. Op. cit.

Surtout, la mission instaure un certain nombre de précédents qui préfigurent les opérations de maintien de la paix post-« guerre froide », dites de la « deuxième génération ». Pour la première fois de son histoire, l'ONU a pour mandat de restaurer l'ordre interne dans un pays, bien que ce type d'ingérence soit prohibé par la Charte de l'ONU. L'organisation intervient qui plus est dans un pays où les institutions politiques présentent tous les signes d'un écroulement imminent : le Congo de 1960 possède la plupart des caractéristiques qui seront attribuées aux « États faillis » (« *failed states* ») dans les années 1990. L'ONUC à la différence des précédentes opérations de paix comporte également un volet civil particulièrement développé, censé répondre aux objectifs du mandat élargi qui assigne au personnel des tâches relevant aussi bien du maintien de la paix classique, que de la « reconstruction » et de la consolidation du pays. Enfin, le déroulement de l'opération rappelle à bien des égards les pires dérives des opérations de maintien de la paix des années 1990 : le conflit latent qui oppose le président congolais au Secrétaire général Dag Hammarskjöld, la dégradation de la situation avec la sécession de la province du Katanga et surtout l'implication grandissante des forces onusiennes au cœur de la guerre civile congolaise en contradiction flagrante avec les principes d'impartialité et de neutralité contribuent à entacher sérieusement la crédibilité de l'organisation, et la laissent financièrement exsangue³⁴¹. De fait, l'ONUC sera, jusqu'à la Somalie, le premier cas de basculement d'une simple opération de maintien de la paix en mission (impossible ?) d'imposition de la paix.

La guerre civile congolaise a éclaté au lendemain de l'accession à l'indépendance de ce pays, après quatre-vingt années de domination coloniale belge. Les luttes politiques entre les différents leaders locaux pour l'accession au pouvoir se superposent aux logiques antagonistes des deux superpuissances soviétique et américaine : le Congo devient l'un des nombreux théâtres d'affrontement par procuration entre les deux blocs. À la suite des élections de mai 1960, Patrice Lumumba accède au poste de Premier ministre du Congo. Leader radical connu pour ses positions anti-belges et grande figure du nationalisme africain, Lumumba représente une menace pour le camp occidental qui voit en lui un partisan de

³⁴¹ L'ONUC a en effet coûté plus de 120 millions de dollars US par an, de 1960 à 1964, ce qui provoquera un important déficit de l'Onu, comblé par les Américains. L'organisation y perd également son Secrétaire général à la suite d'un accident d'avion le 17 septembre 1961, alors qu'il était en route pour la Zambie en vue de négocier un cessez-le-feu.

Moscou. Peu après la proclamation de l'indépendance, en juin, une partie de l'armée soutenue par l'ancienne puissance coloniale se mutine ; l'armée belge intervient, sans autorisation préalable du gouvernement congolais, sous prétexte de protéger ses ressortissants. Devant cette ingérence et face à la menace imminente de guerre civile, le gouvernement Lumumba fait appel à l'ONU pour que celle-ci s'interpose entre les belligérants. L'ONUC est créée le 14 juillet 1960 en vertu du chapitre VI de la Charte des Nations unies, initialement pour assurer le retrait des forces belges et aider le gouvernement congolais à restaurer l'ordre public. Les événements dégénèrent rapidement : en septembre 1960, le colonel Mobutu fait incarcérer Lumumba, avant de le livrer au début de 1961 aux autorités du Katanga. Patrice Lumumba est assassiné et le pays sombre dans le chaos ; la province du Katanga, l'une des plus riches du pays, fait sécession, aidée dans son entreprise par des forces étrangères pro-occidentales. Le mandat de l'ONUC est élargi pour protéger l'intégrité territoriale congolaise et contribuer à l'évacuation de tous les éléments étrangers. Après la réintégration du Katanga en février 1963, la force des Nations unies se retire progressivement : l'ONUC se termine officiellement le 30 juin 1964.

L'approche canadienne de la crise congolaise, au confluent de logiques transversales et antagonistes opposant à la fois le Nord au Sud, et le bloc de l'Est à celui de l'Ouest, va résider dans la recherche du consensus entre ces différents adversaires, ce qui vaudra au Canada d'acquérir une réputation d'objectivité, d'indépendance et de neutralité³⁴². La politique canadienne au Congo revêt tous les atours de ce qui passe ensuite pour la « marque de fabrique » de la politique étrangère : multilatéralisme, qui s'exprime par la participation du Canada à l'ONUC et le soutien plus général aux Nations unies dont la crédibilité est plusieurs fois remise en jeu au cours de la crise ; diplomatie discrète favorisant la médiation au détriment de l'affrontement ; recherche du compromis dans la limite des contraintes imposées par la relation avec les États-Unis et les alliés occidentaux d'une part, et la nécessité de ne pas s'aliéner les pays d'Afrique et d'Asie d'autre part³⁴³. C'est dire que la crise congolaise constitue un moment exemplaire de la politique de « puissance moyenne » du Canada, politique qui passe par un soutien sans faille à l'organisation des Nations unies.

³⁴² John Holmes. *The shaping of peace : Canada and the search for world order, 1943-1957*. Op. cit.

³⁴³ Kevin Spooner. *Canada, the Congo Crisis, and United Nations Peacekeeping*. Diss. Carleton University : Ottawa : 2002, p. 17.

Pourtant, les Canadiens se montrent initialement peu enclins à s'engager dans la gestion de la crise congolaise et à offrir plus qu'une assistance symbolique. C'est en fait sous la double pression de l'opinion publique canadienne d'une part et du Secrétaire général de l'ONU d'autre part que le gouvernement va être amené à revoir sa copie et à modifier substantiellement son approche initiale.

Le Premier ministre Diefenbaker s'était montré au départ très réticent à l'idée d'une participation significative du Canada à l'ONUC et a écarté dès le début le possible envoi de troupes de combat. Dans un discours au Parlement le 14 juillet 1960, jour de la création de l'ONUC, Diefenbaker prend bien soin de circonscrire toute contribution canadienne au seul transport aérien³⁴⁴ : il est d'ailleurs précisé à cette occasion que la mise à disposition du bataillon en attente pour les missions des Nations unies reste du seul ressort du gouvernement. Le Canada est cependant très vite sollicité par le Secrétaire général de l'ONU pour fournir des avions afin d'établir d'évacuer les ressortissants étrangers présents au Congo, occidentaux notamment, et d'assurer l'acheminement des denrées alimentaires. Dag Hammarskjöld requiert également du personnel logistique, des signaleurs afin d'assurer le rétablissement des communications et des troupes de combat.

Le fait que l'ONU se tourne aussi rapidement vers Ottawa révèle à quel point le Canada est déjà considéré comme un partenaire « naturel » des opérations onusiennes de paix, tout en attestant de la représentation positive, en terme de neutralité et d'impartialité notamment, dont bénéficie ce pays : en effet, en tant que pays membre de l'OTAN, le Canada ne fait pas, de prime abord, un candidat idéal pour intervenir dans un conflit largement influencé par les dynamiques de la « guerre froide ». Pourtant, il semble que dans un premier temps, le Canada soit perçu comme un pays suffisamment impartial pour que sa participation ne suscite pas de protestations trop véhémentes de la part des autorités soviétiques³⁴⁵.

La réponse du gouvernement canadien n'en reste pas moins contrainte : s'il accède rapidement à la première partie de la requête du Secrétaire général en affectant les avions réclamés en moins de 48 heures, il n'en va pas de même pour les éléments au sol. Il apparaît en effet difficile de rassembler rapidement les personnels nécessaires, étant donné l'étirement

³⁴⁴ Jack Granatstein. *Canada : peacekeeper...* Op. cit., p. 153.

³⁴⁵ Kevin Spooner. Op. cit., p. 413 et suiv.

des ressources militaires canadiennes. Surtout, le gouvernement se montre extrêmement réticent vis-à-vis de l'engagement substantiel de troupes canadiennes sur le sol congolais, et décline donc la demande du Secrétaire général. Ce refus s'explique également par le fait que Dag Hammarskjöld ait approché le Canada sur la base de son identité bilingue et biculturelle. Or en 1960, Diefenbaker n'est pas du tout prêt à considérer le Canada comme un pays « divisé entre francophones et anglophones [et que] toute demande de contribution ne devait pas se faire à cause du caractère bilingue du pays »³⁴⁶.

Le gouvernement modifie cependant rapidement sa position sous la pression de l'opinion publique : les événements au Congo font les gros titres des journaux canadiens ; les éditoriaux des grands quotidiens, relayés par l'opposition parlementaire, appellent à l'intervention de l'ONU dans un premier temps et à une contribution substantielle du Canada par la suite³⁴⁷. Face aux réticences exprimées par le gouvernement, une partie des journaux entame une virulente campagne de critiques : de manière significative c'est un journal bien connu pour ses tendances conservatrices, *The Globe and Mail*, qui ouvre la marche. Dans un éditorial en date du 22 juillet 1960, le journal fustige la participation du gouvernement – conservateur – à l'ONUC qu'il qualifie de « maigre » et d'« obsolète » ; les autres journaux enchaînent rapidement en s'interrogeant sur les raisons pour lesquelles le Canada n'est pas mieux représenté au sein de l'ONUC, pour terminer par une virulente critique des forces armées, toujours dans le *Globe and Mail* qui s'interroge ouvertement sur la qualité des troupes canadiennes. De manière plus acide, des journaux comme la *Province* de Vancouver notent qu'il n'aura fallu que quarante-huit heures à la Suède et à l'Irlande pour déployer leurs propres troupes, alors que le gouvernement estime qu'il faudra au minimum un mois pour que les soldats canadiens arrivent au Congo³⁴⁸.

À la fin du mois de juillet, le gouvernement cède aux pressions émanant à la fois de la scène politique nationale et de l'ONU en autorisant l'envoi d'un maximum de cinq cent soldats, et parmi eux deux-cent signaleurs, au Congo. Il reste cependant ferme sur son refus d'envoyer une unité combattante en bonne et due forme : la contribution canadienne à

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 75.

³⁴⁷ Kevin Spooner. Op. cit., p.64.

³⁴⁸ Jack Granatstein. Canada and Peacekeeping : Image and Reality. Op. cit., p. 235.

l'ONUC demeure marquée du sceau du pragmatisme et de la prudence. Ce n'est d'ailleurs pas sans inquiétudes que les diplomates canadiens à New York verront progressivement l'ONUC se départir de son mandat traditionnel de force neutre d'interposition, en ayant recours à la force notamment contre la gendarmerie du Katanga. Le rôle joué par le Canada dans la gestion de la crise congolaise est façonné par cette nécessité affichée d'une neutralité compatible avec la préservation des intérêts occidentaux. Ce parti pris se traduit par exemple par le refus canadien de transporter des troupes belges dans les avions de la RCAF. Les autorités canadiennes auront à cœur également d'exprimer leur soutien au maintien de l'intégrité territoriale congolaise.

La neutralité affichée est cependant ambiguë là encore comme l'expriment les vives critiques du Premier ministre Diefenbaker à l'encontre de Moscou, ou encore les préférences des autorités canadiennes pour le président congolais Kasavubu, jugé pro-occidental. Néanmoins, Ottawa se démarque des autres membres de l'OTAN par sa volonté d'ouverture et de conciliation quant à la formation du futur gouvernement congolais ; les officiels canadiens ont également une image beaucoup plus modérée de Lumumba que leurs alliés occidentaux. Enfin, le Canada prend bien soin de ne pas s'aliéner les pays africains et asiatiques en taisant toute opposition publique sur le régime de Lumumba. De manière générale, les Canadiens se montrent de plus en plus réticents à soutenir les pays occidentaux, notamment l'Angleterre et la Belgique, dès lors qu'ils défendent leurs positions coloniales³⁴⁹. L'ONUC sert au final à renforcer l'image de neutralité et de bienveillance que les autorités canadiennes se plaisent à revendiquer, tout en confortant le public dans l'idée d'une vocation du Canada pour ce genre d'activité.

³⁴⁹ Kevin Spooner. *Op. cit.*, p.415.

Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, il s'agissait en premier lieu de dévoiler les logiques sous-jacentes au processus d'institutionnalisation d'une certaine pratique – le maintien de la paix – au sein de la politique étrangère canadienne. Autrement dit, d'étudier la manière dont certains modes d'action relativement épars s'agrègent jusqu'à constituer un rôle, c'est-à-dire un ensemble de pratiques stables et permanentes. Ce rôle se manifeste tout d'abord par son caractère récurrent, comme en témoigne la remarquable continuité des gouvernements canadiens, au-delà des clivages politiques, à l'égard de l'ONU. Son institutionnalisation suppose également l'assignation de tâches spécifiques aux organisations en charge de l'application de cette politique, ce qui passe par exemple par la création d'un cursus de formation dédié au maintien de la paix au sein de l'armée canadienne.

L'institutionnalisation du rôle est donc manifeste. L'analyse devait être complétée par une étude des motifs à l'origine de ce processus d'institutionnalisation, d'où l'accent mis sur la recherche de facteurs explicatifs. Nous nous sommes notamment interrogés sur la part dévolue aux contraintes institutionnelles d'une part, et au calcul politique d'autre part. Ne serait-ce que parce que la politique canadienne de maintien de la paix répond à certains intérêts, tant sur le plan interne que sur la scène internationale, elle n'apparaît pas entièrement déterminée par les contraintes institutionnelles. Nous avons ainsi démontré que certains acteurs ont pu jouer de la popularité de cette pratique à des fins politiques, tandis que d'autres, comme Pierre E. Trudeau, se sont efforcés d'en modifier certains traits.

Tout en tenant compte de ces nuances, force est de constater toutefois que ces changements apparaissent limités, ce qui nous permet de conclure sur l'importance déterminante des variables institutionnelles et de leur caractère contraignant. Cette contrainte est manifeste sur deux niveaux : sur la scène interne, nous avons montré, à travers l'exemple de l'ONUC que l'incorporation du maintien de la paix dans l'imaginaire collectif canadien et son élévation au rang de symbole de l'unité nationale représentent de fait une réalité avec laquelle les décideurs doivent composer. Au plan international, la spécialisation du Canada dans ce secteur d'activité et sa position de leader dans le champ ne peut que renforcer les attentes de ses partenaires, au premier rang desquels le Secrétaire général de l'ONU.

L'hypothèse d'une certaine forme de conditionnement de la politique canadienne de maintien de la paix par les décisions prises dans le passé – le poids de l'héritage – semble en grande partie confortée, à la fois en raisons des contraintes institutionnelles et des bénéfices liés au respect de cette tradition. Ce qui signifie qu'en l'absence d'incitations – externes notamment – au changement, les évolutions observées apparaissent de nature essentiellement incrémentale. Il convient pour terminer, de souligner à quel point ce processus est favorisé par le contexte international spécifique dans lequel il s'inscrit, celui d'un environnement cognitif relativement stabilisé. Il s'agit dès lors de tester la validité de cette hypothèse – celle de l'institutionnalisation du rôle – dans le contexte particulièrement mouvant qui s'ouvre avec la fin de la « guerre froide ».

Chapitre 4 Rôle et modification des contraintes externes : la politique canadienne de maintien de la paix après la fin de la « guerre froide »

L'idée selon laquelle la fin de la « guerre froide » a introduit une rupture dans les relations internationales est devenue une sorte de vulgate de la discipline. Les analyses construites à partir de schémas discursifs binaires (par exemple entre « anciens » et « nouveaux » acteurs, ou encore entre « simplicité » de la période de la « guerre froide » et « complexité » aujourd'hui) exagèrent souvent la portée des changements. Ainsi, face à ces mutations de leur environnement international, les États seraient contraints de redéfinir leurs politiques étrangères ; pour nombre d'entre eux, un processus laborieux s'accompagnant d'une « crise d'identité »³⁵⁰.

En dépit du risque de surinterprétation, le discours de la rupture, du changement radical, ne doit pas être sous-estimé, ne serait-ce que parce qu'il s'impose comme une représentation dominante au sein des milieux académiques et politiques³⁵¹, acquérant dès lors la force d'une réalité. Cette représentation dominante de rupture nécessite doit être cependant amendée pour plusieurs raisons : en premier lieu, accorder une importance trop grande à cette idée de changement fait en effet courir le risque d'occulter les éléments – nombreux – de continuité. De surcroît, cette idée d'un « avant » et d'un « après » 1989³⁵² conduit bien souvent à accréditer l'hypothèse d'une évolution linéaire, qui affecterait tous les acteurs de manière

³⁵⁰ Frédéric Charillon. Fin ou renouveau des politiques étrangères ? In Charillon F. (éd.). *Les politiques étrangères, ruptures et continuités*. Paris : La Documentation française, p. 13-33, p. 14. Cette idée de crise d'identité, si elle est récurrente dans les analyses de la politique étrangère française depuis 1990, est également très présente dans la littérature canadienne. Voir par exemple, Charles-Philippe David, Stéphane Roussel. 'Middle Power Blues' : Canadian Policy and International Security after the Cold War. *American Review of Canadian Studies*, 28 (1-2), 1999, p. 131-156.

³⁵¹ En ce sens, la fin de la guerre froide peut être appréhendée comme un « point de repère » à partir duquel analyser l'évolution des représentations des acteurs. F. Charillon. Op. cit., p. 13.

³⁵² Comme le souligne Frédéric Charillon, l'expression même de « fin de la guerre froide » fait lui aussi débat. *Ibid.*, p. 16.

indifférenciée. En d'autres termes, à accorder la priorité aux variables externes pour expliquer les mutations intervenues dans les politiques étrangères des États, en négligeant de facto la spécificité des trajectoires nationales.

Ce chapitre vise, en évitant le double écueil de la simplicité apparente et du systémisme, à rendre compte de la façon dont la modification de l'environnement extérieur affecte la politique canadienne de maintien de la paix. Nous nous attacherons dans la première section, à replacer ce processus de redéfinition dans le contexte plus général des mutations affectant la pratique du maintien de la paix onusien depuis la chute du mur de Berlin. Ces mutations aboutissent à une recomposition du rôle des États dans ce domaine, dont les nouveaux contours demeurent cependant imprécis. Cette imprécision tient en grande partie aux tensions provoquées par la coexistence de deux systèmes normatifs concurrents, celui du maintien de la paix « classique » fondé sur les principes de souveraineté et de non ingérence, et celui de l'intervention (ingérence) humanitaire. Ces tensions se traduisent sur le terrain par une incertitude sur les modalités d'intervention des États, et sur leur place dans cette nouvelle configuration.

Ces tensions et la période de flottement qui les accompagne sont également perceptibles dans la formulation de la politique canadienne de maintien de la paix, qui fera l'objet de la deuxième section de ce chapitre. Cette politique apparaît en effet marquée par une déconnexion grandissante entre des discours ouvertement interventionnistes, comme celui de la sécurité humaine, et les pratiques effectives qui s'orientent au contraire vers une définition beaucoup plus restrictive des intérêts et du rôle du Canada dans le maintien de la paix. Cette contradiction apparaît au final comme étant le produit de la concurrence de points de vue qui traverse l'appareil gouvernemental pendant toutes les années 1990 : deux conceptions de la sécurité s'affrontent en effet en son sein, rendant plus problématique l'édification d'un consensus sur le rôle légitime du Canada dans le maintien de la paix. C'est pourquoi la politique du gouvernement canadien apparaît dans cette période erratique et souvent contradictoire.

Section I Nouvelle division du travail et recomposition des rôles des acteurs étatiques : le maintien de la paix après la « guerre froide »

La pratique du maintien de la paix est affectée par des modifications profondes, qui accèdent à première vue cette idée de rupture. La croissance exponentielle qui caractérise ce secteur tant en termes de nombre d'opérations que de pays participants, couplée à l'émergence de « nouvelles » normes d'intervention, constituent autant d'éléments qui contraignent les États à redéfinir leurs modalités d'intervention. Une nouvelle répartition des tâches entre les acteurs de la scène internationale émerge progressivement, ce qui ne manque pas d'avoir d'importantes répercussions sur la politique étrangère canadienne, dans la mesure où cette nouvelle division du travail aboutit à une remise en question de la place privilégiée qu'occupait jusqu'alors le Canada sur ce créneau d'activité. Les acteurs se voient dès lors amenés à redéfinir le rôle et les intérêts défendus par ce pays sur la scène internationale, pour répondre à la césure provoquée par la fin de la « guerre froide ».

I. Les modifications structurelles du maintien de la paix dans un ordre international en mutation

Commentaire [mc1]: Attention ! mis en partie dans intro générale!

Suivant l'analyse d'Alex J. Bellamy, en l'espace de quelques années (1988-1993), le maintien de la paix subit une triple modification : quantitative, qualitative et normative³⁵³. En effet, par le nombre de missions créées, par les moyens alloués et les objectifs poursuivis, le maintien de la paix des années 1990 n'offre que peu de ressemblance avec les opérations de surveillance des frontières déployées dans les années 1960.

Ce processus accéléré d'évolution d'une pratique, dont les contours étaient restés peu ou prou inchangés depuis 1956, s'explique au premier chef par l'évolution de la conflictualité dans l'après « guerre froide », caractérisée par la résurgence des conflits « internes ». L'appareil doctrinal du maintien de la paix onusien, conçu on s'en souvient pour des conflits *entre* les États, révèle cependant très vite ses limites, dans la mesure où il apparaît inadapté à l'hétérogénéité des situations auxquelles sont confrontés les casques bleus.

³⁵³ Alex J. Bellamy, Paul Williams et Stuart Griffin. *Understanding Peacekeeping*. Op. cit., p. 75.

Les nombreux travaux pour penser cette transformation, tant dans un cadre académique que dans les cercles de policy-making, ne font au final qu'ajouter à la confusion ambiante, comme en témoigne le flou sémantique qui s'installe autour du terme même de « maintien de la paix » : utilisé tantôt de manière générique, pour désigner l'ensemble des interventions de l'ONU par exemple, tantôt comme renvoyant à un mode parmi d'autres de gestion des conflits, aux côtés de la « prévention », de « l'imposition », voire de la « consolidation de la paix ». Cette inflation lexicale se complique de problèmes de traduction entre l'anglais et le français (par exemple pour *peace-making* et *peace-enforcement*), qui renvoient à des représentations culturelles différentes. Cette confusion reflète le vide doctrinal dans lequel opèrent les principaux acteurs, motivés par des intérêts et des représentations souvent concurrents. La jonction progressive de deux systèmes normatifs différents, celui du maintien de la paix « classique », et celui de l'intervention humanitaire, ne résout en rien cette tension, et contribue à précipiter le maintien de la paix onusien dans une crise sans précédent suite aux échecs encourus sur le terrain.

A. D'un rôle périphérique à une position centrale : le maintien de la paix dans le monde post-« guerre froide »

De nos jours, [...] les Nations unies bénéficient d'un capital de crédibilité presque trop important. [...] Le problème actuellement n'est en effet pas tant de convaincre le Conseil de sécurité de la nécessité de mettre en place une nouvelle opération de maintien de la paix, que de freiner son enthousiasme à le faire, au risque de ne pas suffisamment évaluer les réelles chances de succès de la mission³⁵⁴.

Ces propos de celui qui était, au début de la décennie 1990, Secrétaire général adjoint de l'ONU aux opérations de maintien de la paix illustrent parfaitement les modifications spectaculaires qui traversent ce champ au sortir de la « guerre froide » : une place jusque là périphérique, le maintien de la paix se positionne au centre de l'agenda politique. Cette évolution est d'abord de nature quantitative : de 1988 à 1993, le nombre de missions de maintien de la paix ne cesse de croître, puisque sur cette période vingt nouvelles opérations sont autorisées, alors que de 1956-1988 seulement treize missions virent le jour. Le nombre de personnels, tant civil que militaire, déployés dans ce type de mission augmente également

³⁵⁴ Marrack Goulding. *The Evolution of United Nations Peacekeeping*. *International Affairs*, 69 (3), 1993, p. 451-464, p. 464.

de manière très conséquente : par exemple sur la seule année 1992, il passe de 11 000 à 52 000 personnes. Conséquence logique de cette croissance exponentielle, le coût du maintien de la paix est lui multiplié par cinq pour atteindre, toujours en 1992, une moyenne annuelle de 2,8 milliards de dollars, ce qui n'est pas sans poser de graves problèmes à l'organisation onusienne dans la mesure où de nombreux États membres rechignent à se mettre à jour de leurs cotisations³⁵⁵.

Cet engouement pour le maintien de la paix trouve son origine évidente dans les mutations profondes qui affectent le contexte international au début de la décennie 1990 : la disparition de la rivalité Est/Ouest met en effet fin à la paralysie du Conseil de sécurité de l'ONU lequel retrouve toute la latitude d'action initialement prévue par la Charte de l'organisation. L'enthousiasme qui prévaut à l'ONU à cette époque et la foi retrouvée dans les vertus de l'action multilatérale trouvent donc quelques fondements³⁵⁶. Si les contours de l'ordre international qui se dessine dans la période 1989-91 apparaissent encore flous, bon nombre d'acteurs, au premier rang desquels le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali estiment que la période qui s'ouvre alors présente de nombreuses opportunités pour les Nations unies.

Notamment et suite à l'effondrement de l'ordre bipolaire, l'organisation émerge comme le seul acteur à même de jouer un rôle dans la résolution des conflits hérités de la « guerre froide ». La chute du mur de Berlin s'accompagne en effet du retrait des superpuissances de nombreuses régions, comme l'Afrique australe par exemple, où elles s'étaient directement affrontées jusqu'en 1990. Des conflits, « internes » pour la plupart, largement occultés jusque là par les dynamiques propres à la logique bipolaire et en partie alimentés par elles, gagnent en visibilité, ce qui d'une part contribue à l'explosion du maintien de la paix onusien tout en accréditant la thèse couramment répandue du désordre suscité par la fin de la « guerre froide » d'autre part³⁵⁷.

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 460.

³⁵⁶ Michael Barnett. *Eyewitness to a Genocide. The United Nations and Rwanda*. Ithaca & London : Cornell University Press, 2002, p. 28.

³⁵⁷ Kenneth Waltz. The Emerging Structure of International Politics. *International Security*, 18 (2), p. 44-79.

En réalité, l'augmentation conséquente des interventions de l'ONU s'explique justement par la nécessité de gérer des conflits largement hérités de la période 1947-1988 : sur la vingtaine de missions de l'ONU qui se mettent en place entre 1988 et 1993, au moins une douzaine ont trait à la gestion de conflits « anciens », comme au Mozambique et en Angola par exemple³⁵⁸, dont les perspectives de règlement achoppaient auparavant sur les intérêts des superpuissances. Qui plus est, la période qui s'ouvre à partir de 1988, loin d'être caractérisée par une recrudescence du phénomène guerrier, se distingue au contraire par une baisse de la conflictualité³⁵⁹.

Cette première transformation, de nature quantitative, du champ du maintien de la paix débouche assez vite sur la prise de conscience de la nécessité d'une réforme des mécanismes onusiens de prévention et de gestion des conflits. Au niveau organisationnel, le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) est créé en 1992, sous la houlette de Kofi Annan, et a pour tâche de s'occuper spécifiquement des aspects opérationnels et de planification des missions de paix. Décision est également prise, étant donné l'évolution du maintien de la paix vers une plus grande multidisciplinarité, de placer désormais les nouvelles opérations sous l'autorité d'un représentant spécial du Secrétaire général, chargé de coordonner les volets civil et militaires³⁶⁰.

Cette évolution est cependant loin de concerner l'ensemble des missions de paix autorisées sur la période : la plupart relèvent en effet toujours du maintien de la paix « traditionnel », et consistent essentiellement à surveiller l'application d'un cessez-le-feu dans des pays où un accord de paix a déjà eu lieu, afin de s'assurer d'une transition entre l'état de guerre et le retour à la paix³⁶¹. D'autres tâches s'ajoutent il est vrai à ce mandat classique,

³⁵⁸ Roland Marchal. *Les chemins de la guerre et de la paix : fins de conflits en Afrique orientale*. Paris : Karthala, 1997.

³⁵⁹ Alex J. Bellamy et al notent ainsi le nombre de conflits a quasiment été divisé par deux entre 1988 et 1999, passant de trente-trois guerres répertoriées à dix-huit. Alex J. Bellamy. Op. cit., p. 79.

³⁶⁰ Étant donné le mandat relativement limité des opérations de maintien de la paix déployées durant la « guerre froide », cette tâche était auparavant dévolu au seul commandant de la force. Désormais, il doit lui même rendre compte au représentant du Secrétaire général. David M. Malone, Karin Wermester. Boom and Bust ? The Changing Nature of UN Peacekeeping. In Abedajo A., Lekha Sriram C. (eds). *Managing Armed Conflicts in the 21st Century*. London : Frank Cass, 2001, p. 37-55, p. 41.

³⁶¹ Ce type d'opérations est également appelé « opérations de transition » et diffèrent du maintien de la paix « traditionnel » dans le sens où le dernier vise à créer les conditions nécessaires à la signature

comme la surveillance, voire l'organisation des élections, alors que l'intégration de composantes civiles toujours plus importantes amène à repenser les interactions complexes entre personnel civil et militaire au sein d'une opération de maintien de la paix. Il n'en reste pas moins que les principes régissant l'autorisation de ces nouvelles opérations – consentement, impartialité, recours minimum à l'usage de la force – ne font l'objet d'aucune contestation.

Parallèlement à ces opérations de facture classique, un autre type d'opérations émerge, à tort qualifié de maintien de la paix de « deuxième génération »³⁶² ou « maintien de la paix élargi ». Ces missions se distinguent des premières à la fois en termes de conditions de déploiement et de mandat. Les contextes sont en effet sensiblement différents des opérations dites de « première génération », dans la mesure où il s'agit pour la grande majorité de guerre civiles au climat extrêmement volatil : le cessez-le-feu cesse ici d'être un préalable au déploiement, soit parce qu'inexistant, soit parce que de nature beaucoup trop fragile et susceptible d'être rompu à chaque instant³⁶³. En outre, l'objectif de ces missions n'est pas tant de maintenir la paix que de créer des conditions propices à sa restauration. Les casques bleus se retrouvent dès lors engagés dans un nombre toujours croissant d'activités, sans que les moyens nécessaires leur soient forcément alloués ou que la nature de ces activités soit clairement définie. Elles ont pour la plupart trait au désarmement des factions belligérantes, à la protection des convois humanitaires ou encore à la séparation des combattants, autant de tâches qui placent les casques bleus onusiens dans des positions pour le moins ambiguës au regard des principes de neutralité et d'impartialité.

Si la lecture en termes générationnels présente l'inconvénient de masquer les continuités existantes entre les opérations de la « guerre froide » et celles d'après 1989 – l'ONUC par exemple présente toutes les caractéristiques des opérations de maintien de la paix de « seconde génération » – elle nous informe cependant sur les représentations alors émergentes. La

d'un accord politique, alors que les opérations de transition interviennent après la signature d'un accord politique.

³⁶² J. Mackinlay, J. Chopra. Second Generation Multinational Operations. *The Washington Quarterly*, 15 (3), p. 113-131.

³⁶³ Ce fut par exemple le cas en Bosnie où la force de l'ONU, la FORPRONU s'employât à négocier une centaine de cessez-le-feu qui pour la plupart étaient rompus dans les vingt-quatre heures suivant la signature de l'accord. Alex J. Bellamy, Op. cit., p. 129.

conception qui s'impose progressivement est celle d'un maintien de la paix plus musclé et plus interventionniste, accréditant l'idée d'une césure historique dans la pratique onusienne de gestion des conflits, désormais majoritairement orientée vers la résolution des conflits civils et la promotion de valeurs associées à la démocratie libérale.

La promotion de ce « nouvel interventionnisme » trouve cependant rapidement ses limites : dès la fin de l'année 1992, les difficultés rencontrées par les casques bleus en Bosnie, puis par la suite en Somalie, l'enlisement des pourparlers de paix dans des pays comme l'Angola et dans une moindre mesure le Mozambique font l'effet d'une douche froide sur l'enthousiasme qui prévalait quelques années auparavant. À cela s'ajoute la crise financière de l'organisation qui, si elle trouve ses racines dans la décennie précédente et s'explique en partie par la volonté du gouvernement Reagan de réduire la contribution des États-Unis, s'aggrave du fait de l'augmentation conséquente des coûts reliés aux opérations de maintien de la paix. En août 1992, le Secrétaire général estime ainsi que les États membres doivent encore quelques deux milliards de dollars à l'ONU ; le premier débiteur demeure sans conteste Washington, dont les élites politiques tant sous Georges Bush puis plus tard sous Bill Clinton font preuve d'un soutien de moins en moins marqué à l'ONU et rechignent à se mettre à jour de leurs cotisations³⁶⁴.

Le comportement américain s'explique principalement par le scepticisme grandissant de Washington quant à l'efficacité de l'ONU dans le maintien de la paix : la promotion d'une approche plus musclée s'est en effet traduite sur le terrain, notamment en Somalie, par le basculement dans une « zone grise » où les casques bleus se trouvent prisonniers d'injonctions contradictoires, entre maintien et imposition de la paix ce qui met en péril leur impartialité et donc leur légitimité et in fine leur sécurité. La multiplication de ces situations, en soulignant le contraste grandissant entre les écrits théoriques sur le maintien de la paix et les réalités du terrain, atteste de l'essoufflement de la doctrine du maintien de la paix. Mais c'est aussi l'aboutissement logique du faible degré de codification qui caractérise le maintien de la paix depuis 1956 : fondée sur le fameux « Chapitre VI bis », cette pratique ne dispose

³⁶⁴ Rappelons que la participation américaine au budget de l'ONU s'élève à un peu plus de 30 pour cent du budget d'imposition séparé. Par comparaison, celle du Canada est de 3,11 pour cent. Albert Legault. Les Nations unies, le maintien de la paix et le Canada. In Hampson F. O., Maule C. J. (eds). *Global Jeopardy - Canada Among Nations, 1993-1994*. Carleton University Press : Ottawa, 1993, p. 229-250, p. 231-32.

d'aucune base légale pas plus que d'une définition formelle. Son développement s'est effectué de manière largement incrémentale, ce qui était à la rigueur conciliable avec l'ampleur réduite et le nombre relativement restreint des opérations autorisées entre 1956 et 1989³⁶⁵. Tel n'est plus le cas cependant à partir de 1990, et la crise financière et politique que traverse le maintien de la paix onusien à partir de 1992 est en grande partie la conséquence du vide doctrinal dans lequel opèrent les principaux acteurs.

B. Le vide doctrinal de la pratique onusienne du maintien de la paix

Outil exclusivement destiné à l'origine à gérer les conflits interétatiques selon une conception traditionnelle des enjeux sécuritaires, le maintien de la paix « classique » révèle très vite ses limites face à l'hétérogénéité des situations auxquelles sont confrontés les casques bleus onusiens dans l'environnement post-« guerre froide ». Les acteurs se voient dès lors contraints de procéder à une refonte de leurs concepts d'intervention pour répondre à l'évolution de la conflictualité sur la scène internationale. L'*Agenda pour la paix*³⁶⁶ représente l'une des premières tentatives de clarification de cette pratique emblématique de l'organisation onusienne, en proposant une classification de différents types d'opérations. Le maintien de la paix « traditionnel », entendu dans le rapport du Secrétaire général comme l'ensemble des techniques visant à contrôler l'exécution d'un cessez-le-feu, gérer des zones tampons entre les parties belligérantes ou encore déployer des observateurs aux frontières, coexiste désormais avec cinq autres types d'activités : le déploiement préventif visant à prévenir l'éclatement d'un conflit comme ce fut le cas en Macédoine, les opérations mises en place pour soutenir un processus de paix, alors que des accords de paix sont déjà intervenus, comme en Namibie, les opérations dites « humanitaires », visant à assurer la protection de couloirs humanitaires, celles qui relèvent du « peacemaking » c'est à dire qui visent à créer les conditions nécessaires à la paix dans des pays en proie à une guerre civile, et enfin les

³⁶⁵ Jean-Paul Brodeur. *Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992-1995) – Partie 3. Cultures & Conflits*, n°29-30, 1998, p. 211-228.

³⁶⁶ Boutros Boutros-Ghali. *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*. Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992. New York : Nations unies, 1992.

opérations d'imposition de la paix à proprement parler, qui relèvent elles exclusivement du chapitre VII et où l'agresseur est clairement désigné.

Maintien (*peacekeeping*), restauration (ou rétablissement – *peacemaking*) et imposition de la paix (*peace enforcement*) : tels sont en substance les trois principes censés servir d'ossature doctrinale aux futures opérations de paix post-« guerre froide ». Les distinctions entre ces différents types d'opérations ne sont cependant pas aussi nettes que la classification de l'*Agenda* le laisse penser dans la mesure où sur le terrain, nombre d'opérations ne peuvent être clairement identifiées à l'une ou à l'autre de ces catégories du fait de leur nature hybride. Les opérations les plus ambitieuses mises en place en Bosnie ou en Somalie s'inscrivent par exemple dans un continuum entre maintien, restauration et imposition de la paix, comme en témoignent les mandats successifs les encadrant, relevant tantôt du chapitre VI, tantôt du chapitre VII de la Charte des Nations unies. À ce flou terminologique, s'ajoutent de surcroît des divergences d'interprétation des évolutions affectant le maintien de la paix entre les principaux acteurs : une ligne de césure se dessine progressivement entre une conception américaine et une doctrine européenne défendue par la Grande-Bretagne et la France – partagée également par le Canada – sur la distinction à opérer entre les opérations de maintien de la paix d'une part et celle relevant de l'imposition de la paix d'autre part.

La doctrine américaine, qui est également celle retenue par l'OTAN pour les opérations de soutien à la paix en janvier 1993, estime que ces deux types d'opérations doivent être mêlés : chacune se situant aux deux extrémités d'un continuum et la progression dans l'un ou l'autre sens étant directement liée au niveau de violences enregistrée lors d'un conflit. Entre les deux extrémités se trouve une « zone grise » (« *grey area* ») caractérisée par une situation volatile à mi-chemin entre la guerre et la paix³⁶⁷. Cette approche qui confond le maintien et l'imposition de la paix et qui encourage le recours à la force contre un agresseur désigné est de fait largement incompatible avec la conception onusienne. La doctrine européenne demeure au contraire beaucoup plus proche de celle de l'ONU dans la mesure où les États européens et le Canada insistent sur la nécessité de distinguer clairement maintien et

³⁶⁷ Patricia A. Chilton, *Maintien de la paix et puissances : les nouveaux concepts stratégiques et les organisations internationales*. *La Revue Internationale et Stratégique*, 17, 1995, p. 15-28. .

imposition de la paix³⁶⁸ : il s'agit de fait de deux types d'opérations fondamentalement différentes, tant dans les moyens déployés (force légère / lourde), dans leurs objectifs (superviser un accord de paix / restaurer la paix), que dans leurs principes (consentement / absence de consentement). La notion de consentement demeure en effet essentielle aux yeux des Européens car elle seule peut fonder la légitimité des interventions onusiennes et préserver l'image d'impartialité des casques bleus sur le terrain. Elle renvoie à une vision classique du maintien de la paix où le recours à la force n'est envisagé que de manière minimale et ultime.

Cette distinction réaffirmée entre maintien et imposition de la paix n'est cependant pas partagée par tous ; de surcroît, elle est mise à mal sur le terrain par les opérations de maintien de la paix dit « élargi ». Le problème principal de ce type de missions réside dans leur ambiguïté dans la mesure où leurs mandats et les conditions dans lesquelles elles s'exercent diffèrent sensiblement du maintien de la paix de « première génération », alors que les principes qui les sous-tendent (impartialité, consentement, recours minimum à l'usage de la force) renvoient eux à une conception traditionnelle du maintien de la paix. Ici encore, les acteurs opèrent dans un vide doctrinal quasi complet qu'ils tentent de combler chacun à leurs façons : la doctrine britannique, fondée largement sur l'expérience des forces anglaises en Bosnie, si elle reconnaît le changement qualitatif qui s'est opéré avec ce type de mission, en termes d'engagement et d'échelle, estime par exemple que les outils conceptuels du maintien de la paix traditionnel peuvent cependant être mobilisés pour répondre aux défis posés par ce type de mission. En substance, ils n'établissent donc pas de différences entre maintien de la paix classique et maintien de la paix « élargi ».

L'ambiguïté doctrinale est également renforcée par le glissement qui s'opère dans certains cas entre restauration et imposition de la paix, tout particulièrement dans les situations de guerre civiles, soit que des violences génocidaires s'exercent à l'encontre de minorités ethniques, politiques ou religieuses, soit que la population dans son ensemble n'apparaisse menacée par une crise humanitaire imminente. Ce type d'opérations soulève la question de la légitimité du recours à la force, et plus largement de la légitimité de l'intervention des acteurs

³⁶⁸ Rapport au Premier ministre. *La Participation de la France aux Opérations de Maintien de la Paix*. François Trucy (sénateur du Var, maire de Toulon, parlementaire en mission 4 août 1993 – 4 février 1994), Paris : La Documentation française, 1994.

de la communauté internationale dans des conflits dits « internes »³⁶⁹. Ces missions se révèlent malheureusement emblématiques des contradictions qui caractérisent la pratique onusienne du maintien de la paix au sortir de la « guerre froide », elles-mêmes directement liées à l'inadéquation de l'appareillage doctrinal onusien : élaboré dans le contexte particulier de la « guerre froide », la doctrine onusienne se révèle obsolète face à l'évolution radicale de l'environnement des années 1990. Il en résulte une absence de consensus doctrinal entre les principaux acteurs de la scène internationale, absence qui doit se comprendre en partie comme exprimant des intérêts et des représentations divergents vis-à-vis du rôle de l'organisation onusienne dans le « nouvel ordre mondial ».

Le problème ne réside cependant pas tant au niveau de la *doctrine* du maintien de la paix post-« guerre froide », que des *normes* régissant l'intervention : les opérations dites de « deuxième génération » ont en effet pour caractéristiques d'opérer à la jonction de deux principes parfaitement contradictoires, celui du maintien de la paix d'une part et celui de l'intervention humanitaire d'autre part. Or l'un comme l'autre renvoie à un système normatif fondé sur des visions très différentes de la sécurité et de l'ordre international.

C. Deux systèmes normatifs concurrents : maintien de la paix et intervention humanitaire

Le maintien de la paix repose sur une conception traditionnelle de la sécurité : prioritairement destiné à régler des conflits interétatiques, le déploiement de casques bleus sur le terrain a pour objectif premier de circonscrire le conflit et limiter les tensions pouvant survenir entre les deux blocs afin de préserver l'équilibre international. Les principes régissant le maintien de la paix onusien durant la « guerre froide » renvoient donc à une conception stato-centrée de la sécurité, pensée comme un objet en soi et renvoyant de manière exclusive aux menaces de types militaires et aux moyens, eux aussi militaires, permettant de les contenir³⁷⁰. Cette grille de lecture, si elle est largement dominante durant la « guerre

³⁶⁹ En ce qui concerne la Somalie, cette légitimité n'est pas tant interrogée du côté des motivations de l'intervention que de la forme que celle-ci doit prendre.

³⁷⁰ Barry Buzan. *People, States and Fear : an Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Area*, New York : Harvester – Wheatsheaf, 1991.

froide », du fait de l'emprise des courants réalistes et néo-réalistes sur l'analyse du système international, n'empêche cependant pas l'émergence de discours différents appelant à une redéfinition du concept de sécurité non seulement en tant qu'objet mais également en tant que référent³⁷¹. Avec la fin du système bipolaire ces représentations concurrentes du néo-réalisme gagnent en visibilité et sont présentées comme des alternatives crédibles à la conception stato- et militaro-centrée de la sécurité.

Ces travaux, bien que ne reposant pas tous sur les mêmes postulats³⁷², s'accordent néanmoins sur le caractère désormais multidimensionnel de la sécurité : le champ des études de sécurité se trouve ainsi élargi pour intégrer des menaces non exclusivement militaires – comme les phénomènes migratoires, la dégradation de l'environnement ou encore les problèmes d'ordre économique qui se voient de fait érigés au rang de menace potentielle à la sécurité de l'État – alors que le concept est lui-même repensé afin de multiplier les niveaux d'analyse³⁷³. Cette dernière perspective, en insistant sur la nécessité de prendre en compte les dimensions non seulement nationales et internationales, mais également régionales, locales, voire individuelles, de la sécurité, se révèle comme la plus sérieuse concurrente de la lecture

³⁷¹ Ayse Cehan. Analyser la sécurité : Dillon, Waever, Williams et les autres. *Cultures et Conflits*, 31-32, automne 1998, p. 39-62.

³⁷² Tout en considérant les postulats réalistes comme trop réductionnistes, la plupart de ces études ne vont en effet pas jusqu'à remettre en cause la centralité de l'acteur étatique : ainsi, la perspective adoptée par Barry Buzan, si elle défend une conception multidimensionnelle de la sécurité, à la fois sur une échelle horizontale et verticale, n'en assume pas moins que l'État reste l'acteur principal. Les autres niveaux d'analyse de la sécurité restent en effet subordonnés aux niveaux étatique et international. Hussein Solomon, Maxi Van Aardt. « *Caring* » security in Africa : theoretical and practical considerations of new security thinking. Pretoria : Institute for Security Studies, ISS Monograph Series n°20, 1998.

Comme le souligne Dider Bigo, cette évolution en demi-teinte répond à des logiques institutionnelles et bureaucratiques qui traversent le champ des études de sécurité au sortir de la « guerre froide ». Dans le but de préserver leurs positions dans ce champ, les professionnels de la sécurité adoptent des stratégies de recyclage de leurs compétences dans le domaine de gestion du risque, en intégrant l'appariation de « nouvelles menaces » dans leurs études, mais sans remettre en question leurs prémisses épistémologiques. Didier Bigo. Grands débats dans un Petit monde. Les débats en relations internationales et leur lien avec le monde de la sécurité. Partie 3. *Cultures et Conflits*, 19-20, automne 1995.

³⁷³ En réalité, une ligne de césure apparaît entre les partisans d'un élargissement du champ et ceux qui optent pour un approfondissement du concept. Les premiers restent comme on l'a dit, attachés à une conception stato-centrée des relations internationales, alors que les études mettant l'accent sur l'approfondissement du concept remettent plus directement en question les postulats néo-réalistes. Keith Krause. Broadening the Agenda of Security Studies : Politics and Methods. *Mershon International Studies review*, 40 (2), oct. 1996, p.229-54, p. 231.

néo-réaliste des relations internationales. En particulier, l'émergence d'un discours axé sur la *sécurité humaine* à partir de 1992-1993³⁷⁴ – qui sera par ailleurs amplement repris par le gouvernement libéral de Jean Chrétien à partir de 1996 – conduit à dissocier la sécurité de l'État de celle de l'individu, deux notions qui jusqu'alors étaient amalgamées, la sécurité de l'État devant garantir *in fine* celle de ses citoyens³⁷⁵.

En repositionnant les problèmes de sécurité au niveau de l'individu, tout en intégrant un éventail très large de menaces, en affirmant la primauté des principes moraux dans la vie politique internationale et en défendant l'idée d'une supériorité de l'intérêt général sur celui d'un groupe souverain, la sécurité humaine s'inscrit dans la lignée de la pensée idéaliste de la théorie des relations internationales³⁷⁶. En insistant sur la protection des personnes avant celle de l'État, la sécurité humaine promeut une conception humaniste de la politique internationale et s'intègre dans un ensemble normatif plus large, dont les racines remontent à la fin du 19^{ème} siècle : la lutte contre la traite et l'esclavage, l'émergence du droit international humanitaire porté notamment par le CICR, les mouvements de décolonisation à la fin des années 1950 et l'attrait renouvelé de la problématique des droits de l'homme à la même époque, sont autant de « nouveaux » principes qui concourent successivement à l'universalisation progressive de la notion d'humanité. Ces normes, qui toutes placent l'individu au cœur de leurs préoccupations, s'agrègent jusqu'à former un système relativement cohérent qui modifie profondément les représentations dominantes de la notion de souveraineté d'une part, ainsi que celles relatives à l'usage et aux objectifs légitimes de la force sur la scène internationale d'autre part³⁷⁷. La promotion de l'argument humanitaire ou du « droit d'ingérence »³⁷⁸ à la fin

³⁷⁴ Les premières ébauches de la sécurité humaine ont été formulées par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). UNDP. *New Dimensions of Human Security*. New York : Oxford Press, 1994.

³⁷⁵ Sur les rapports ambigus entre les individus et l'Etat dans le discours de la sécurité humaine, voir Keith Krause. Une approche critique de la sécurité humaine. In Rioux J-F. (dir.). *La sécurité humaine : une nouvelle conception des relations internationales*. Paris : L'Harmattan, 2001, p. 97.

³⁷⁶ Klaus-Gerd Giesen. *L'éthique des Relations Internationales. Les théories anglo-saxonnes contemporaines*. Bruxelles : Ed. Bruyant, 1992.

³⁷⁷ Martha Finnemore. *The Purpose of Intervention : Changing Beliefs About the Use of Force*. Ithaca and London : Cornell University Press, 2003, p. 66-67.

³⁷⁸ Bertrand Badie. *La diplomatie des droits de l'homme : entre éthique et volonté de puissance*. Op. cit.

du 20^{ème} siècle comme justifications de l'intervention militaire des États pour protéger des citoyens autres que les leurs, parachèvent ce processus³⁷⁹.

L'argument humanitaire se trouve de fait mobilisé de manière de plus en plus fréquente au sortir de la « guerre froide » : l'opération « Provide comfort » en Irak en avril 1991 destinée à créer des zones de sécurité au nord du pays pour protéger la population kurde de la répression engagée par Saddam Hussein, est souvent évoquée comme significative de l'évolution des représentations sur les modalités d'intervention de la communauté internationale. Elle est en effet justifiée par la plupart des décideurs occidentaux et par le Secrétaire général de l'ONU Javier Pérez de Cuéllar³⁸⁰ au nom de cet impératif humanitaire, ce qui leur permet au passage de se passer du consentement de l'État irakien sur le sol duquel se trouve la population menacée. Ce type d'intervention dans les affaires intérieures d'un État étant explicitement prohibée par la Charte de l'ONU en fonction d'une conception classique de la souveraineté³⁸¹, beaucoup d'observateurs s'accordent à dire que l'opération « Provide comfort » établit un précédent important dans l'émergence d'une nouvelle forme d'interventionnisme justifié non plus par la légitime défense ou de la menace pour la paix et la sécurité internationale, mais au contraire au nom d'une humanité commune. La nature des opérations de maintien de la paix mises en place par la suite, en Bosnie et surtout en

³⁷⁹ Martha Finnemore. Constructing Norms of Humanitarian Intervention. In Katzenstein P. J. (ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York : Columbia University Press, 1996, p. 153-185, p. 153.

³⁸⁰ Roberts A. Humanitarian War : Military Intervention and Human Rights. *International Affairs*, 69 (3), 1993, p. 429-449, p. 437.

³⁸¹ Et en particulier dans l'article 2 de la Charte, paragraphe 7 : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat no n'oblige les Membres à soumettre les affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII ». Le seul cas d'exception prévue étant celui de la légitime défense : les cas d'infraction à cette règle commune de non intervention ont d'ailleurs été la plupart du temps justifié, plus ou moins heureusement, au nom du principe de légitime défense (article 51), comme par exemple l'offensive menée par la Tanzanie en 1979 contre le régime ougandais d'Idi Amin Dada. Elles ont d'ailleurs, dans leur majorité, fait l'objet d'une condamnation routinière par les Nations unies. *Charte des Nations unies, comprenant le statut de la Cour internationale de justice, signée à San Francisco le 26 juin 1945*. Paris : Imprimerie nationale, 1945.

Somalie³⁸², qui mêlent allégrement dimension « humanitaire » et objectifs plus traditionnellement sécuritaires, et qui à des degrés divers sont justifiées par la mobilisation d'un registre discursif empruntant beaucoup au droit international humanitaire, viennent conforter cette hypothèse. Elles accréditent l'idée d'une modification profonde des modalités d'intervention de la communauté internationale en général et du maintien de la paix en particulier ; la mutation, quantitative, qualitative et normative de cette pratique, semble dès lors parvenue à son terme : les opérations de maintien de la paix ne se justifient désormais non plus au nom de la préservation de l'équilibre international, mais par l'impératif de venir en aide à des populations menacées, dans des pays ne présentant qu'un faible intérêt géopolitique pour les États participant à la force de l'ONU.

Plusieurs éléments allant à l'encontre de cette idée d'une ascension irrésistible de la norme humanitaire comme référent désormais obligé des interventions de la communauté internationale, méritent cependant d'être soulignés. En premier lieu, le recours à l'argument humanitaire ne dispose d'aucune base légale³⁸³ : selon la Charte des Nations unies, seule l'existence clairement identifiée d'une « menace pour la paix et la sécurité internationale » (Chapitre VII) peut servir de justification à une éventuelle intervention. L'exemple des différentes opérations autorisées en Somalie, entre 1992 et 1995 est à cet égard probant : bien que le registre discursif humanitaire ait été fortement mobilisé vis-à-vis des opinions publiques, c'est encore au nom du chaos régnant dans le pays, et qui représentait potentiellement une menace pour la sécurité régionale et internationale, que le Secrétaire général avait in fine justifié la mise sur pied de l'ONUSOM I en novembre 1992³⁸⁴.

³⁸² Les six résolutions concernant la Somalie mentionnent par exemple de manière systématique l'argument humanitaire. La délivrance de l'aide humanitaire et la protection de la population somalienne sont d'ailleurs parmi les principaux objectifs de l'ONUSOM I.

³⁸³ Au milieu des années 1970, le concept d'intervention humanitaire fait néanmoins débat, au moins dans le cercle restreint des spécialistes américains du droit international : la question est de savoir si ce type d'intervention pourrait être compatible avec la Charte des NU. La Charte organise en effet la coexistence de deux principes contradictoires, celui de l'intangibilité de la souveraineté de l'État qui condamne toute forme d'intervention dans les affaires internes (article 2), et celui de l'impératif de protection et de promotion du respect des droits de l'homme (article 1^{er}). Ces débats n'ont eu cependant que peu d'impacts sur les pratiques nationales et internationales jusqu'aux années 1990. Adam Roberts. Op. cit. p. 434.

³⁸⁴ En ce qui concerne l'Irak, la résolution 688 stipule que l'afflux de réfugiés dans la région représente une menace à la paix et la sécurité internationale, ce qui dès lors autorise l'intervention de la communauté internationale.

L'argument humanitaire n'était donc pas central ; qui plus est, il était loin de rencontrer l'approbation sans partage de tous les membres de la communauté internationale. La résolution 688 relative à l'opération « Provide confort » en Irak fut par exemple votée à une très petite majorité, l'une des plus faibles de l'histoire du Conseil de sécurité. Beaucoup de membres estimaient en effet que cette résolution posait un dangereux précédent et qu'elle était de surcroît incompatible avec l'article 2 de la Charte (qui condamne toute forme d'intervention dans les affaires intérieures d'un État membre)³⁸⁵.

L'un des principaux problèmes des interventions justifiées au nom de l'impératif humanitaire réside bien en effet dans la manière dont elles entrent en contradiction ouverte avec les principes qui jusque là régulaient le système international et inscrits dans la Charte des Nations unies, tels la souveraineté et le consentement. Les opérations hybrides dites de maintien de la paix élargi ou humanitaires illustrent bien comme on l'a vu les difficultés suscitées par la mobilisation de cet argument.

En outre, les critères de l'intervention des États pour répondre à une « crise humanitaire » demeurent discrétionnaires, comme l'illustre la tragédie rwandaise de 1994, qui se déroule sur fond d'inaction du Conseil de sécurité, en raison notamment, des réticences américaines à toute forme d'intervention. L'émergence du référent humanitaire ne se traduit donc pas par une automaticité de l'intervention, ce qui en retour relativise la thèse du pouvoir contraignant des normes, chère aux constructivistes. Cette contrainte est en effet identifiable au niveau des discours des principaux acteurs de la scène internationale, ce qui en marque en soi les limites. La mobilisation de l'argument humanitaire vise en effet à légitimer des pratiques (intervention dans les affaires intérieures d'un État) jusque là prohibées par la scène internationale. En d'autres termes, l'argument humanitaire sert à justifier au nom de principes moraux, les politiques de puissance des États les plus influents de la communauté internationale³⁸⁶ (Opération Turquoise, UNITAF). En ce sens, la direction d'une opération « humanitaire », d'une force multinationale d'intervention ou d'une opération de paix se révèle être un outil efficace au service des intérêts traditionnels des États. Le maintien de la paix, au sens large, devient pour reprendre l'expression de Patricia Chilton, un « critère de puissance », ce qui

³⁸⁵ Ainsi, le Yémen, le Zimbabwe et Cuba entre autres votent contre alors que la Chine et l'Inde s'abstiennent. Adam Roberts. *Op. cit.*, p. 438.

³⁸⁶ Bertrand Badie. *La diplomatie des droits de l'homme*. *Op. cit.*

n'est pas sans conséquence pour la répartition des rôles des acteurs étatiques dans ce secteur d'activité.

II. Le maintien de la paix, un critère de puissance : vers un risque de marginalisation des puissances moyennes ?

La nouvelle division du travail qui prend forme à la fin de la « guerre froide » doit se comprendre comme une conséquence de cette double mutation du maintien de la paix, à la fois quantitative et qualitative. Cette pratique, jusque là reléguée dans un espace relativement marginal, acquiert de fait une nouvelle visibilité sur la scène internationale, tout en nécessitant un nombre toujours plus important de ressources et donc d'acteurs disposés à s'investir dans cette activité. L'évolution de la pratique onusienne du maintien de la paix et l'émergence de nouvelles formes d'intervention amènent à une reconfiguration de la répartition des rôles entre les acteurs, ce qui n'est à l'évidence pas sans effets pour les États engagés de longue date dans ce secteur d'activité. L'arrivée de nouveaux acteurs dans cet espace bouscule les codes établis quant à la responsabilité et à la forme de l'intervention, et menace l'un des rares secteurs où des États de puissance dite « moyenne », comme le Canada, pouvaient espérer exercer une influence significative.

Caractérisées par des mandats ambitieux, les opérations de maintien de la paix post-« guerre froide » se révèlent grandes consommatrices de moyens humains et matériels. Le nombre de casques bleus connaît une croissance exponentielle entre 1990 et 1995, qu'il s'agit d'alimenter en faisant appel à un nombre toujours plus important de pays contributeurs. Les États traditionnellement engagés dans ce type d'activité comme le Canada ou la Finlande, se révèlent bien incapables de répondre à ces besoins en troupes, et ce d'autant plus que la plupart ont de longue date orienté leurs contributions sur des créneaux hyperspécialisés, comme les communications / transmissions.

De fait, sur toute la décennie 1990 la physionomie de la liste des principaux pays contributeurs de troupes est profondément modifiée³⁸⁷. Au début de la période, les pays occidentaux fournissent en effet plus de 80% des troupes destinées aux opérations de maintien

³⁸⁷ Voir Annexe 2, Tableau 1.

de la paix. En particulier, le groupe de pays que l'on peut rassembler sous l'étiquette, certes artificielle, de « puissance moyenne » (Australie, Autriche, Canada, Danemark, Finlande, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Suède) contribue pour plus de la moitié à cet effort global. Quant aux membres permanents du Conseil de sécurité, le contexte plus permissif de la fin de la « guerre froide » leur permet d'intégrer la liste des fournisseurs de contingents, liste dont ils étaient jusqu'à présent écartés pour des raisons géopolitiques³⁸⁸.

En 2003, le renversement de tendance est spectaculaire : sur les dix principaux pays contributeurs, neuf appartiennent à la catégorie des PVD. Des puissances régionales comme l'Inde et le Nigeria fournissent désormais le gros des contingents de casques bleus ; d'autres pays plus modestes comme le Pakistan, le Bangladesh et le Ghana figurent également en tête de liste des principaux contributeurs. Aucune grande puissance occidentale ne se trouve dans le peloton de tête ; quant aux puissances dites moyennes, elles ne représentent plus qu'une portion congrue du maintien de la paix onusien, avec une participation qui s'établit à 6% de l'effort global³⁸⁹.

Cette division du travail émergente en vient à recouper étroitement le clivage Nord / Sud, particulièrement en ce qui a trait aux opérations de maintien de la paix en Afrique. Si elle s'inscrit dans un mouvement plus général de délégation de la gestion des problèmes de sécurité du continent aux pays africains, elle n'en répond pas moins aux intérêts de puissances comme le Nigeria et l'Afrique du Sud³⁹⁰, qui voient dans leur participation aux opérations de maintien de la paix l'occasion d'affirmer leur domination à l'échelle sous-régionale. En dehors de ces stratégies d'influence, la participation aux opérations de paix de l'ONU s'accompagne plus généralement d'un certain nombre d'avantages matériels, en termes de salaires et d'équipement notamment : cet aspect ne doit pas être sous-estimé, surtout dans le cas de pays comme le Bangladesh ou le Pakistan qui disposent d'effectifs militaires pléthoriques en sous-équipement chronique. Enfin, le déploiement de contingents au sein

³⁸⁸ Voir Annexe 2, Figure 1.

³⁸⁹ Voir Annexe 2, Figure 3.

³⁹⁰ Sur le rôle des puissances régionales, notamment l'Afrique du Sud dans la gestion de la sécurité politique en Afrique voir Sandrine Perrot. Les nouveaux interventionnismes militaires africains. Une redéfinition des conditions de la puissance au sud du Sahara ? *Politique Africaine*, 98, Juin 2005, p. 111-131

d'une opération de paix permet de « tenir occupée » une frange non négligeable des troupes et ainsi de réduire le risque d'un coup d'état militaire sur le sol national³⁹¹.

Cette restructuration répond cependant avant tout aux intérêts des pays occidentaux, dans la mesure où l'investissement massif, en termes humain, des pays du Sud dans le maintien de la paix permet de remédier au désengagement tout aussi massif des grandes puissances occidentales suite aux interventions controversées en Somalie et en Bosnie, et à l'inaction de l'ONU au Rwanda. La logique qui s'impose à partir de 1993- 1994 est en réalité moins celle de la délégation que de la sous-traitance, comme en témoigne la multiplication des initiatives visant à former des militaires « du Sud » spécifiquement pour les opérations de maintien de la paix³⁹², ou encore à renforcer les structures régionales de sécurité. Il s'agit de pallier le faible enthousiasme des membres du Conseil de sécurité à financer des opérations de paix dans des régions éloignées de leurs intérêts géostratégiques d'une part, et perçues comme beaucoup trop risquées politiquement d'autre part.

Ce désengagement des grandes puissances occidentales n'est toutefois pas synonyme de retrait total : aucun membre permanent n'a en effet intérêt à un discrédit durable de l'organisation onusienne, ce qui les amène à repenser les formes de leur contribution au maintien de la paix et à la sécurité internationales. Ce mouvement qui s'amorce à partir du milieu de la décennie 1990, s'inscrit dans un processus plus large de refonte du maintien de la paix onusien, qui débouche notamment sur la production du rapport Brahimi en 1999. `Ce dernier met en exergue l'importance d'une plus grande sélectivité des engagements de l'ONU, la définition de mandats réalisables ainsi que la désignation d'un État « responsable » (leader) de l'opération comme préalables à toute réforme du maintien de la paix onusien. Se faisant, il

³⁹¹ C'est par exemple le cas du Ghana, qui est l'un des rares pays africains à avoir une longue histoire de participation aux opérations de maintien de la paix. Elle correspond au départ à la volonté du président N'Krumah de renforcer la position du pays sur la scène internationale en adoptant une politique multilatérale. Les intérêts internationaux cèdent cependant vite le pas à des considérations relevant de politique intérieure : sous la présidence du Lieutenant Jerry Rawling, la mise à disposition de l'ONU de contingents ghanéens est utilisée de manière quasi systématique par le pouvoir politique pour écarter de la scène nationale des éléments potentiellement déstabilisants de l'armée ghanéenne. Entretien, officier ghanéen. Accra, 12 juillet 2005.

³⁹² Mélanie Cathelin. Les enjeux de la production et de la réception du modèle de développement des capacités africaines en maintien de la paix. In Darbon D. (dir.). *Modèles, usages et fabrications dans les Afriques mondialisées*. Paris : Karthala, 2008 (à paraître).

répond aux principales préoccupations des membres les plus influents, au premier rang desquels les États-Unis³⁹³.

Le début du 21^{ème} siècle signale le retour des grandes puissances occidentales dans le maintien de la paix onusien, comme en témoignent l'engagement du Royaume Uni en Sierra Leone en 2000 ou le déploiement, sur le même modèle, d'une opération militaire sous l'égide de l'Union européenne en Ituri en juin 2003 (opération Artémis). La division du travail demeure cependant calquée sur le clivage Nord / Sud précédemment évoqué, dans la mesure où les contingents des grandes puissances occidentales sont désormais pour leur majeure partie déployés dans le cadre d'opérations *en appui* aux missions onusiennes existantes. Les contributions militaires aux opérations de l'ONU demeurent quant à elle l'apanage des pays du Sud, avec le soutien, au moins financier des membres les plus influents de la communauté internationale.

Quinze ans après la fin de la « guerre froide », le maintien de la paix n'est donc plus du ressort principal des « puissances moyennes » : celles-ci se voient en effet contester leur position monopolistique à la fois par le haut et par le bas. La fin de la « guerre froide » a allongé la liste des pays pouvant fournir des contingents de gardiens de la paix. L'évolution qualitative de cette pratique a quant à elle conduit à repenser les formes d'intervention dans le sens d'une plus grande robustesse – qui passe notamment par le déploiement de ressources militaires considérables, et donc de l'engagement des grandes puissances – afin de garantir leur efficacité. L'avantage comparatif dont bénéficiaient les puissances moyennes durant la « guerre froide » semble dès lors plus difficile à faire valoir, dans la mesure où ces éléments concourent à une marginalisation progressive de ces acteurs.

L'évaluation de cette situation désormais concurrentielle et de ses conséquences nourrit de nombreux débats dans les milieux académiques et politiques canadiens durant toutes les années 1990. La question du positionnement du pays dans la hiérarchie internationale, et celle, intimement liée, de son rôle, s'invitent de nouveau au centre des études sur la politique étrangère. Aucun consensus ne se dessine cependant, dans la mesure où les analyses demeurent partagées sur les conséquences de la nouvelle division du travail en matière de

³⁹³ David Ambrosetti, Mélanie Cathelin. Les enjeux du leadership au Conseil de sécurité. Op. cit.

maintien de la paix : certains y voient en effet l'amorce d'un processus irréversible de marginalisation du Canada sur la scène internationale, alors que d'autres estiment au contraire que cette période est créatrice de nouvelles opportunités, ne serait-ce que parce qu'elle favorise les canaux multilatéraux au détriment de l'action unilatérale³⁹⁴.

L'état de grâce dont bénéficient les institutions internationales en général et l'ONU en particulier au début de la période, confortent cette hypothèse. La nouvelle visibilité acquise par le maintien de la paix revient à propulser au premier rang des préoccupations internationales un dossier central de la politique étrangère canadienne. Cet acteur semble de prime abord tout désigné pour jouer un rôle de premier plan sur ce créneau d'activité. Pourtant, à l'instar des autres « puissances moyennes », la part de la contribution canadienne au maintien de la paix onusien n'a cessé de diminuer, à la fois en valeur absolue et en valeur relative. Jusqu'en 1997, le Canada se situe toujours dans les dix premiers fournisseurs de troupes de l'ONU ; à partir de 1998, il est écarté de cette liste pour occuper, à partir de 2001, une place qui le situe dans le deuxième tiers des pays contributeurs.

Le Canada se trouvant concurrencé par un plus grand nombre d'acteurs, qui en outre dispose d'un nombre plus important de ressources militaires, il ne peut que mécaniquement se voir « rétrogradé ». Les chiffres relatifs à sa part de l'effort global sont là aussi parlants : en 1991, la contribution canadienne représente à peu près 8,5% du total des troupes ; en 1997, elle s'élève à 4,5% ; en 2003 elle s'établit à 0,6%. Les mutations de l'environnement international ont entraîné une baisse conséquente de son influence, dans l'un des rares domaines où il pouvait faire valoir sa spécificité³⁹⁵.

³⁹⁴ Pour un résumé de ce débat voir Charles-Philippe David, Stéphane Roussel. Une espèce en voie de disparition ? La politique de puissance moyenne du Canada après la guerre froide. Op. cit..

³⁹⁵ Certains observateurs de la politique étrangère et de défense canadienne comme Jack Granatstein ont été parmi les premiers à évaluer les conséquences de l'évolution de l'environnement extérieur pour la politique canadienne de maintien de la paix. Ainsi, lors des auditions du Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce extérieur au printemps 1993, Jack Granatstein souligne que « dans un monde unipolaire, le Canada aura inévitablement plus de mal à faire valoir qu'il est un des seuls pays politiquement acceptables ayant des troupes possédant la formation et les compétences techniques voulues pour aider à maintenir la paix ». Chambre des Communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Défense nationale et des affaires des Anciens combattants*. Fascicule n°30, Troisième session de la trente-quatrième législature, mardi 9 février 1993, 30 : 9.

En termes absolus, la contribution canadienne ne cesse de diminuer sur toute la période. Ainsi, si elle se stabilise autour d'une moyenne de 900 soldats / civils sur la période 1991 – 1997, à partir de 1998, elle ne cesse de diminuer pour atteindre le nombre de 251 en 2003. En ce qui concerne les opérations de paix en Afrique, l'engagement canadien se réduit à une portion congrue, avec, à la fin de 2005, moins de vingt Canadiens affectés aux quatre opérations de maintien de la paix en cours (MONUC, UNAMSIL, UNAMIL, MINUEE), dans le cadre d'un soutien essentiellement logistique. En d'autres termes, la nouvelle division du travail qui prend forme en matière de maintien de la paix durant les années 1990 se traduit par la marginalisation du Canada dans l'un de ses domaines d'action constitutifs de son rôle et de son identité sur la scène internationale.

Ceci est d'autant plus surprenant que cette baisse tendancielle de la participation canadienne aux opérations de maintien de la paix de l'ONU s'inscrit en faux avec un discours politique ouvertement interventionniste, celui sur la sécurité humaine, qui domine l'agenda canadien à partir de 1996. La période est également marquée par la mise en place d'une force d'intervention à l'est du Zaïre, à l'automne 1996, qui accrédite, au moins sur le papier, l'idée que ce pays a toujours « un rôle à jouer » dans ce secteur. Enfin, le maintien de la paix demeure toujours l'une des références obligées des décideurs politiques en raison de la grande popularité de cette pratique dans l'imaginaire collectif (voir ci-dessus chapitre 3)³⁹⁶.

Les modifications affectant le maintien de la paix onusien depuis la fin de la « guerre froide » amènent à une recomposition des rôles entre les acteurs, qui aboutit à la marginalisation progressive des États traditionnellement en charge de cette activité. Déboutées hors de leur « domaine réservé », les puissances moyennes comme le Canada sont dès lors amenées à réévaluer leur place dans cette nouvelle configuration. En raison du rôle

³⁹⁶ En témoignent par exemple les cérémonies qui se sont tenues au Canada lors de la célébration du cinquantenaire du « maintien de la paix canadien », au printemps 2006. Nous avons, à cette occasion, participé à un colloque organisé par l'Organisation pour l'histoire du Canada rassemblant les grands noms du monde académique sur la politique étrangère canadienne, ainsi qu'un nombre de praticiens choisis, comme Paul Heinbecker, représentant du Canada à l'ONU à la fin des années 1990, et le général Roméo Dallaire. L'unanimité fut pendant ces quelques jours de mise, sans que soit traitées les questions relatives à l'évolution de la contribution canadienne au maintien de la paix onusien, marquée comme on l'a vu par une baisse tendancielle de la participation canadienne aux opérations onusiennes de paix. Ce sujet fut cependant abordé par un des représentants du ministère de la Défense, venu à titre privé, qui interpella à ce propos les conférenciers. Sa remarque ne rencontra qu'un sourire poli et des sourires un peu gênés de la part des participants.

historique que cet acteur a joué dans ce domaine d'activité, les modifications des règles du jeu entourant la pratique du maintien de la paix résonnent de manière particulière dans le milieu politique canadien.

Section II (Sauve)garder son rôle : les contradictions de la politique canadienne de maintien de la paix

Les mutations du maintien de la paix onusien remettent en question le consensus qui prévalait depuis 1956 sur la politique onusienne du Canada. Si la plupart des acteurs nationaux s'entendent sur la nécessité de redéfinir les intérêts canadiens sur la scène internationale et notamment de réévaluer son engagement dans le maintien de la paix, ils n'arrivent pas à s'accorder sur une définition légitime de la forme de cet engagement.

Ces tensions sont manifestes dans l'évolution de la politique canadienne du maintien de la paix sur toute la décennie. Celle-ci apparaît marquée par de profondes contradictions, entre un discours politique référant de manière systématique au rôle de leader historique de maintien de la paix onusien d'une part, et des engagements revus à la baisse d'autre part.

Si ces contradictions s'expliquent en partie par les modifications profondes de la configuration internationale, soit des contraintes externes, elles doivent également beaucoup aux tensions propres à l'appareil gouvernemental canadien. Celui-ci se révèle en effet fortement clivé entre deux conceptions différentes du rôle du Canada en général et de ses forces armées en particulier, sur la scène internationale, qui opposent la bureaucratie militaire et une frange des milieux diplomatiques.

I. Le décalage entre les discours et les pratiques au cœur des contradictions de la politique canadienne de maintien de la paix

La politique étrangère canadienne du sortir de la « guerre froide » est directement affectée par l'évolution des conflits ainsi que par le nouveau rôle revendiqué par l'ONU dans leur gestion. Les questionnements liés à la nature de la participation canadienne à ce « nouvel ordre mondial » s'imposent très vite dans le débat public. La période est en effet marquée par l'adoption de discours politiques en rupture avec les conceptions traditionnelles de la sécurité³⁹⁷.

Ces discours ne sont cependant que peu suivis d'effets. Au contraire, durant cette période la politique canadienne apparaît en retrait, tout particulièrement dans le domaine du maintien de la paix. Le décalage grandissant entre des discours toujours plus interventionnistes et des engagements revus à la baisse contraint à réduire souvent la politique canadienne à une diplomatie de bonnes intentions, qu'aucune allocation de ressources significatives ne vient soutenir. Ces contradictions expliquent par ailleurs le caractère erratique de la politique canadienne de maintien de la paix sur la période, tout en rendant difficile l'identification de lignes directrices.

A. De la sécurité « coopérative » à la sécurité « humaine » : la redéfinition de la politique canadienne de maintien de la paix

Au début des années 1990, le maintien de la paix rencontre toujours un large consensus au sein de la classe politique et de la population canadiennes. Ce consensus est par ailleurs renforcé par l'obtention en 1988, du prix Nobel de la paix pour la participation du Canada à toutes les opérations de maintien de la paix des Nations unies. Le soutien à l'ONU est ainsi réaffirmé à de nombreuses reprises par les dirigeants et se traduit par un engagement conséquent en termes humain et matériel dans les opérations déployées entre 1990 et 1993 sous l'égide de l'ONU. Ainsi, à la fin de l'année 1993, le Canada, en fournissant 10% de l'ensemble des troupes affectées aux opérations de maintien de la paix, conserve sa place de

³⁹⁷ Tom Keating. The 'new look' in Canada's foreign policy. *International Journal*, 48, (4), 1993, p. 721-748, p. 721.

premier contributeur mondial aux besoins de l'organisation dans ce domaine³⁹⁸. Ce soutien est également financier, puisque Ottawa s'acquitte à la fin de l'année 1992 de la totalité de sa contribution financière à l'ONU pour l'année 1993, qui s'élève à un peu plus de 3% du budget total.

Le soutien continu d'Ottawa aux Nations unies s'accompagne, depuis la fin des années 1980 d'un ensemble de réflexions engagées au sein des milieux gouvernementaux sur le rôle de l'organisation. Le ministre des Affaires étrangères Joe Clark se prononce par exemple en janvier 1989 dans un discours devant l'association des Nations unies, en faveur d'un élargissement du rôle de l'ONU dans la gestion et la résolution des conflits³⁹⁹. Cette prise de position doit être mise en parallèle avec l'infléchissement de la politique étrangère canadienne, marquée par le rejet de la doctrine de non-intervention dans les affaires intérieures d'un État. À l'instar d'autres capitales occidentales, comme Paris notamment, Ottawa se fait progressivement l'avocat de nouvelles pratiques d'intervention. Le Premier ministre Brian Mulroney est en effet convaincu de la nécessité pour le Canada de prendre acte de l'évolution du maintien de la paix et de tirer profit de sa grande expérience en la matière, pour conserver son influence dans ce secteur. Depuis la participation du Canada à la guerre du Golfe en 1990, le cercle dirigeant – en particulier le Premier ministre et ses ministres des Affaires étrangères successifs, Joe Clark et Barbara McDougall – estime en effet que les nouvelles missions d'imposition et de rétablissement de la paix sont largement compatibles avec le rôle traditionnel du Canada dans le maintien de la paix⁴⁰⁰. En d'autres termes, l'engagement des forces armées dans des opérations de nature hybride aux objectifs à la fois humanitaires et politiques, s'inscrit dans la continuité de la politique étrangère canadienne.

L'argument de la continuité est cependant discutable : la participation canadienne aux « nouvelles » opérations de paix s'inscrit certes dans la lignée de son engagement en faveur

³⁹⁸ De fait, les forces canadiennes sont encore une fois de toutes les opérations de maintien de la paix des Nations unies. Les plus fortes contributions concernent les missions en Yougoslavie, en Somalie – le gouvernement promet en septembre 1992 d'affecter près de 750 personnels à l'ONUSOM –, au Cambodge et à Chypre. Les Canadiens participent également aux missions en Afghanistan, au Sahara occidental, en Angola et au Salvador, pour un total de près de 5000 hommes. Albert Legault. *Les Nations unies, le maintien de la paix et le Canada*. Op. cit., p. 244.

³⁹⁹ Nicholas Gammer. *From Peacekeeping to Peacemaking. Canada's Response to the Yugoslav Crisis*. Montréal : McGill – Queen's University Press, 2001, p. 68.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 69.

de l'ONU et plus généralement du multilatéralisme ; mais les interventions post-« guerre froide » sont sous-tendues par une conception singulièrement différente de la sécurité⁴⁰¹. La politique du gouvernement Mulroney à l'égard des opérations de l'après-« guerre froide » marque ici un tournant important dans la politique étrangère canadienne. C'est en effet sous son égide que sera promue une redéfinition des engagements du Canada sur la scène internationale, axée sur la défense d'une politique de sécurité dite « coopérative »⁴⁰². Sans remettre totalement en cause la centralité de l'acteur étatique sur la scène internationale, le discours de la sécurité coopérative met l'accent sur le caractère désormais transnational et multiforme de la menace, et appelle à un renforcement des mécanismes de coopération interétatique ainsi qu'à la création de nouveaux outils de régulation. Il ouvre également la voie à la promotion de nouvelles formes d'intervention, motivées non plus par la préservation de l'équilibre des puissances, mais par la nécessité de protéger les populations civiles des abus des États.

Cette évolution de la politique canadienne de sécurité n'est pas sans lien avec les débats entourant le respect des droits de l'homme, question qui s'impose sur l'agenda politique à la fin des années 1980. Jusqu'à cette date, cette thématique restait en effet largement confinée au milieu universitaire ; si elle était présente dans les discours des politiques, elle ne donnait en effet lieu qu'à peu d'actions concrètes. Cet usage purement rhétorique de l'agenda des droits de l'homme amena une partie du cercle universitaire à se saisir du débat : en juin 1985 se tient une conférence sur les droits humains et la politique étrangère canadienne à l'initiative de deux politistes, Cranford Pratt et Robert O. Matthews, partisans de longue date d'une politique étrangère ouvertement en faveur de la protection des droits de l'homme sur la scène internationale. Ils défendent l'idée que la protection des droits de l'homme devrait constituer un motif légitime d'intervention armée dans les affaires internes d'un État, aux côtés des justifications plus traditionnelles des intérêts sécuritaires⁴⁰³. Dans ce débat se trouvent en germe les prémices de ce qui constituera l'ossature de la doctrine de la sécurité humaine,

⁴⁰¹ Auparavant, on l'a vu, (cf. chapitres 2 et 3) la politique canadienne de maintien de la paix était au contraire fortement dictée par les contraintes exercées par l'ordre bipolaire.

⁴⁰² Myriam Gervais, 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*, 29(1), mars 1998, p.25-49, p.38.

⁴⁰³ Robert O. Matthews, Cranford Pratt (eds). *Human Rights in Canadian Foreign Policy*. Montréal and Kingston : McGill – Queen's University Press, 1988.

adoptée quelques années plus tard par le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy, issu lui aussi du milieu universitaire.

L'impact de ces débats sur les cercles politiques restent cependant très limité : le gouvernement se montre en effet plus que réticent à se faire l'avocat de la cause des droits de l'homme sur la scène internationale. La représentation dominante au sein du milieu décisionnel est en effet que la promotion de cet agenda ne peut que nuire aux intérêts canadiens, particulièrement dans le secteur économique⁴⁰⁴.

Les réserves du gouvernement à l'encontre de l'agenda des droits humains sont également révélatrices des contraintes particulières qui s'exercent sur la politique de « puissance moyenne » du Canada. Le fait que les forums multilatéraux soient par définition les seuls canaux d'influence de cette politique joue ici comme un facteur inhibant : il est en effet difficile pour les diplomates canadiens d'adopter un discours et des pratiques sensiblement différents de ceux de leurs partenaires. En raison de l'environnement particulièrement contraignant de la « guerre froide », le respect du statut quo international demeure la meilleure option politique pour des pays ne disposant ni de l'entregent politique, ni des ressources matérielles comparables à ceux des grandes puissances⁴⁰⁵.

La chute du mur de Berlin desserre quelque peu cet étau de contraintes ; l'environnement est dès lors beaucoup plus permissif et permet la transposition de la thématique des droits de l'homme du milieu universitaire aux cercles politiques notamment l'appareil décisionnel. Cette évolution coïncide par ailleurs avec le débat lancé en 1991 par le Premier ministre, sur la révision de la politique extérieure et de défense : les questions liées au respect des droits de l'homme s'imposent rapidement sur l'agenda politique et font l'objet de nombreuses revues

⁴⁰⁴ Pratt, qui s'est plus spécifiquement intéressé au rapport entre droits de l'homme et aide au développement a ainsi mis en lumière les contradictions du gouvernement canadien à l'égard de l'Afrique du Sud de l'apartheid. L'absence de condamnation du régime sud-africain jusqu'au milieu des années 1980 s'explique ainsi en grande partie par la collusion d'intérêts entre les milieux d'affaires canadien et sud-africain, tous deux partisans d'un maximum de stabilité politique Cranford Pratt. *Ethical Values and Canadian Foreign Aid Policies*. *Canadian Journal of African Studies*, 37 (1), 2003, p. 84-101, p. 86.

⁴⁰⁵ Kim R. Nossal. *Cabin'd, Cribb'd, Confin'd ? : Canada's Interests in Human Rights*. In Matthews R. O., Pratt C. Op. cit., p. 53.

dans les milieux associatifs et universitaires, et enfin au Parlement⁴⁰⁶. Les discours prononcés par le Premier ministre au sommet du Commonwealth à Harare et à celui de la Francophonie à Chaillot⁴⁰⁷ accréditent l'idée de l'importance prise par ce thème dans la politique étrangère canadienne. La défense des droits de l'homme, qui passe le cas échéant par une intervention militaire au nom du droit d'ingérence, coexiste désormais au sein de l'agenda de la politique extérieure canadienne avec les objectifs plus traditionnels de prospérité économique et de stabilité politique.

Dans cette perspective, l'engagement canadien en Yougoslavie en mars 1992, puis en Somalie quelques mois plus tard, offrent au Premier ministre l'opportunité de mettre en œuvre ces nouveaux principes, tout en lui permettant d'affirmer son leadership sur ces questions dans les forums internationaux, et sur son appareil gouvernemental. Délaissant quelque peu les circuits traditionnels de décision en matière de politique étrangère, le Premier ministre choisit en effet de s'entourer, sur la fin de son mandat, d'une équipe de conseillers partisans d'une nette inflexion de la politique canadienne sur ces dossiers. Le pouvoir décisionnel se trouve concentré au sein du bureau du Premier ministre (Prime Minister Office), au détriment du ministre des Affaires étrangères Barbara McDougall. Ce court-circuitage du ministère a pour conséquences de dégager des marges de manœuvre au leadership politique, et ainsi de favoriser une attitude moins prudente à l'égard des questions des droits de l'homme, en rupture avec les normes dominantes de la scène internationale⁴⁰⁸.

Au début des années 1990, le gouvernement canadien, sous le leadership de son Premier ministre, émerge comme l'un des chefs de file des puissances favorables à une limitation du principe de souveraineté étatique, au nom du respect des droits de l'homme. Cette évolution est *in fine* favorisée par le consensus qu'elle suscite au sein du milieu politique. En novembre 1991, le responsable des questions de politique étrangère pour le parti Libéral, Lloyd Axworthy interpelle le gouvernement sur la gestion du dossier yougoslave. Tout en étant en accord avec l'attitude du gouvernement Mulroney sur ce dossier, il lui reproche cependant de

⁴⁰⁶ La chambre des Communes entreprend par exemple « une étude des droits humains au niveau international » à l'automne 1991. Voir Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur. *Procès verbaux et témoignages du Sous-comité du Développement et des Droits de la personne*. Ottawa : Fascicules 9 et 10, novembre – décembre 1991.

⁴⁰⁷ Voir Chapitre 5.

⁴⁰⁸ Nicholas Gammer. Op. cit., p. 202.

ne pas aller assez loin et de se limiter à une approche trop conventionnelle. S'appuyant sur le précédent de l'incapacité de l'ONU à répondre aux massacres perpétrés par le régime de Saddam Hussein à l'encontre de la population chiite et des kurdes irakiens, Axworthy se fait l'avocat d'une « nouvelle éthique de l'intervention »⁴⁰⁹. Son discours appelle à une refonte des mécanismes de sécurité collective à même de répondre aux problèmes posés par la situation critique de la population bosniaque en Yougoslavie. Plus généralement, Axworthy se positionne en faveur d'une réforme du système onusien de gestion des conflits, et pour un élargissement du concept de maintien de la paix. Ces débats occuperont le devant de la scène politique canadienne jusqu'à l'accession du parti Libéral au pouvoir, en 1993.

Les débuts du mandat de Jean Chrétien sont en effet marqués par un nombre impressionnant d'enquêtes, de séminaires et d'audits sur le rôle du Canada en matière de sécurité internationale. Ainsi, de 1993 à 1995, deux forums nationaux sur les relations internationales du Canada entament leurs travaux, auxquels s'ajoute une évaluation approfondie des engagements canadiens en matière de défense et de politique étrangère effectuée par un comité mixte parlementaire. Ces processus aboutissent à la publication de plusieurs documents gouvernementaux, comme le *Livre Blanc de la défense*⁴¹⁰, en 1994, suivi un an plus tard de l'énoncé de politique étrangère, *le Canada dans le monde*⁴¹¹.

Ces initiatives sont initialement motivées par la volonté de revoir le rôle du Canada sur la scène internationale. Le parti libéral dresse un bilan critique de l'action des conservateurs en politique extérieure, en mettant notamment à l'index l'absence, selon eux, de réponses satisfaisantes aux bouleversements internationaux intervenus depuis la chute du mur de Berlin. Pour une frange du parti libéral, marquée à gauche, l'heure est en effet propice à une refonte du rôle du Canada sur la scène internationale, tout particulièrement dans les domaines du maintien de la paix et de la sécurité.

⁴⁰⁹ Ross Howard, « Canada offers plan for Kurdish plight . *The Globe and Mail*, 10 April 1991, A10, cité dans Nicholas Gammer, Op. cit., p. 89.

⁴¹⁰ Ministère de la Défense nationale. *Livre blanc de la défense*. Ottawa : MDN, 1994.

⁴¹¹ Gouvernement du Canada. *Le Canada dans le Monde : Énoncé de la politique étrangère du Gouvernement*. Ottawa : Groupe des Communication Canada, 1995.

C'est notamment l'avis de deux figures de premier plan du parti, Lloyd Axworthy et Christine Stewart – cette dernière ayant été nommée au poste de secrétaire d'État pour l'Afrique et l'Amérique latine en 1993 – qui entendent devenir les principaux architectes de ce renouveau. Ils rédigent dans cette intention un livret sur la position du parti libéral en matière de politique étrangère – dit également « petit livre rouge »⁴¹² – dans lequel ils se font les avocats d'une vision radicale de la politique étrangère et de défense. L'accent porté sur la nécessité pour le Canada de se doter d'une politique étrangère résolument internationaliste et indépendante n'est pas sans rappeler les options politiques défendues par Pierre Trudeau durant ses premières années de règne (voir pages 139 et suivantes). Lloyd Axworthy notamment, chargé des Affaires extérieures au sein du parti, se montre extrêmement critique vis-à-vis des alliances traditionnelles du Canada, particulièrement en ce qui a trait à l'OTAN. Il estime en outre que les modes de fonctionnement de l'institution militaire sont largement dépassés car façonnés par le prisme de la « guerre froide ». Il défend l'idée d'une réduction des forces armées et surtout de leur spécialisation dans quelques secteurs bien particuliers, comme le maintien de la paix. Pour Axworthy, le rôle principal des forces armées canadiennes se résume en effet au maintien de la paix onusien.

C'est d'ailleurs sous les auspices d'Axworthy, après sa nomination au poste de ministre des Affaires étrangères en 1996⁴¹³, que sera diffusée l'idée de sécurité humaine. Durant quatre ans, il va s'employer à en faire un enjeu central de la politique étrangère canadienne. Présentée par certains comme une « révolution »⁴¹⁴, la doctrine prônée par Axworthy durant son ministère s'inscrit cependant dans la continuité des évolutions amorcées par Mulroney. Ce discours reprend en effet à son compte l'idée de la prééminence de la sécurité des individus sur celle de l'État, « ce qui implique une remise en cause de la primauté de la souveraineté des États, maintenant rendue conditionnelle à l'usage qu'en font les gouvernements »⁴¹⁵. Il contribue fortement à accréditer l'idée d'une politique étrangère

⁴¹² Liberal Party. *Creating Opportunity : The Liberal Plan for Canada*. September 1993.

⁴¹³ Depuis l'arrivée au pouvoir de Jean Chrétien en 1993, le poste de secrétaire d'État a été supprimé et remplacé par celui de ministre.

⁴¹⁴ Norman Hillmer, Adam Chapnick. *The Axworthy Revolution*. In Hamson F. O., Hillmer N. et Appel Molot M. (eds). *Canada Among Nations 2001. The Axworthy Legacy*. Toronto : J. Lorimer and Co, 2001, p.67-88.

⁴¹⁵ Jean Daudelin. *Op.cit.*, p.309.

interventionniste, toute entière orientée vers la résolution pacifique des conflits, dans la lignée du comportement traditionnel du Canada, citoyen « exemplaire » de la communauté internationale. Durant les années Axworthy, la politique étrangère canadienne se caractérise en effet par une diplomatie publique⁴¹⁶, teintée d'accents éthiques, voire pour certains, moralisateurs⁴¹⁷ et largement orientée, selon ses détracteurs, vers la communication au détriment d'actions effectives.

La politique étrangère canadienne du début des années 1990 est donc sujette à d'importantes évolutions, qui aboutissent à une redéfinition partielle des intérêts du pays en matière de politique extérieure et de sécurité. La thématique des droits de l'homme émerge ainsi progressivement au centre des préoccupations des décideurs ; elle explique le tournant pris par les milieux politiques vers la promotion d'une politique étrangère plus interventionniste, aux objectifs aussi bien humanitaires que politiques. Elle appelle dès lors à un élargissement du rôle du Canada sur la scène internationale, comme en témoigne le basculement opéré entre des opérations classiques de maintien de la paix, vers celles dites de maintien de la paix « élargi ». Elle implique enfin une redéfinition profonde du rôle des acteurs en charge de la mise en œuvre cette politique, à savoir les forces armées et les services diplomatiques, et dans une moindre mesure, la coopération. Or, le discours politique trouve ici ses limites : la doctrine de la sécurité coopérative, et surtout celle de la sécurité humaine, en élargissant les critères d'intervention, réclament un investissement en termes de moyens humains et financiers des plus conséquents. Cet investissement n'est cependant pas au rendez-vous en raison de l'impératif de réduction des déficits publics qui pèse sur la formulation des politiques tout au long de la décennie. Par conséquent, la politique canadienne de maintien de la paix et de gestion des conflits se trouve écartelée entre des doctrines toujours plus ambitieuses qu'aucune politique d'allocation de ressources ne vient appuyer. Cette tension est un facteur déterminant du processus d'évolution du rôle du Canada dans le maintien de la paix au sortir de la « guerre froide », et explique en grande partie la

⁴¹⁶ Sur la notion de diplomatie publique (une diplomatie où la place de l'image, en tant que facteur d'influence, et de l'information, comme moyen de gagner de l'influence, est centrale) voir Evan Potter. Canada and the new Public Diplomacy. In *International Journal*, 58(1), Winter 2002-2003, p.43-65.

⁴¹⁷ Fen Osler Hampson, Dean F. Oliver. Pulpit diplomacy: a critical assessment of the Axworthy doctrine. In *International Journal*, 53 (3), summer 1998, p.379-407.

marginalisation de cet acteur dans ce champ d'activité, tout du moins en ce qui concerne les formes les plus classiques du maintien de la paix.

B. Les limites du discours : la politique étrangère canadienne des années 1990, une diplomatie d'intention ?

« Le nom de Jean Chrétien n'est pas souvent associé à la politique étrangère canadienne. [...] il semble même difficile d'évoquer l'idée d'une approche particulière de Chrétien en matière de politique étrangère »⁴¹⁸. Ainsi s'ouvre le chapitre consacré par Tom Keating au bilan du premier ministre Jean Chrétien en matière de politique étrangère. C'est une façon de souligner le caractère erratique de la conduite de la politique extérieure de 1993 à 2004, ce que l'auteur impute tout à la fois au peu d'intérêt du premier ministre pour la politique étrangère, et aux contraintes particulières de la scène politique intérieure durant cette période. Force est en effet de reconnaître que sous Jean Chrétien plus que sous ses prédécesseurs, la conduite de la politique étrangère se retrouva subordonnée à l'agenda politique interne. Celui-ci est dominé par le problème québécois et le déficit budgétaire et commercial, et ce sont ces considérations, par dessus toutes les autres, qui ont déterminé les intérêts canadiens sur la scène internationale⁴¹⁹.

La nécessité de réduire les déficits et de retrouver une compétitivité extérieure s'est traduite par l'accent mis sur le volet commercial et économique dans la politique étrangère, au détriment d'autres aspects comme l'aide au développement⁴²⁰ ou le soutien aux organisations internationales. Cela s'est manifesté également sous la forme d'une réorganisation du ministère des Affaires extérieures : l'un des premiers gestes de l'équipe Chrétien sera en effet

⁴¹⁸ Tom Keating. A Passive Internationalist. Jean Chrétien and Canadian Foreign Policy. In Harder L., Patten S. (eds). *The Chrétien Legacy. Politics and Public Policy in Canada*. Montréal & Kingston : McGill-Queen's University Press, 2006, p. 124-141, p. 124.

⁴¹⁹ John L. Kirton. Prime Ministerial Leadership in the Chrétien Government's Foreign Policy-Making Process. In Hampson F. O., Appel Molot M. et Rudner M. (eds). *Canada Among Nations, 1997. Asia-Pacific Face-Off*. Ottawa : Carleton University Press, 1997, p. 21-50.

⁴²⁰ En ce qui concerne l'aide au développement, de nombreux analystes ne manquent pas en effet de souligner que les priorités de l'équipe Chrétien en matière de politique extérieure reviennent de fait à subordonner ce secteur aux impératifs de la compétition économique internationale. Voir par exemple Martin Rudner, Canada in the World : Development Assistance in Canada's New Foreign Policy Framework. *Canadian Journal of Development Studies*, 17 (2), 1996, p. 193-220.

de rebaptiser le ministère des Affaires extérieures en ministère des Affaires étrangères et du commerce international (MAECI). Ce changement de nom s'est accompagné d'une baisse relative de l'influence du sous-ministre des Affaires étrangères, au profit de son homologue du commerce international⁴²¹.

L'économie apparaît comme le seul secteur à avoir bénéficié de l'attention constante du Premier ministre, comme en témoigne son engagement constant en faveur de la libéralisation des échanges commerciaux. Pour le reste, la gestion des affaires internationales souffre des incohérences du leadership primo-ministériel, notamment un fossé toujours grandissant entre un soutien rhétorique, à l'internationalisme pearsonien, et l'absence d'allocation significative de ressources ne vient appuyer. C'est tout particulièrement vrai pour le maintien de la paix onusien : en dépit d'une politique étrangère hautement médiatisée, axée sur la sécurité humaine, et de discours toujours plus enthousiastes à l'égard de l'ONU, le Canada sous la direction de Jean Chrétien que le Canada perd définitivement sa place de « leader » du maintien de la paix, tout du moins en ce qui concerne ses formes les plus classiques.

La politique de sécurité humaine est une illustration exemplaire de ces ambiguïtés : dossier emblématique de la politique étrangère canadienne sur la fin de la décennie 1990, cette politique représente un formidable outil de communication politique et de promotion de l'image du Canada sur la scène internationale, pour une mise de fonds somme toute minimale. Ainsi, le fonds de roulement du programme de sécurité humaine est évalué à moins de 10 millions de dollars canadiens pour l'année budgétaire 2000-2001, auquel il faut ajouter le fonds de consolidation de l'ACDI qui prend en charge des activités liées à la sécurité humaine, d'un montant équivalent⁴²². C'est d'ailleurs bien ce qu'ont reproché à cette politique ses principaux détracteurs, soit d'énoncer un programme ambitieux sans les financements nécessaires⁴²³. Ceci est lié autant aux réticences du leadership politique qu'aux contradictions inhérentes au concept lui-même. Bien que s'appuyant initialement sur la notion de *soft*

⁴²¹ Les deux sous-ministres, anciens sous-secrétaires d'État dans la nomenclature précédente, dépendent du ministre des Affaires étrangères.

⁴²² *Rapport sur le programme de la sécurité humaine du Canada*. http://www.humansecurity.gc.ca/report_hsp_00-02-fr.asp.

⁴²³ Voir Fen O. Hampson, Dean F. Oliver. *Pulpit Diplomacy*....Op.cit, et Chris Brown. *Africa in Canada Foreign Policy 2000 : the Human Security Agenda*. Hampson F. O., Appel Molot M. et Rudner M. (eds). *Canada Among Nations, 1997*. Op. cit., p.192-212.

*power*⁴²⁴ – suite aux nombreuses critiques le ministre Axworthy abandonnera cette référence – , la politique de sécurité humaine, en justifiant l'intervention humanitaire au nom de principes moraux, nécessite paradoxalement un investissement massif dans les capacités de combat des forces armées⁴²⁵. Or, depuis la fin des années 1980, les ressources attribuées au ministère de la Défense sont en diminution constante⁴²⁶.

« Le Canada représente moins d'un pour cent de la population mondiale ; pourtant, nous prenons en charge dix pour cent des opérations de maintien de la paix – peut-être qu'il serait temps que quelqu'un d'autre soit mis à contribution »⁴²⁷. Cette phrase extraite d'un discours du major-général Lewis McKenzie, commandant du secteur de Sarajevo au sein de la FORPRONU en 1992, illustre bien le sentiment dominant au sein de l'état-major des forces armées canadiennes au début des années 1990. L'équation qui se pose aux yeux des dirigeants est assez simple : les engagements de l'armée canadienne dans les opérations de maintien de la paix ne cessent de croître, en raison de la tournure interventionniste impulsée par le gouvernement conservateur, alors que les moyens budgétaires eux, diminuent.

L'écart croissant entre les ressources et les engagements du Canada sur la scène internationale n'est certes pas un phénomène nouveau ; le mouvement connaît cependant une nette accélération depuis la fin des années 1980. De fait, il apparaît que le gouvernement canadien entend profiter des « dividendes de la paix » bien avant l'heure. Le gouvernement Mulroney fait de la réduction du budget et du personnel de l'armée l'un de ses objectifs

⁴²⁴ Ce concept est développé par Joseph Nye pour expliquer qu'en raison des changements intervenus au lendemain de la « guerre froide », la puissance militaire n'est plus le seul outil à disposition des États pour promouvoir leurs intérêts et garantir leur sécurité sur la scène internationale. Joseph Nye. *Bound to Lead : the Changing Nature of American Power*. New York : Basic Book, 1990. Cette idée se révèle très séduisante pour Axworthy, tout d'abord parce qu'elle renforce ses convictions personnelles selon lesquelles la conception réaliste du monde est dépassée. En outre, en n'évaluant pas la puissance étatique uniquement à l'aune des capacités militaires et en favorisant les idées de médiation et de coopération, le soft power offrait également la possibilité à une puissance moyenne comme le Canada d'exercer une influence disproportionnée de ses capacités réelles. Enfin, en période de crise budgétaire, il permettait la réorientation des ressources traditionnellement attribuées aux instruments militaires vers d'autres secteurs d'activité.

⁴²⁵ Joe Sockel, Joel Sokolsky. Lloyd Axworthy's legacy. Human security and the rescue of Canadian defense policy. *International Journal*, 56 (1), Winter 2000-2001, p.13.

⁴²⁶ Voir Annexe 4. Tableau 2.

⁴²⁷ Discours du major-général Lewis MacKenzie, 30 septembre 1992, cité dans *Peacekeeping Tribute – Canada Salutes Its Peacekeeper*. *International Perspectives : Peacekeeping and International Relations*, Sept / October 1992, p. 5-8, p. 8.

prioritaires depuis 1988, afin de répondre aux problèmes posés notamment par l'accroissement du déficit de l'État fédéral dont la part dans le PIB est proportionnellement plus élevée que celle des États-Unis⁴²⁸. Les marges de manœuvre du gouvernement sont dès lors étroites : étant donné le coût politique d'une réduction drastique des dépenses en matière de santé ou d'éducation, les budgets comme ceux de la Défense, des Affaires étrangères ou de la Coopération apparaissent comme des cibles de choix de la politique de désendettement.

Cette politique est d'ailleurs confirmée par l'équipe libérale qui succède à Mulroney en 1993 : le budget alloué au ministère de la Défense suit une pente descendante, passant de 12,8 milliards CAD en 1991-1992, à 10,5 milliards CAD quatre ans plus tard. Les réductions en termes de personnel sont également conséquentes, que ce soit sous l'égide des conservateurs ou durant le premier mandat de Jean Chrétien. De 1989 à 1995, le nombre de militaires est ainsi réduit de près de 30% : en 1988 l'armée compte dans ses rangs quelques 86 000 personnes ; sept ans plus tard, ce chiffre est ramené à 66 700. Les libéraux prolongent la politique de Mulroney en décidant, en 1994, la fermeture de plusieurs bases militaires. Tous les secteurs de l'armée sont concernés⁴²⁹, même si la composante terrestre se révèle au final la plus affectée par cette politique de réduction des coûts.

À partir de 1991-92, les coupes décidés quelques années plus tôt commencent à produire leurs effets et se répercutent directement sur le fonctionnement quotidien de l'armée. En outre, elles interviennent à un moment où les soldats canadiens sont sollicités de manière quasi constante. Le redéploiement et la réaffectation des ressources, décidées notamment suite à l'annonce du retrait des troupes canadiennes de leurs deux bases en Allemagne en septembre 1991⁴³⁰, ne produisent que très peu d'effets. La décision de démanteler le 4^{ème} groupe-brigade stationné en Allemagne est par exemple justifiée au motif que cette économie permettrait de réaffecter des fonds – et du personnel, en particulier les fantassins – aux

⁴²⁸ Au début des années 1990, le déficit de l'État fédéral est estimé à 45 milliards de dollars, alors que la pression fiscale ne cesse d'augmenter depuis dix ans. Ces mauvais résultats économique amènent le journal *The Economist* à taxer le Canada de « membre honoraire du Tiers-Monde ».

⁴²⁹ Joel Jockel. *Canada and International Peacekeeping*. Op. cit., p. 28.

⁴³⁰ La fermeture, annoncée par le gouvernement dans sa déclaration de politique de défense en septembre 1991 est effective en 1993 pour la base de Baden-Söllingen et en 1994 pour celle de Lahr. Comité permanent de la Défense nationale et des anciens combattants de la Chambre des Communes. *Les dilemmes d'un gardien de la paix motivé*. Rapport, fascicule n° 49, juin 1993, p. 14.

opérations de maintien de la paix. Le problème est que cette économie est très vite absorbée par l'augmentation massive des engagements canadiens dans des opérations de paix, décidés de 1991 à 1993. L'étirement des ressources armées atteint à cette période son maximum : bien que la composante civile soit de plus en plus importante dans ces opérations⁴³¹, l'armée canadienne demeure en effet le principal fournisseur de casques bleus.

En temps normal, l'état-major de la Défense estime que 4000 personnes peuvent être affectées à des opérations de maintien de la paix ; pourtant, au début de l'année 1993, près de 5000 Canadiens servent dans des missions onusiennes, et ce fardeau repose principalement sur l'armée de terre, dont les effectifs ont été réduits de 15%. Dans un souci d'allègement de cette charge et de rationalisation, le gouvernement décide au mois de décembre 1992 de mettre un terme aux engagements canadiens à Chypre. Ce geste ne fait cependant que surseoir à une crise qui apparaît aux yeux de beaucoup d'acteurs, principalement issus de l'état-major de la défense, comme inévitable. Au regard des ressources particulièrement limitées des FC – l'armée canadienne est parmi l'une des plus petites de l'OTAN – les contributions demandées sont loin d'être négligeables. La plupart des casques bleus canadiens ne sont en effet pas déployés sur une base individuelle, mais par unités entières, la plupart du temps au niveau du bataillon, et ce pour une période de six mois. Constituée de trois groupes-brigades⁴³², l'armée de terre totalise 12000 personnes, ce qui signifie concrètement que quand 4000 soldats sont déployés dans des opérations de paix, cela représente un tiers des forces terrestres canadiennes⁴³³. En outre, en vertu du principe de rotation, le déploiement de ces 4000 soldats en mobilise de fait 8000 autres, soit au total trois unités : la première est présente sur le terrain pour une période de six mois, la seconde se prépare à prendre sa suite, alors que la troisième est elle au repos. Rapportés à l'armée de terre, ces chiffres signifient qu'entre 1991 et 1993 c'est la quasi totalité de ses effectifs qui sont affectés aux opérations extérieures.

La charge est particulièrement lourde pour les unités d'infanterie : en raison de la nature des opérations de paix post-« guerre froide », lesquelles impliquent notamment des missions

⁴³¹ Cet investissement se traduit, du côté canadien, par l'affectation de personnels de la gendarmerie royale et d'Élections Canada, dans la lignée du « nouveau partenariat pour la paix ». Alex Morison (ed.). *The Changing Face of Peacekeeping*. Toronto : Institut canadien des Études stratégiques, 1993.

⁴³² Les brigades sont organisées sur une base régionale.

⁴³³ Des soldats appartenant à d'autres corps d'armée, ou à la Réserve sont également mobilisés ce qui allège le fardeau de l'armée de terre.

de sécurisation de zones ou de protection des convois humanitaires, les bataillons d'infanterie sont les plus demandés. Au début des années 1990, l'armée de terre canadienne dispose de huit bataillons d'infanterie répartis dans les trois brigades : en 1992, du fait des engagements en Yougoslavie, puis par la suite en Somalie en 1993, la totalité de ces bataillons est mobilisée⁴³⁴.

L'entraînement des troupes subit lui aussi les conséquences de ces réductions drastiques des dépenses. Le retrait des forces canadiennes de Chypre, s'il crée un appel d'air en « libérant » quelques 600 militaires, prive également les FC d'un terrain idéal d'entraînement pour le maintien de la paix⁴³⁵. En outre, la mobilisation quasi permanente d'une ou de plusieurs unités d'un groupe-brigade ne permet plus la réalisation d'exercices d'entraînement du groupe dans son ensemble. Les bataillons d'infanterie par exemple, n'ont de fait plus le temps de réaliser des exercices d'entraînement au niveau du groupe-brigade, et l'état-major ne manque pas de souligner le risque que fait peser ce manque d'entraînement sur la capacité de combat de l'armée de terre. Ce problème est d'autant plus sérieux que les opérations de paix des années 1990, par leur caractère plus « musclé » nécessitent de fait un haut niveau d'entraînement et de commandement, ainsi que des capacités matérielles lourdes et des engagements en termes humains conséquents.

La tension entre une politique ouvertement interventionniste et des ressources revues à la baisse ne tarde pas à produire ses effets : en mars 1993, un groupe de soldats canadiens du régiment aéroporté (le RAC), déployé en Somalie dans le cadre de l'United Task Force (UNITAF, sous commandement américain), se rend coupable de graves violations sur les droits de l'homme à l'encontre des populations locales. Parmi elles, un jeune Somali, Shidane Arone, décède des suites d'un interrogatoire musclé conduit par certains membres du régiment. L'affaire connaît un retentissement énorme au Canada et porte un grave discrédit

⁴³⁴ Le 5^{ème} groupe-brigade mécanisé du Canada à Québec ainsi que le 2^{ème} groupe-brigade mécanisé basé lui en Ontario disposent chacun de trois bataillons d'infanterie, alors que le 1^{er} groupe-brigade, responsable de la protection de la façade ouest du pays en compte deux. En 1992, les 1^{er} et 5^{ème} groupe-brigade ont chacun déployé un bataillon dans le cadre de la FORPRONU ; en novembre, le 2^{ème} groupe prévoit d'en affecter un en Somalie. Concrètement cela signifie qu'en vertu du principe de rotation, tous les bataillons d'infanterie sont soit déployés, soit en train de s'entraîner en vue de leur déploiement, soit au repos. Joel Jockel. Op. cit., p. 30.

⁴³⁵ *Ibid.*, p. 31.

public sur l'armée. Elle aboutit à la mise sur pied d'une Commission royale d'enquête, qui tient des audiences publiques quotidiennes durant toute l'année 1996-1997⁴³⁶.

Les événements survenus en Somalie constituent un révélateur des contradictions de la politique canadienne de maintien de la paix au sortir de la « guerre froide », caractérisée à la fois par une grande improvisation, et par une rhétorique ouvertement interventionniste. Le cas du RAC est exemplaire du sous-financement chronique des forces armées canadiennes, alors même qu'elles sont de plus en plus sollicitées. Le RAC est en effet un groupe d'élite parmi les mieux entraînés au combat : c'est comme le souligne Jean-Paul Brodeur, une unité agressive, « peut-être la moins appropriée à une opération de maintien de la paix »⁴³⁷. Les décideurs de la Défense nationale n'ont cependant pas beaucoup d'autre choix, les seules unités conservées pour un déploiement rapide demeurant en effet des unités de commandos, comme les parachutistes (les Belges feront d'ailleurs le même choix et connaîtront des problèmes similaires).

Plus dommageable, le RAC était initialement destiné à se déployer dans le cadre de la mission des Nations unies en Somalie (ONUSOM), à partir de l'automne 1992. Or au début du mois de décembre, le Conseil de sécurité vote la résolution 794 autorisant la création d'une force multinationale sous commandement américain (UNITAF), agissant elle selon le chapitre VII de la Charte. Le cadre n'est donc plus celui d'une opération de maintien de la paix « classique », mais bien celui d'une mission d'imposition de la paix⁴³⁸. Le gouvernement canadien décide de réorienter sa contribution initialement prévue pour la mission onusienne vers la force multinationale : ce retournement de situation n'affecte cependant pas le choix de l'unité désignée pour contribuer à la mission. Pourtant la mission (l'opération Délivrance) diffère profondément de l'opération Cordon pour laquelle ces troupes ont été entraînées. Le terrain sur lequel elles seront déployées n'est pas le même : alors que le RAC a suivi un entraînement en vue de prendre pied dans une zone portuaire, les Américains décident à la

⁴³⁶ Jean-Paul Brodeur. *Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992-1995) – Partie 2*. *Cultures & Conflicts*, n°29-30, 1998, p. 194-211.

⁴³⁷ *Ibid.*

⁴³⁸ Sur la politique américaine en Somalie voir John L. Hirsch, Robert Collins Oakley. *Somalia and Operation Restore Hope : Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*. Washington, D.C. : United States Institute for Peace Press, 1995.

dernière minute⁴³⁹ que le contingent canadien sera finalement stationné dans une zone désertique à Belet Uen, peu touchée par les combats des moments. En outre, la mission du régiment est modifiée : en lieu et place des patrouilles à pied initialement prévues, les troupes sont désormais chargées d'effectuer des patrouilles motorisées dans des véhicules blindés. Surtout, aucune instruction particulière n'est délivrée pour informer les soldats des conséquences du changement de mandat. La mission a certes été perçue comme différente tant par les officiers que par le simple soldat sur le terrain : peu familiers des subtilités de la charte onusienne, les militaires du RAC ont en réalité interprété le changement de mandat comme une autorisation pure et simple à faire la guerre⁴⁴⁰.

Manque de préparation, improvisation et déploiement dans l'urgence : tels sont les dysfonctionnements organisationnels identifiés par le département de la Défense pour expliquer la conduite d'une partie des membres du RAC à l'encontre des populations locales. Ces événements ne sauraient cependant relever uniquement d'un simple défaut d'organisation des forces armées canadiennes. Ils interrogent plus largement la politique canadienne de maintien de la paix dans son ensemble. À cet égard, il existe bien un avant / après Somalie et les répercussions de ces événements se font sentir sur les débats qui entourent la redéfinition du rôle du Canada dans ce secteur sous le gouvernement libéral de Jean Chrétien. Le problème cependant est que les principaux acteurs ne s'entendent pas sur une définition consensuelle de ce rôle. C'est pourquoi la politique de Jean Chrétien, jusqu'à la fin de la décennie, ne résout en rien les contradictions qui se font jour à la fin de la « guerre froide » : si le gouvernement adopte une attitude plus prudente à l'égard des engagements internationaux du Canada, comme en témoigne la baisse spectaculaire de la participation canadienne aux missions de l'ONU, le discours politique demeure inchangé. Surtout, l'absence de consensus sur le rôle du Canada dans le maintien de la paix rend difficile la formulation d'une politique cohérente en la matière. De 1993 à 1999, la participation

⁴³⁹ La politique canadienne en Somalie dans le cadre de l'UNITAF a été directement affectée par les fluctuations des positions américaines sur le dossier. En ce qui concerne le choix du lieu de stationnement des FC par exemple, il est avéré qu'Ottawa n'a pas eu son mot à dire sur la question. En outre, les officiers commandant le corps expéditionnaire canadien ont eu connaissance de leur lieu précis d'affectation une fois arrivés en Somalie. Dans le cadre de l'UNITAF, les troupes françaises ont subi le même traitement désinvolte de la part des Américains.

⁴⁴⁰ Jean-Paul Brodeur. Op. cit.

canadienne aux opérations de paix apparaît soumise aux aléas des contingences politiques, sans qu'aucune ligne directrice ne se dessine clairement.

II. Les logiques de concurrence au sein de l'appareil politique pour la définition légitime du rôle

Le débat sur le rôle et les intérêts que le Canada doit poursuivre sur la scène internationale, particulièrement en matière de participation à des opérations de paix, s'est ouvert on l'a vu, à la faveur des grands bouleversements internationaux de la fin des années 1980. Les événements qui surviennent en mars 1993 en Somalie mettent en lumière les dysfonctionnements qui affectent le maintien de la paix dans son ensemble, et les forces canadiennes en particulier. Le caractère improvisé de l'opération « Cordon », puis « Assurance » tient en effet autant aux carences propres à l'appareil militaire canadien qu'à l'imprécision des mandats régissant l'ONUSOM puis l'UNITAF. Par ailleurs, le fait que d'autres contingents hormis le RAC aient eu à faire face à des problèmes similaires (cf. African Rights sur les parachutistes belges) soulève la question de la pertinence de la formation prodiguée aux troupes destinées à servir dans ce type de missions. En ce sens, les événements de mars 1993 agissent comme un révélateur de l'obsolescence du cadre normatif onusien concernant le maintien de la paix, et de l'inadéquation de la doctrine des principales forces armées face aux mutations subies par cette pratique.

Ces dysfonctionnements sont tout à la fois organisationnels et culturels : le déploiement dans l'urgence d'une unité parmi les moins bien formées pour ce type de mission témoigne de manière exemplaire de l'étirement des ressources qui frappe les FC à cette époque. Mais le comportement des troupes sur le terrain nécessite lui d'interroger les codes culturels de l'organisation militaire dans son rapport au maintien de la paix onusien.

Si la plupart des acteurs s'accordent en effet sur la nécessité de procéder à des adaptations et à une réévaluation des engagements canadiens dans ce secteur, le débat qui a cours durant toute la décennie 1990 met à jour des conceptions parfois difficilement conciliables, entre par exemple les partisans d'une définition « élargie » de la sécurité, et ceux insistant sur la nécessité de préserver un certain statu quo quand au rôle des FC. En résumé, ce débat met aux prises des acteurs en compétition pour la définition légitime du rôle du Canada sur la

scène internationale. Cette compétition est d'autant plus « féroce » qu'elle a lieu sur fond de ressources budgétaires en diminution quasi constante.

A. Les débats sur l'utilisation des FC : quels critères d'intervention ?

Le débat concernant l'utilisation des forces armées canadiennes n'est pas nouveau et a notamment opposé, comme on l'a vu au chapitre précédent, les partisans d'une spécialisation des forces armées dans le maintien de la paix contre ceux, majoritairement issus de l'institution militaire, militant pour le développement d'une force de combat polyvalente (force totale). Ce débat reprend toute son ampleur à la faveur de la chute du mur de Berlin. Au début des années 2000, ce débat n'est par ailleurs toujours pas clos : les entretiens menés avec des fonctionnaires de la Défense et du ministère des Affaires étrangères ont par exemple révélé la force des clivages existant entre les deux administrations sur l'utilisation des forces armées, et plus généralement sur l'importance du maintien de la paix dans la politique étrangère canadienne.

Ainsi David Wood, fonctionnaire à la Défense nationale travaillant au programme d'aide à l'instruction militaire (PAIM – MTAP) estime-t-il que :

(Le débat sur l'importance du maintien de la paix pour les forces armées canadiennes) est à double tranchant. D'un côté le maintien de la paix a contribué à affirmer l'identité internationale du Canada. Mais de l'autre côté, beaucoup de gens estiment que nous nous sommes trop concentrés sur cette activité et que nous avons négligé les autres aspects de nos forces armées, au détriment de l'affirmation de notre souveraineté nationale. (...) Je pense que nous avons mis beaucoup trop de ressources dans le secteur du maintien de la paix. C'est un bon secteur certes, et on devrait continuer à investir dans ce domaine, mais pour cela il faut faire en sorte d'avoir des forces polyvalentes, aptes au combat. Que ça plaise ou non, les capacités en maintien de la paix dépendent des capacités en matière de combat⁴⁴¹.

On retrouve dans cet entretien les arguments classiques des milieux de la Défense en faveur du maintien et du développement d'une force de combat polyvalente, dont le maintien de la paix ne serait qu'une mission parmi d'autres. Cette opinion est loin d'être partagée par les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères :

⁴⁴¹ Entretien David Wood, MDN, Ottawa, 1er avril 2003.

Quelle est l'attitude du ministère de la Défense par rapport à l'accent mis sur le maintien de la paix dans la politique étrangère canadienne ? Ne fait-il pas preuve d'une certaine lassitude ?

Premier interlocuteur : Je pense qu'il faudrait vraiment poser cette question aux gens de la Défense.

Deuxième interlocuteur : Mais le maintien de la paix c'est le fonds de commerce de la Défense, c'est leur raison d'être. Voyez le beau monument qu'ils ont érigé.

- La Défense ne serait pas très contente d'entendre cet argument là, que c'est leur raison d'être...

- Oui mais c'est un fait. C'est un fait. Je pense que la perception au niveau du public canadien c'est qu'on est prêt à contribuer parce qu'on est fiers du rôle que jouent nos militaires. Ça c'est un élément scientifique, c'est indéniable, indéniable. Le monument qu'on est train d'ériger pour le général Dallaire, les gens sont fiers de l'attitude qu'il a adopté contre tous⁴⁴².

Le clivage apparaît nettement marqué entre les deux administrations sur l'utilisation appropriée des forces armées canadiennes. De nombreuses études sont d'ailleurs engagées par le ministère de la Défense, au début des années 1990, pour répondre à l'environnement changeant de la scène internationale, et dresser l'inventaire des moyens à disposition de l'armée canadienne pour faire face à la politique interventionniste prônée par Mulroney. Toutefois, ces études sont peu suivies d'effets, en raison des réticences de l'institution militaire à remettre en question l'idée d'une force polyvalente.

Le débat lancé par le gouvernement Mulroney sur la refonte de la politique étrangère en septembre 1991 suscite la production de nombreuses études et rapports sur la nécessaire réévaluation de la participation canadienne aux opérations de maintien de la paix. Plusieurs pistes de réflexion sont ainsi évoquées par le chef d'État-major, le Général John de Chastelain, pour résoudre cette équation difficile entre des engagements toujours croissants et des ressources à la baisse. En période de pénurie, les solutions existantes ne sont pas légion : la plupart des études estiment qu'un choix politique doit être clairement effectué renvoyant soit à l'utilisation de ressources connexes, comme celle de la Réserve, soit à une plus grande sélectivité qui supposerait une spécialisation des FC dans certains créneaux d'activité.

L'idée de faire appel aux réservistes de l'armée pour combler les déficits de personnel n'est pas nouvelle : des réservistes ont déjà été affectés auparavant à des opérations de maintien de la paix. Au demeurant, la promotion à partir du milieu des années 1980 du

⁴⁴² Entretien, fonctionnaires du MAECI, Ottawa, 31 mars 2003.

concept de « force totale » tend à abolir la distinction entre les forces de réserve et les forces régulières. Ce concept renvoie à la promotion d'une certaine mixité au sein de l'armée, permettant à l'État-major d'intégrer rapidement les unités de réservistes aux forces régulières le cas échéant. Comme le souligne le rapport du Comité permanent de la Défense nationale et des anciens combattants de la Chambre des Communes, en période de compressions budgétaires, la disponibilité de réservistes tombe à point nommé parce qu'ils « coûtent moins cher au Trésor public dans la mesure où ils sont payés seulement lorsqu'ils sont en service actif ou en entraînement »⁴⁴³. La politique de réduction des coûts et des personnels militaires initiée depuis la fin des années 1980 a de manière logique accentué le phénomène : en février 1993, les personnels de la Réserve représentent près de 10% de l'effectif total déployé dans les opérations de maintien de la paix, et de l'avis du directeur général de la Réserve, le Colonel J.A. Almstrom, cette proportion est appelée à augmenter⁴⁴⁴. Cet usage intensif de la Réserve pour suppléer aux forces régulières suscite des réticences nombreuses de la part des députés, et également de certains analystes chevronnés de la politique militaire canadienne. Ces acteurs s'inquiètent en effet du niveau d'entraînement de cette catégorie de soldats et surtout de leur capacité à accomplir leurs tâches dans le contexte difficile des opérations de paix des années 1990⁴⁴⁵. Ces insuffisances sont d'ailleurs mises en exergue par un rapport du Vérificateur Général de 1992 qui estime qu'en l'état actuel des choses, seul un tiers de la Réserve peut être affecté sans risques à des opérations extérieures, à condition qu'il s'agisse de missions de maintien de la paix « classiques »⁴⁴⁶.

⁴⁴³ Comité permanent de la Défense nationale. Les dilemmes d'un gardien de la paix motivé. Op. cit., p. 17.

⁴⁴⁴ Cité dans *Ibid.*, p. 18.

⁴⁴⁵ Jack Granatstein, entendu par le Comité en février 1993 s'inquiète ainsi ouvertement de l'usage qui est fait des réservistes dans la mission en Yougoslavie, au motif justement que l'entraînement reçu est très insuffisant : « Qu'advient-il si l'on apprend que la moitié des militaires morts étaient des réservistes n'ayant reçu que dix semaines d'entraînement ? ». Chambre des Communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Défense nationale et des affaires des Anciens combattants*. Ottawa : Fascicule n°30, Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992-1993, mardi 9 février 1993, 30 :10.

⁴⁴⁶ Cité dans Comité permanent de la Défense nationale. Op. cit., p. 19. L'usage de la réserve pose également des problèmes en termes de recrutement, et de réinsertion dans la vie civile une fois leur service effectué, dans la mesure où les citoyens acceptant de s'engager dans la Réserve n'ont aucune garantie de retrouver ultérieurement leur emploi.

Parallèlement à l'utilisation de la Réserve, l'État-major réfléchit à la création de contingents professionnels spécialisés dans des secteurs comme les télécommunications, le transport, la logistique, ou encore les services médicaux. Ces contingents devraient pouvoir être déployés très rapidement et auraient pour tâche essentielle de poser les bases d'un bon fonctionnement de la mission à venir. Cette option porte en germe le concept de l' « early in & early out » (« tôt arrivé, tôt parti » pour la traduction française) qui sera finalement adopté par l'armée canadienne presque une décennie plus tard⁴⁴⁷. Dans l'immédiat, il s'agit pour les milieux de la Défense de réfléchir aux moyens de limiter la contribution canadienne aux opérations de paix, notamment en termes d'unités d'infanterie, sans pour autant risquer la marginalisation politique. Le concept d'early in & early out offrirait ici l'avantage non négligeable de répondre à la fois aux problèmes posés par le manque de ressources, tout en assurant la place du Canada dans une niche de spécialité, ce qui le placerait à « l'avant-garde du maintien de la paix ».

Des réflexions sont également engagées, dès septembre 1991, sur la création d'un centre spécialement dédié à la formation en maintien de la paix, situé sur une base militaire canadienne devant être fermée, à Cornwallis, en Nouvelle-Écosse. En mars 1992 est publié le « Rapport Cornwallis » réalisé à la demande des autorités politiques de la Nouvelle-Ecosse par un cabinet privé de consultants en sécurité⁴⁴⁸. Ce rapport vise à convaincre les autorités politiques de la nécessité pour le Canada de se doter d'un « centre d'excellence en formation en maintien de la paix ». Les auteurs estiment en effet que le soutien apporté au principe d'un centre dédié à la formation est dans l'intérêt du Canada et s'inscrit plus globalement dans sa politique onusienne ; ils soulignent également que la demande internationale pour la formation en maintien de la paix va croissante, et que l'expertise des forces canadiennes en la matière leur confère un avantage comparatif qu'il s'agit de faire valoir ; enfin, ils sont d'avis que les forces canadiennes elles-mêmes ont grand besoin de ce centre étant donné l'inadéquation de la formation actuelle en maintien de la paix⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷ Voir Chapitre 8.

⁴⁴⁸ *CFB Cornwallis : Canada's Peacekeeping Training Centre. A Blueprint for a Peacekeeping Training Centre of excellence.* Prepared for the Province of Nova Scotia by Common Security Consultants and Stratman Consulting Inc., March 1992, (A) 004453.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, p. 4-8.

Quelques mois plus tard, le département de la Défense nationale rend ses conclusions sur l'opportunité de la création d'un centre dédié spécifiquement à la formation, en lieu et place de la base militaire de Cornwallis. Celles-ci sont sans appel :

Le rapport (Cornwallis) est d'une lecture agréable et intéressante ; le projet proposé n'est cependant pas convaincant. La question principale demeure en effet de déterminer dans quelle mesure les FC ont besoin d'un centre d'entraînement pour le maintien de la paix. Du point de vue du MDN, il n'y a pas d'intérêt à remplacer le système d'entraînement actuel qui fonctionne de manière décentralisée, par un mode de fonctionnement beaucoup plus centralisé. Notre entraînement actuel nous permet d'avoir des soldats bien formés pour le maintien de la paix. Il n'y a donc aucune raison, que celle-ci relève d'une demande internationale ou intérieure, de centraliser un système qui a fait ses preuves⁴⁵⁰.

Les milieux militaires voient d'un très mauvais œil l'idée d'orienter la formation de leurs soldats prioritairement vers le maintien de la paix, ce qui aurait de nombreuses conséquences sur la structure des forces armées. Les pistes de réflexion évoquées heurtent en effet les intérêts de l'institution ainsi que ses codes culturels, ce qui explique le peu de cas qui est fait en haut lieu des études insistant sur la nécessité d'adapter l'organisation militaire aux mutations de la pratique du maintien de la paix. Ce point est d'ailleurs souligné dans le rapport Cornwallis renforçant l'hostilité des fonctionnaires de la Défense à ses conclusions. Ceux-ci ont d'ailleurs organisé une contre-offensive, en précisant au ministre de la Défense Marcel Massé et à la ministre adjointe Mary Collins qu'il n'y avait pas lieu de créer un cursus spécifiquement dédié à la formation⁴⁵¹.

Dans son étude sur l'évolution de la doctrine militaire française dans l'entre-deux guerres, Elizabeth Kier met en exergue l'importance des facteurs culturels propres à l'institution pour expliquer le passage d'une doctrine militaire offensive à une posture défensive, ceci en dehors de toute incitation « rationnelle »⁴⁵². L'auteur montre en effet comment certaines décisions politiques, en l'occurrence la réforme de la conscription et la limitation de sa durée à une

⁴⁵⁰ *DND comments on the report prepared in March 92 for the Province of Nova Scotia by Common Security Consultants and Stratman Consulting Inc.*, (A) 04453, paragraphe 27, p. 10.

⁴⁵¹ *CFB Cornwallis* ...Op. cit., p. 10.

⁴⁵² Dans la mesure où ce basculement s'effectue à la fin des années 1920, soit bien avant l'arrivée d'Hitler au pouvoir. En outre, l'adoption d'une doctrine offensive aurait pu permettre à l'armée française de réclamer plus de moyens financiers et humains. Elizabeth Kier. *Culture and French Military Doctrine Before World War I*. In Katzenstein P. J. (ed.). *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York : Columbia University Press, 1996, p. 186-215.

année, en se greffant sur des représentations culturelles propres à l'appareil militaire, produisent des effets tout à fait inattendus. En effet, la conception dominante à l'époque veut qu'on ne puisse former un soldat dans une optique offensive sur une durée aussi courte, bien qu'*objectivement* rien ne le prouve : autrement dit, la culture organisationnelle de l'institution militaire, couplée à certaines contraintes imposées par les politiques, rend tout bonnement *impensable* le maintien d'une doctrine offensive pour la préparation au combat, avec les conséquences que l'on sait⁴⁵³.

Une analyse de ce type se révèle tout à fait utile pour notre propos : le rapport de la Commission d'enquête sur la mission en Somalie a en effet mis en évidence certains problèmes qui illustrent bien cette idée de force contraignante des représentations culturelles d'une organisation sur l'institution dans son ensemble. La Commission a par exemple révélé les carences manifestes de l'instruction militaire reçue par les soldats pour les missions de paix en général, et pour celle concernant la Somalie en particulier⁴⁵⁴. L'un des principaux reproches adressés à l'institution militaire est de n'avoir pas su établir une distinction entre formation militaire traditionnelle et entraînement aux missions de paix, et surtout de n'avoir pas tiré les enseignements des modifications profondes du maintien de la paix depuis la chute du mur de Berlin.

Les travaux de la Commission font notamment état de l'absence de système de formation clairement défini concernant le maintien de la paix. Chaque opération fait l'objet d'une formation ad hoc, quelques jours avant le déploiement sur le terrain⁴⁵⁵ : en d'autres termes, malgré la longue histoire de participation du Canada aux opérations de maintien de la paix, il n'existe pas, au début des années 1990 de doctrine, ni de normes, ni de protocole national

⁴⁵³ À l'appui de sa thèse, Elizabeth Kier évoque le fait que les jeunes recrues sont considérées par les officiers d'état-major comme non professionnelles, ce qui rend difficile leur « utilisation » dans des stratégies offensives. Ces représentations expliquent par ailleurs le fait que les officiers aient fortement sous-estimé les capacités de l'armée allemande, car composée en grande partie de jeunes recrues. *Ibid.*

⁴⁵⁴ Gilles Létourneau. *Un héritage déshonoré : les leçons de l'affaire somalienne*. Op. cit. Voir en particulier le chapitre 21 consacré exclusivement à l'instruction militaire.

⁴⁵⁵ Selon la commission d'enquête, « le fait de reléguer cette instruction presque exclusivement à la phase préalable au déploiement traduisait aussi l'opinion selon laquelle chaque nouvelle mission revêtait un caractère unique, avec de rares caractéristiques communes qui pourraient faire l'objet d'une formation à l'extérieur du cadre bien précis d'une mission donnée . Ce qui explique selon eux l'absence de « banque de mémoire institutionnelle » à même de centraliser toutes ces informations. *Ibid.*, p. 623.

spécifique de formation pour le maintien de la paix, permettant une définition des besoins et la mise au point de programmes adaptés⁴⁵⁶. Ceci est d'autant plus surprenant aux yeux de la Commission car ce problème a fait l'objet de nombreux rapports depuis la fin de la « guerre froide », que ce soit dans un processus d'évaluation interne du Quartier général de la Défense nationale (QGDN)⁴⁵⁷, ou à l'initiative d'acteurs extérieurs comme le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères⁴⁵⁸. Toutes ces études parviennent à la même conclusion, celle de l'inadaptation de la formation en vue des opérations de paix post-« guerre froide », et des lacunes qui en découlent sur la plan des compétences des Casques bleus canadiens. Ces critiques ne suscitent pourtant que très peu d'action de la part de l'État-major, qui fait preuve d'une grande résistance dans la mise en œuvre de ces recommandations.

À bien des égards, l'attitude de l'État-major et des forces canadiennes dans leur ensemble témoigne d'un manque d'intérêt manifeste vis-à-vis de l'évolution de la pratique du maintien de la paix, comme le souligne leur attitude à l'égard du Secrétariat général des Nations unies. Celui-ci a en effet entrepris, depuis 1991, de compiler des directives pour des programmes de formation, dans un effort louable de définir des standards d'entraînement en matière de maintien de la paix pour les États participants⁴⁵⁹. Ces directives ont bien évidemment été communiquées aux forces canadiennes, qui de l'avis de la Commission leur ont réservé un accueil condescendant. Il semble clair qu'au début des années 1990 l'opinion couramment répandue au sein des forces armées canadiennes est que celles-ci n'ont nullement besoin d'un

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p. 632.

⁴⁵⁷ Plusieurs rapports font en effet état du manque de directives données par le Quartier général de la défense nationale aux commandements et aux unités concernant la formation. Ainsi, le brigadier général Ian Douglas, conseiller spécial en maintien de la paix auprès du Vice-Vchef d'État-major de la Défense, écrit dans un rapport datant de 1990 que « vingt-six ans après l'expérience de Chypre, il n'y a toujours pas de programme de formation dirigée par le système. Les unités doivent consulter les archives du régiment, mettre à jour d'anciens plans de formation ou emprunter le plan le plus récent de l'unité qui les a précédées ». *Peacekeeping Operations – Review, Interim Report – SPA/DCDS, 1850-1/90 (SPA/DCDS) (21 décembre 1990)*, p. 12, cité dans *Un héritage déshonoré*, p. 628.

⁴⁵⁸ Comité sénatorial permanent des affaires étrangères. *Le Canada face au défi du maintien de la paix dans une ère nouvelle*. 1993. Les problèmes relatifs à l'instruction militaire pour le maintien de la paix ont également été abordés lors des auditions menées par le Comité permanent de la Défense nationale et des anciens combattants de la Chambre des Communes. Voir Comité permanent de la Défense nationale et des anciens combattants de la Chambre des Communes. *Les dilemmes d'un gardien de la paix motivé*. Op. cit.

⁴⁵⁹ Mélanie Cathelin. Production de modèles et transfert de normes : le développement des capacités africaines en maintien de la paix. Colloque « Modèles et transferts dans la mondialisation des Afriques » : Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine : Bordeaux, 21 février 2005.

entraînement spécifiquement dédié au maintien de la paix, en raison notamment de leur longue expérience en la matière.

Le problème maintes fois souligné demeure cependant qu'en raison de la complexité des opérations de paix des années 1990, celles-ci nécessitent la mobilisation d'une gamme de compétences fort différentes de celles requises pour les missions antérieures. Une préparation générale au combat accompagnée d'une formation de quelques jours spécifiquement orientée sur la mission à venir ne saurait donc suffire. C'est pourtant selon cette méthode que le commandement canadien continue d'opérer jusqu'au milieu des années 1990. Cette réticence à prendre en compte les changements ayant affecté le maintien de la paix s'explique en premier lieu par le peu d'intérêt de l'État-major pour ce type d'activités. On se souvient en effet que le maintien de la paix n'a jamais fait l'objet de beaucoup d'enthousiasme dans les milieux militaires (voir p. 149), et que les missions de paix ont été considérées tout au plus comme des activités annexes à la fonction militaire, auxquelles il paraissait difficile de couper. En période de disette budgétaire, ces réticences se sont accrues et ont ravivé les craintes d'une partie de l'état-major de voir l'armée canadienne cantonnée uniquement au maintien de la paix, d'où l'insistance mise sur le cursus de formation générale. Enfin, ces réticences au changement révèlent également la prégnance des représentations culturelles héritées de la « guerre froide » ce qui rend problématique toute possibilité d'évolution, au moins en l'absence d'incitation forte.

Ces représentations renvoient à une conception traditionnelle de la sécurité, d'ailleurs également très présente dans le *Livre blanc de la Défense* de 1987. Surtout, la création d'un cursus de formation spécifiquement orienté vers le maintien de la paix heurterait de front l'un des principes cardinaux de l'institution, à savoir que « le meilleur Casque bleu est avant tout un soldat, un marin ou un aviateur bien formé qui connaît son métier ». Si cette conception demeure couramment répandue au début des années 1990, au Canada comme ailleurs, elle présente le problème de faire l'impasse sur les spécificités du maintien de la paix en tant que tel d'une part, et sur ses évolutions récentes d'autre part.

Le maintien de la paix, qu'il s'agisse des opérations de « première » ou de « deuxième » génération ne saurait en effet être considéré comme une tâche militaire parmi d'autres. En réalité, et c'est là que se situe également l'un des nœuds de tension du problème, le maintien de la paix relève bien plutôt d'un travail de police, celui de « gardien de la paix », que d'une

dimension strictement militaire. Or ces deux métiers impliquent un rapport à l'usage de la force fondamentalement différent, ou pour reprendre l'expression de Charles Moskos⁴⁶⁰ deux ethos différents. Les activités de maintien de la paix supposent en effet de ne recourir à l'usage de la force qu'en dernier recours, alors que la formation militaire traditionnelle repose elle sur une croyance solide dans l'emploi de toute la force nécessaire. Dans la mesure où par habitude et par commodité, le maintien de la paix internationale relevait du ressort des seuls militaires, au moins jusqu'au début des années 1990, il importait d'autant plus de créer des parcours de formation et d'instruction spécifiquement voués à cette fonction.

La mise en place d'un cursus spécifique de formation aurait cependant présenté le double inconvénient d'aller à la fois à l'encontre des intérêts de l'institution militaire tout en heurtant de front certaines de ses représentations culturelles. Cette double dimension ne doit dès lors pas être négligée si l'on veut comprendre les raisons pour lesquelles l'institution militaire canadienne se montre si réticente à la prise en compte de l'évolution du maintien de la paix post-«guerre froide».

Les difficultés d'adaptation rencontrées à cette période par le QGDN ne saurait cependant être imputées au seul leadership militaire. La décision de participer à une opération de paix appartient *in fine* au leadership politique, qui dans certains cas, n'hésite pas à passer outre les réticences de l'appareil militaire, voire diplomatique, pour engager des troupes canadiennes sous bannière onusienne, dans un souci de conserver une influence dans ce secteur. Le débat concernant l'utilisation des forces armées est de fait double : il renvoie en effet tout aussi bien à la structure des forces armées canadiennes (spécialisation ou force polyvalente) qu'aux critères qui doivent présider à l'intervention des FC à l'étranger (intérêt « national » / intervention humanitaire). Ces divergences sur les motifs et la forme de la participation des FC aux opérations de paix remontent au début des années 1990, et se traduisent par une

⁴⁶⁰ Dans une étude réalisée sur les Casques bleus stationnés à Chypre, Charles Moskos a établi une distinction entre deux types d'ethos : l'ethos constabulaire (volonté de recourir à l'usage minimal de la force dans les actions de maintien de la paix), et l'ethos militaire (croyance solide dans l'emploi de toute la force nécessaire). Les conclusions de ses études sont notamment reprises, et amendées, par Jean-Paul Brodeur dans son analyse du comportement du RAC en Somalie dans une tentative de tirer des enseignements du rapport des soldats au recours à la force et de ses conséquences pour le maintien de la paix. Charles C. Moskos. *UN Peacemakers: the Constabulary Ethic and Military Professionalism. Armed Forces and Society*, 1 (4), 1975, p. 388-401, cité dans Jean-Paul Brodeur, Op. cit.

fragmentation de la formulation de la politique de sécurité entre plusieurs pôles aux intérêts difficilement conciliables.

B. La fragmentation du discours de la sécurité au sein de l'appareil gouvernemental

Durant toute la décennie 1990, la formulation de la politique canadienne de sécurité met à jour les tensions qui traversent l'appareil gouvernemental canadien : les ministères de la Défense et des Affaires étrangères notamment ne partagent pas les mêmes représentations de la sécurité internationale et partant, des réponses à apporter. Cette concurrence est de fait latente dès le début de la période, et refait surface avec l'accession au pouvoir de Lloyd Axworthy, laquelle coïncide avec une montée en puissance du ministère des Affaires étrangères, sur fond d'affaiblissement durable de l'institution militaire. Ces logiques concurrentielles aboutissent à une certaine schizophrénie de la politique canadienne de sécurité et de maintien de la paix, avalisée par ailleurs par le leadership politique, ce qui a pour effet d'accentuer les contradictions de cette politique.

La période de la campagne électorale du parti libéral nourrit, comme on l'a vu, de grands débats en matière de politique étrangère et de défense. C'est durant cette période que l'une des figures de proue du parti, Lloyd Axworthy œuvre à la promotion d'une vision assez radicale du rôle du Canada sur la scène internationale. Cette vision est relayée par un groupe d'analystes de la politique étrangère canadienne, le Conseil Canada 21. D'initiative et de financement privés, le Conseil est un organisme de recherche ayant pour mandat de procéder à une réévaluation de la politique étrangère et de défense. La publication, en mars 1994, de son rapport final suscite de nombreuses controverses au sein des milieux de la Défense : en effet, on peut lire dans ce rapport qu'en raison de l'enjeu que représente le maintien de la paix pour le Canada, celui-ci, devrait dès lors envisager de consacrer la majeure partie de ses ressources militaires à ce domaine d'activité⁴⁶¹. En d'autres termes, le Conseil appelle à prendre acte des mutations du contexte international et à adopter une nouvelle politique de défense sous-tendue par une conception radicalement différente de la sécurité. Ces représentations sont cependant loin de faire l'unanimité dans les milieux décisionnels.

⁴⁶¹ Conseil Canada 21. *Le Canada et la Sécurité Commune au 21^{ème} siècle*. Toronto : Université de Toronto, Centre for International Studies, 1994, p. 60.

Ainsi, l'énoncé de la politique étrangère canadienne, *Le Canada dans le Monde*, qui paraît en janvier 1995, ne reprend-il à son compte qu'une partie de ces recommandations. Tout en optant pour la promotion d'intérêts traditionnels (l'économie et la paix), l'énoncé gouvernemental intègre en effet de manière explicite « la sécurité comme base de départ de toute action », au rang de laquelle la « sécurité humaine collective » figure en première place. Le document se prononce également pour un « élargissement de la politique de sécurité » en réponse à l'environnement particulièrement mouvant de la période post-« guerre froide »⁴⁶².

Les discussions engagées au sein du Comité parlementaire mixte sur la révision de la politique étrangère et de défense, qui aboutissent notamment à la publication du *Livre blanc*, prennent quant à elles une direction singulièrement opposée. Le *Livre blanc* s'en tient à une conception très classique des engagements du Canada en matière de sécurité internationale⁴⁶³ ; s'il intègre la définition de nouvelles menaces⁴⁶⁴, il fait à peine référence aux conceptions alternatives de la sécurité. Enfin, il réaffirme la nécessité pour le Canada de se doter d'une force de combat polyvalente, dont le maintien de la paix ne serait qu'une fonction parmi d'autres. Le Comité mixte parlementaire envisage certes de procéder à de nouvelles coupes budgétaires, mais la structure de base de l'armée, ses engagements, ses équipements et ses fonctions principales restent inchangées⁴⁶⁵.

Les priorités énoncées par le ministère de la défense dans le *Livre blanc*, s'inscrivent donc dans la continuité du précédent gouvernement, ce qui explique d'ailleurs qu'il soit accueilli avec soulagement par les milieux militaires, conscients de l'hostilité qui prévaut dans une grande partie du caucus libéral à l'encontre des forces armées, et ce particulièrement depuis l'éclatement du « scandale somalien ». Malgré l'ampleur des coupes budgétaires envisagées (le ministre de la défense David Collenette procédera à des réductions d'effectifs et de budget encore plus conséquentes que celles envisagées par les parlementaires), le sentiment général

⁴⁶² Gouvernement du Canada. *Le Canada dans le Monde*. Op. cit., p. 29.

⁴⁶³ Les institutions privilégiées restent l'OTAN et l'ONU, en insistant sur le renforcement de la coopération canado-américaine. Livre blanc sur la Défense nationale de 1994. Ottawa : Ministère de la Défense nationale, 1994. *Ibid.*

⁴⁶⁴ Par exemple « les guerres civiles alimentées par l'extrémisme ethnique, religieux et politique comptent parmi les facteurs de risque les plus immédiats pour la sécurité mondiale ». *Ibid.*, p.2.

⁴⁶⁵ Dean F. Oliver. The Canadian Military after Somalia. *Canada Among Nations 1998*, Op. cit., p. 99-118, p. 103.

est celui du soulagement, comme en atteste par exemple le ton adopté par le rédacteur en chef du *Canadian Defence Quarterly* : tout en notant bien que quelques désaccords persistent, John Marteinson estime en effet que dans l'ensemble la politique de défense promue par le *Livre blanc* est « bien conçue et dotée d'une vision de long-terme »⁴⁶⁶.

Le gouvernement de Jean Chrétien opte donc à ses débuts pour une politique de défense conservatrice, c'est-à-dire ne remettant pas en cause, au moins en théorie, les engagements du Canada à l'étranger, et les motivations de ses interventions. En ce qui concerne les affaires extérieures, le Premier ministre choisit ici aussi de privilégier le statu quo, comme en témoigne la nomination d'André Ouellet au poste de ministre des Affaires étrangères du premier gouvernement Chrétien en 1993. La nomination d'André Ouellet est avant tout motivée par la politique interne : en plaçant un haut fonctionnaire québécois et francophone à la tête d'un portefeuille aussi prestigieux, le gouvernement entend anticiper sur les effets politiques annoncés du référendum sur l'indépendance du Québec prévu l'année suivante. Le choix de Ouellet au détriment d'Axworthy, c'est-à-dire d'une personnalité aux convictions moins tranchées en matière de relations internationales, s'explique également par le moindre intérêt de Jean Chrétien pour l'aspect strictement politique des affaires extérieures. Les priorités du Premier ministre sont, rappelons-le, économiques : le choix de Ouellet au rang de ministre des Affaires étrangères signifie ainsi, qu'au sein du MAECI, le domaine le plus important est celui du Commerce international et non pas celui des Affaires étrangères. Le second portefeuille revient par ailleurs à un défenseur acharné de la libéralisation des échanges, Roy MacLaren⁴⁶⁷.

La nomination au poste de ministre des Affaires étrangères de Lloyd Axworthy, en janvier 1996, change cependant quelque peu la donne, dans la mesure où le nouveau ministre, met tout en œuvre pour promouvoir ses idées sur la sécurité humaine. Cette démarche accroît la visibilité du ministère, lequel tend à s'imposer sur la période (ou en tout cas à paraître comme tel), comme le pôle principal de la formulation de la politique de sécurité canadienne, au détriment d'autres acteurs comme la Défense ou la coopération, ce qui n'est pas sans soulever quelques problèmes.

⁴⁶⁶ John Marteinson. Editorial. *Canadian Defense Quarterly*, 24 (2), 1994, p. 2.

⁴⁶⁷ Tom Keating. A Passive Internationalist. Jean Chrétien and Canadian Foreign Policy. Op. cit., p. 128.

Le concept de sécurité humaine s'appuyant sur une définition extrêmement large de la sécurité, intègre dans le discours sécuritaires des thématiques, comme celle du développement, qui ne relèvent pas habituellement des agents traditionnels de la sécurité – les militaires. Prendre la sécurité humaine comme point de départ d'une politique implique également le renforcement du rôle de ces agents traditionnels, de plus en plus sollicités dans des situations du type « intervention humanitaire ». En résumé, la sécurité humaine suppose une intégration grandissante des différents secteurs de la politique étrangère (MAECI, ACDI, MDN). Or le concept de sécurité humaine est conçu exclusivement à l'intérieur d'un seul de ces organismes, les Affaires étrangères, et sans concertation avec les autres acteurs concernés⁴⁶⁸.

Dans son étude sur les réactions de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) face à la politique de sécurité humaine, Jean Daudelin estime que les raisons pour lesquelles la sécurité humaine a suscité tant de résistances au sein de la communauté du développement tiennent en grande partie à la définition retenue par Axworthy, largement orientée vers les situations de conflit⁴⁶⁹. En outre, le type d'intervention prôné par les Affaires étrangères implique une plus grande collaboration entre le département de la Défense et l'ACDI, deux acteurs aux représentations radicalement opposées, ce qui ne manque pas de susciter des critiques de part et d'autre pour cause de confusion des rôles.

Concernant le département de la Défense nationale, l'accueil réservé à la politique de sécurité humaine est mitigé, à tel point qu'aujourd'hui cette notion est presque considérée comme taboue pour les officiels de la Défense⁴⁷⁰. De fait, en dépit de la publicité qui lui est faite, cette nouvelle définition de la sécurité n'est pas intégrée dans les discours, et encore moins dans les actions, des militaires censés la promouvoir⁴⁷¹. Le problème cependant est qu'à

⁴⁶⁸ Jean-François Rioux. Défense nationale et sécurité humaine. In Rioux J.-F. Op.cit., p. 266.

⁴⁶⁹ « Cette perspective est certainement celle qui heurte le plus directement la façon dont le développement international est actuellement pensé et pratiqué (ici comme ailleurs). L'accent sur les situations de conflit confronte en effet l'intervention en développement à un risque d'échec élevé et dès lors à une incertitude considérable dans ses impacts, tout en l'enfermant dans une temporalité courte ». Jean Daudelin. Op.cit., p.318.

⁴⁷⁰ Entretiens avec des officiels du MAECI et du MND, Ottawa, mars 2004.

⁴⁷¹ Jean-François Rioux. Op.cit. ; David B. Dewitt. National Defense vs Foreign Affairs : Culture Clash in Canadian Security Policy. International Studies Association : Montréal : 45^{ème} édition : mars 2004.

cette époque le ministère de la Défense se trouve en position particulièrement vulnérable face à la montée en puissance du ministère des Affaires étrangères⁴⁷².

Le rapport de la Commission indépendante sur la Somalie aboutit en effet à la condamnation de toute la chaîne de commandement et à la démission forcée du chef d'état-major, le General Jean Boyle en octobre 1996. Il est remplacé par le Vice-amiral Larry Murray, lui aussi conduit à la démission quelques mois plus tard, toujours suite aux conséquences de la Somalie. Cette affaire éclabousse de fait la plus grande partie de l'establishment militaire : c'est donc une condamnation globale des forces armées canadiennes et du ministère de la Défense. Le choix du général Maurice Baril comme chef d'état-major, en 1997, s'explique en grande partie par le fait qu'il soit l'un des rares officiers de haut niveau à n'avoir pas été mis en cause, de près ou de loin, par la Commission d'enquête sur la Somalie. Toujours est-il que l'ensemble de l'institution sort durablement affaibli par ce processus et doit faire preuve de bonne volonté malgré les réticences internes : sur les cent soixante recommandations établies par la Commission, le ministère en accepte cent trente-deux.

Le Cabinet de Chrétien essaye cependant de contenir la vision radicale promue par Axworthy et dans une moindre mesure par l'ACDI en essayant de maintenir coûte que coûte le statu quo de 1994. Il tente par exemple de protéger les militaires en coupant court aux auditions de la Commission, au début de l'année 1997. Il décide également de lancer un vaste processus de consultation sur l'avenir des forces armées qui compte un bon nombre d'universitaires en empathie avec les milieux de la Défense et partisans d'une interprétation traditionnelle de la politique de sécurité du Canada (Desmond Morton, Jack Granatstein et David Bercuson). Certaines lignes d'accommodement se dessinent alors entre le gouvernement et MDN ; celui-ci s'adapte tant bien que mal aux nouvelles réalités post-guerre-froide et finit par accepter quoique avec réticence, le principe d'un centre d'entraînement pour le maintien de la paix.

La promotion d'une politique axée sur la sécurité humaine illustre la perte d'influence du ministère de la Défense sur la définition de la politique canadienne de sécurité. Toutefois, la

⁴⁷² Dean F. Oliver. *The Canadian Military after Somalia. Canada Among Nations 1998*. Op. cit., p. 99-118, p. 106.

doctrine de la sécurité humaine est loin de s'être entièrement substituée aux définitions plus traditionnelles de l'« intérêt national » canadien et de son rôle dans les interventions extérieures, particulièrement en matière d'opérations de maintien de la paix.

En premier lieu, cette politique n'a connu qu'une diffusion limitée, en raison des obstacles qu'elle a rencontrés et des critiques qu'elle a suscitées⁴⁷³. Surtout, cette politique ambitieuse, et conduisant sur le papier à multiplier les interventions extérieures n'a pas empêché la diminution des engagements canadiens en la matière, loin s'en faut. Cette tension s'explique à notre sens, outre les difficultés budgétaires et matérielles, par les logiques de concurrence entre les différentes agences en charge de la politique étrangère et de défense, et la difficulté à faire émerger une définition légitime du rôle du Canada sur la scène internationale, et plus particulièrement dans le maintien de la paix. En dernier lieu, il convient de s'interroger sur les critères de l'engagement canadien dans les opérations de paix des années 1990. Or ici aussi, les contradictions et les tensions déjà évoquées rendent difficiles l'édification d'un modèle de comportement facilement identifiable.

C. Redéfinir son rôle : l'éternelle question de la sélectivité des engagements

La question de la sélectivité des engagements du Canada dans le maintien de la paix s'est posée de longue date, et a conduit par exemple à l'établissement de critères d'intervention bien spécifiques. L'objectif de ces différents processus (70s, 87 et 94) est d'arriver à définir dans quelles circonstances une intervention répond aux intérêts du Canada. Cette question s'impose de nouveau dans le débat public au sortir de la « guerre froide ». Elle ne trouve cependant pas de réponses immédiates et échappe en partie à toute tentative de rationalisation, pour deux raisons. La première est liée aux logiques propres aux organisations qui mettent en œuvre la décision, l'institutionnalisation du maintien de la paix supposant en effet que celles-ci développent des routines et des manières de faire spécifiques. La deuxième renvoie quant à elle à la nature éminemment politique du rôle canadien dans ce secteur d'activité, les

⁴⁷³ Nossal notamment l'a vertement critiquée, au motif que ce genre de politique n'est pas une « monnaie valable sur la scène internationale et que pour que le Canada continue à exercer une certaine influence, il lui faut des forces de combats polyvalentes et bien équipées. Kim R. Nossal. Foreign policy for wimps. Ottawa Citizen, 23 avril 1998, A19.

décisions en la matière obéissent à des impératifs politiques notamment se situant au-delà d'une justification en terme d' « intérêt national ».

La Commission d'enquête sur la Somalie est l'une des premières organisations à porter publiquement le débat sur la sélectivité des engagements du Canada en matière de maintien de la paix. Elle fait ressortir en effet que l'engagement du Canada en Somalie a eu pour conséquence un étirement maximal des ressources militaires. Le risque est apparu dès lors que cette participation aux opérations en Somalie ne compromette le respect d'autres engagements. Or, ce type de situation est justement prohibé par le *Livre blanc de la Défense* de 1987, qui s'est précisément attaché à définir un certain nombre de critères permettant d'encadrer la participation canadienne aux opérations de paix.

Cette préoccupation n'est pas nouvelle : le document de 1987 ne fait qu'officialiser une série de directives déjà élaborées sous le gouvernement Trudeau. Ces critères seront par ailleurs largement repris par la suite, que ce soit dans les énoncés de la politique de défense de 1991 et 1992, ou encore dans l'énoncé officiel de l'équipe libérale en 1994. En d'autres termes, il existe, en 1992, des directives relativement précises, ayant trait notamment à la faisabilité de la mission envisagée, dont l'objectif est d'encadrer la prise de décision de manière optimale. Or plusieurs études ont révélé que dans le cas de la mission en Somalie comme dans d'autres, ces directives n'ont pas ou peu été prises en compte par les différentes administrations en charge de la politique étrangère canadienne.

La Commission d'enquête a par exemple fait valoir que la prise en compte de ces critères semblait laissée à la discrétion des hauts fonctionnaires du ministère de la Défense ou des Affaires étrangères :

Les fonctionnaires {de la Défense} ont soutenu que ces critères n'avaient jamais été « rien de plus que des lignes de conduite », qui n'étaient pas appliqués de manière très rigoureuse. Selon eux, le ministère de la Défense nationale se fonde plutôt sur la politique du gouvernement à l'égard des Nations unies pour évaluer les missions proposées.⁴⁷⁴

Ce problème a par ailleurs également été soulevé par une étude du bureau du Vérificateur Général sur la politique canadienne de maintien de la paix en 1996. Revenant sur cette

⁴⁷⁴ *Un héritage déshonoré*. Op. cit., p. 225.

question de sélectivité des engagements du pays en la matière, ce rapport souligne l'absence de transparence du processus de décision concernant la participation à une opération de paix. Il reproche notamment aux différents acteurs en charge de cette politique de ne communiquer que des informations parcimonieuses au Parlement et au public canadiens, concernant en particulier les avantages que le Canada peut tirer de cette participation, « autres que le soutien à l'ONU »⁴⁷⁵. La répartition des compétences entre la Défense et les Affaires étrangères manque par ailleurs de clarté, toujours selon cette étude, ce qui rend difficile l'évaluation des critères ayant servi à la prise de décision :

Les documents destinés aux ministres n'indiquent habituellement pas la mesure dans laquelle il est possible de respecter les lignes directrices dans une situation donnée. Des fonctionnaires nous ont donné pour explication que d'autres facteurs comme le besoin de répondre rapidement à une situation d'extrême urgence pour des raisons humanitaires empêchent souvent de respecter les lignes directrices. Par conséquent, ces lignes directrices seraient, semble-t-il, beaucoup plus une liste souhaitable de conditions se rapportant à une situation idéale qu'une base réaliste pouvant infléchir la décision de participer à une mission⁴⁷⁶.

L'étude du Vérificateur Général tout comme celle menée par la Commission d'enquête illustrent de manière exemplaire les limites du processus de rationalisation de la prise de décision en matière de participation du Canada à des opérations de paix. La sociologie des organisations s'est de longue date penchée sur ces questions, et a notamment mis en lumière le poids des routines organisationnelles et des habitudes pour expliquer les échecs ou les demi-réussites des tentatives de refonte des processus décisionnels. L'étude du Vérificateur Général fait également ressortir qu'en ce qui concerne le ministère des Affaires étrangères, la décision, ou au moins la hiérarchisation des préférences en vue d'une décision, obéit également à des facteurs contingents, par exemple les répercussions d'une crise humanitaire sur le poids de l'opinion publique, ce qui est de fait assez caractéristique de ces situations d'urgence.

La volonté d'encadrer la prise de décision par certains critères est également motivée par une idée d'efficacité et d'optimum : il s'agit de prendre la « bonne » décision, c'est-à-dire

⁴⁷⁵Canada. Bureau du vérificateur général. *Rapport du vérificateur général à la Chambre des Communes : chapitre 6, le maintien de la paix – Affaires étrangères et commerce international Canada*. Ottawa : bureau du vérificateur général, 1996, paragraphe 6.54. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_199605_06_f_5037.html.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, paragraphe 6.24.

celle qui soit conforme aux intérêts du Canada. Or les travaux constructivistes ont démontré à l'envi qu'il existe autant de visions de l'intérêt national, en tant que construction sociale, que d'acteurs et d'organisations en charge de la politique étrangère⁴⁷⁷. En d'autres termes, l'intérêt du ministère de la Défense dans les missions de paix, ou les forces d'intervention multinationale, est bien évidemment différent de celui défendu par le ministère des Affaires étrangères. La décision finale résulte donc d'un arbitrage rendu au terme de négociations entre ces deux organisations sur le contenu de cet intérêt national. Il est par exemple avéré que la défense était plus que réticente à fournir un contingent à l'ONUSOM à l'automne 1992, en raison des risques relatifs à la sécurité de ses troupes sur le terrain notamment⁴⁷⁸. Le MAECI, pour lequel l'intérêt d'une participation à l'ONUSOM s'inscrivait plus largement dans la politique onusienne du Canada, a bien évidemment pris en compte les réticences du ministère de la Défense dans la formulation de sa réponse.

Une fois passée cette phase de « marchandage », les deux organismes s'entendent sur une série d'options à présenter à leurs ministres respectifs qui se chargent de les faire remonter jusqu'au Premier ministre, lequel en dernier recours, rend l'arbitrage final. Parmi les options présentées, les ministères s'entendent en général pour en recommander une. Mais il peut arriver que le Premier ministre décide de ne pas suivre ces recommandations, en raison d'une conception différente ce qu'est « l'intérêt national » canadien sur ce dossier⁴⁷⁹.

L'idée de conditionner la prise de décision au respect d'un nombre défini de critères comporte une certaine logique dans une perspective rationaliste, mais sa mise en œuvre concrète reste difficile à évaluer en raison même des dynamiques propres aux organisations en charge de la formulation de la politique. Par ailleurs, sur les routines organisationnelles se

⁴⁷⁷ Voir par exemple Jutta Weldes. *Bureaucratic Politics : A Critical Constructivist Assessment*. *Mershon International Studies Review*, 42, 1998, p. 216-225, p. 220.

⁴⁷⁸ Grant Dawson. « *Here is Hell* ». *Canada's Engagement in Somalia*. University of British Columbia Press : Vancouver & Toronto, 2007, chapitre 2.

⁴⁷⁹ En ce qui concerne par exemple la participation du Canada à l'ONUSOM, le MAECI et le MDN se sont entendus pour définir trois options, au début du mois d'août 1992, en recommandant à leurs ministres de souscrire à la première option, qui favorisait une réponse mesurée et progressive du Canada « à mesure que les besoins se manifesteraient en Somalie ». Le premier ministre n'a pas suivi l'avis de ses ministres, et s'est au contraire prononcé pour la troisième option, qui prévoyait notamment que le Canada remplisse un rôle actif dans la gestion de la crise et ne lésine pas sur son soutien à l'ONU en lui fournissant notamment une unité de combat. Commission d'enquête, la mission du Canada en Somalie, p. 815-816.

greffent les enjeux particuliers du domaine de la décision visé, ce qui complique encore la tâche de « rationalisation ». Le maintien de la paix n'est pas, comme nous l'avons déjà souligné à maintes reprises, un dossier comme un autre pour les acteurs de la politique étrangère canadienne. C'est d'abord et avant tout une activité fortement institutionnalisée, ce qui signifie que les acteurs ont mis en place certaines manières de faire, certains codes de conduite et routines organisationnelles qui leur permettent de formuler leurs options politiques. L'exemple des réticences exprimées par le ministère de la Défense pour tirer les conséquences des mutations de cette pratique nous ont permis d'illustrer ce point. Enfin, son statut de symbole du rôle du Canada sur la scène internationale confère au maintien de la paix un poids politique qui va bien au-delà d'une « simple » question d'allocation optimale des ressources militaires et diplomatiques.

Conclusion du chapitre

L'objectif de ce chapitre était d'évaluer l'importance des variables externes sur la définition et la mise en œuvre du rôle des acteurs étatiques. Il s'agissait, à travers le survol de l'évolution de la politique canadienne de maintien de la paix au sortir de la « guerre froide », de tester l'hypothèse de l'institutionnalisation de certains rôles en politique étrangère et de rendre compte de ses effets sur la formulation des réponses politiques dans un environnement extérieur profondément modifié.

Nous avons tout d'abord mis en lumière l'émergence d'une nouvelle division internationale du travail en matière de maintien de la paix, qui se traduit par des évolutions à la fois qualitatives, quantitatives et normatives de ce mode de gestion des conflits. En particulier, la montée en puissance sur l'agenda politique international des problématiques liées à l'intervention humanitaire tend dans les faits à remettre en question les conceptions classiques de la souveraineté, ainsi que les modalités du recours à la force dans la gestion internationale des conflits. Ce processus est cependant loin d'être linéaire : la période de l'immédiat après-« guerre froide » se révèle en effet moins marquée par le remplacement d'un ordre « ancien » par un ordre « nouveau », que par la coexistence de deux systèmes normatifs concurrents.

Ces évolutions amènent en premier lieu à remettre en question la place des acteurs historiquement associés au maintien de la paix onusien : le gouvernement canadien se retrouve ainsi soumis à la double concurrence des membres permanents du Conseil de sécurité, et des puissances régionales montantes des pays du Sud, particulièrement sur le continent africain. La période se caractérise en outre par une grande incertitude quant à la répartition des tâches et des rôles dans ce secteur d'activité, en particulier du fait de cette coexistence problématique de deux systèmes normatifs concurrents.

Ces éléments doivent être pris en compte pour comprendre les tensions qui traversent la politique canadienne de maintien de la paix au sortir de la « guerre froide » et qui pèsent sur la réorientation des politiques. L'importance historique du maintien de la paix dans la construction du rôle et de l'identité internationale de cet acteur a en effet conduit à l'institutionnalisation de certaines manières de faire, à l'instauration de routines organisationnelles et de représentations particulières. L'influence de cet héritage politique et organisationnel est par exemple manifeste dans la manière dont sont appréhendées les réalités du maintien de la paix post-« guerre froide » par le ministère de la Défense : les décisions prises se fondent sur une représentation éloignée de la réalité, et ne font qu'apporter des réponses anciennes à des questions nouvelles. Ces difficultés d'adaptation sont en outre renforcées par l'absence de consensus au sein de l'appareil gouvernemental sur la définition légitime des enjeux sécuritaires, et partant, du rôle du Canada dans ce domaine d'activité.

Tous les acteurs étatiques ont, d'une manière ou d'une autre, dû procéder à des adaptations de leurs politiques extérieures après la « guerre froide », en particulier dans le domaine de la gestion de la sécurité politique internationale. Ce processus d'adaptation est cependant d'autant plus difficile au Canada parce qu'il touche à des pratiques constitutives du rôle et de l'identité de cet acteur. L'institutionnalisation du rôle canadien dans le maintien de la paix depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale contribue à définir de manière particulière la forme prise par ces adaptations.

L'objectif de cette première partie était d'interroger les liens existant entre l'exercice de certains rôles en politique extérieure et l'identité défendue par les acteurs sur la scène internationale.

Dans un premier temps, nous nous sommes attachés aux processus de construction des rôles, à travers l'étude de la politique étrangère canadienne au sortir de la Seconde Guerre Mondiale. Nous avons montré que l'investissement initial du Canada dans le maintien de la paix s'explique par une structure d'opportunité particulière, qui permet notamment à cet acteur de revendiquer et de se voir reconnaître un statut spécifique sur la scène internationale, celui de « puissance moyenne ». L'étude de la mise en récit de la crise de Suez a quant à elle révélé l'importance de la dimension symbolique prise par cet épisode de la politique étrangère canadienne, qui s'est traduite par l'édification du maintien de la paix au rang de mythe fondateur du rôle du Canada sur la scène internationale.

L'incorporation de ce mythe dans la « psyché canadienne »⁴⁸⁰ se manifeste notamment par l'institutionnalisation de certaines pratiques, de certaines représentations, qui contribuent à façonner les orientations politiques des acteurs, comme en témoigne la remarquable permanence de la politique canadienne de maintien de la paix durant la « guerre froide ». Cette continuité des engagements canadiens vis-à-vis de l'ONU s'explique également par la relative stabilité de la structure sociale du système international, fondée sur une compréhension partagée entre les acteurs sur les représentations du maintien de la paix d'une part, et sur leur rôle dans ce champ d'activité d'autre part. Cette stabilité favorise un processus de développement incrémental de la politique canadienne de maintien de la paix, et ce d'autant plus que cette politique est largement perçue comme étant dans l'intérêt des dirigeants et des organisations de la politique extérieure.

La fin de la « guerre froide » entraîne dans son sillage une modification des termes de la division internationale du travail en matière de maintien de la paix, qui conduit notamment à remettre en question la place occupée par le Canada dans ce secteur d'activité. Le problème cependant est qu'aucun consensus ne se dessine sur le sens à attribuer à ces changements, et sur les manières d'agir et de réagir aux mutations de l'environnement extérieur. La période

⁴⁸⁰ Manon Tessier, Michel Fortman. Le maintien de la paix et les Conservateurs : une nouvelle approche ? Op. cit., p. 312.

qui s'ouvre à partir des premiers échecs onusiens en Yougoslavie, puis surtout en Somalie et au Rwanda met en lumière l'obsolescence des normes du maintien de la paix « première génération », lesquels constituaient jusqu'alors les intérêts des acteurs et régulaient leurs comportements. C'est dans les interstices de ces règles du jeu mouvantes que se recomposent les stratégies, les préférences et le rôle des acteurs, processus que nous allons analyser à travers l'étude des expériences canadiennes dans les opérations de paix de l'Afrique des Grands Lacs.

Deuxième partie

Pratiques sociales du rôle : les interventions canadiennes dans l'Afrique des Grands Lacs

Dans la première partie de ce travail, nous avons mis en lumière les processus ayant abouti à la construction, puis à l'institutionnalisation d'un rôle spécifique du Canada sur la scène internationale, celui de *peacekeeper*. La mise en évidence des logiques de structuration de ce modèle social de conduite se doit cependant d'être confrontée à l'étude de sa mise en œuvre : en se concentrant uniquement sur les processus de genèse et d'institutionnalisation, le risque apparaît en effet d'aboutir à un modèle d'analyse niant de fait toute possibilité d'autonomie des acteurs par rapport à leurs rôles, c'est-à-dire où les caractéristiques structurelles du contexte de l'action surdéterminent leurs stratégies⁴⁸¹.

Au début de l'étude, nous avons souligné la tension existant entre le rôle comme modèle social de conduite et les interprétations qui en sont faites, afin de mettre l'accent sur la double dimension, à la fois habilitante et contraignante, du rôle. À l'appui de cette hypothèse de départ, nous nous attacherons dans cette partie aux pratiques sociales du rôle, c'est-à-dire à la manière dont il est mis en acte, à travers l'exemple des interventions canadiennes au Rwanda (1993-1995) et au Zaïre (1996). L'étude de ces interventions permet justement de rendre compte de cette plasticité de la notion de rôle, de la façon dont les intérêts des acteurs se forment en interaction avec un certain contexte institutionnel, des marges de manœuvre à leur disposition et des possibilités de redéfinition et d'évolution de leurs préférences.

⁴⁸¹ Pour une critique du néo-institutionnalisme sociologique, notamment dans ses rapports avec la théorie de l'action, voir Erhard Friedberg. En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux. *Revue française de science politique*, 48 (3-4), juin-août 1998, p. 507-514.

Le premier chapitre de cette partie analyse la transformation du sens de l'intervention canadienne en Afrique : si l'Afrique s'impose, depuis les années 1960, comme l'un des lieux d'intervention privilégiés de la politique canadienne de « puissance moyenne », nous verrons en effet que la fin de la « guerre froide » entraîne dans son sillage une modification des représentations et des intérêts canadiens dans cette région. Le paradigme sécuritaire se substitue à celui, dominant depuis la fin des années 1950, de l'aide au développement : l'action canadienne en Afrique se veut désormais prioritairement orientée vers la prévention, la gestion et la résolution des conflits (Chapitre 5). C'est précisément en vertu de cette évolution que le gouvernement est amené, à quatre reprises, à intervenir dans l'Afrique des Grands Lacs, soit sous la forme d'opérations onusiennes de paix, soit dans le cadre de forces multinationales.

Le chapitre suivant se consacre à une comparaison des cadres d'interprétation du rôle du Canada dans le maintien de la paix au Rwanda et au Zaïre : les deux interventions s'inscrivent en effet à un moment charnière de l'évolution du maintien de la paix onusien en Afrique, et permettent de révéler le poids des tensions engendrées par la coexistence problématique de deux systèmes normatifs concurrents sur les pratiques des acteurs (Chapitre 6). Par la suite, nous montrons comment la restructuration du champ du maintien de la paix internationale offre de nouvelles opportunités à un acteur comme le Canada pour faire valoir ses intérêts dans ce secteur d'activité (Chapitre 7). Les interventions canadiennes dans l'Afrique des Grands Lacs nous permettent cependant de rendre compte de la manière dont les variables institutionnelles, renvoyant aux règles, aux normes ainsi qu'à la distribution des ressources entre les acteurs dans l'espace social, jouent de manière contraignante sur la mise en œuvre de leurs stratégies. L'étude des procédés d'évaluation conduits par le gouvernement canadien suite à ces interventions permet de renforcer cette hypothèse : les expériences canadiennes en Afrique alimentent en effet des processus d'apprentissage des décideurs, des diplomates et des militaires ; la forme même de ces apprentissages demeure néanmoins circonscrite par un cadre institutionnel particulier, celui de l'héritage canadien dans le maintien de la paix, ce qui se traduit par une reconfiguration partielle des intérêts et du rôle canadiens dans le maintien de la paix internationale (Chapitre 8).

Chapitre 5 De l'aide au développement à la gestion des conflits : la transformation du rôle du Canada en Afrique

L'Afrique reste un continent exotique pour le Canada : bien que relativement ancienne⁴⁸², la présence canadienne en Afrique a toujours été limitée, à tel point qu'il semble difficile, aujourd'hui encore, de parler d'une *politique africaine* du Canada, au sens d'un ensemble de mesures s'insérant de façon cohérente dans un cadre d'action publique clairement défini⁴⁸³.

Commentaire [D2]: Références biblio ? Def . politique étrangère comme politique publique à la Kessler ?

Pourtant, l'Afrique a été et demeure l'un des lieux d'exercice privilégié de la politique de « puissance moyenne » canadienne, ne serait-ce que parce que l'engagement du Canada en faveur de l'aide au développement, sa participation aux institutions multilatérales de coopération, et plus tard sa politique de sécurité humaine, ont largement contribué à la construction de l'identité internationale de cet acteur, et à la diffusion de l'image de citoyen vertueux de la communauté internationale⁴⁸⁴, à l'intérieur comme à l'étranger. En ce sens il apparaît justifié de s'interroger sur les ressorts de *la politique du Canada en Afrique*, et de voir en quoi elle nous renseigne sur le rôle qu'entend exercer le Canada sur la scène internationale, sur les représentations associées à ce rôle, et sur ses potentialités d'évolution.

Commentaire [D3]: Est-ce que vous n'avez pas expliqué déjà tout cela en intro de la thèse ? normalement non.

Deux aspects en particulier seront soulignés au cours de ce chapitre. Nous verrons en particulier comment le choix d'une forme d'intervention spécifique, en l'occurrence l'aide au développement, participe pleinement du phénomène de construction du rôle et de la personnalité internationale de cet acteur. Dans un deuxième temps, nous envisagerons la

⁴⁸² Les Canadiens prennent une part active à l'entreprise d'évangélisation du continent africain et les premiers contacts entre leurs missionnaires, catholiques et protestants, et les populations africaines remontent à la fin du 19^{ème} siècle.

⁴⁸³ Et dont les conditions d'élaboration seraient dès lors susceptibles d'être explorées et expliquées comme n'importe quelle autre politique publique. Marie-Christine Kessler. *La politique étrangère comme politique publique*. In Charillon F. *Politique étrangère. Nouveaux regards*. Op. cit., p. 167-192.

⁴⁸⁴ Real P. Lavergne. *Determinants of Canadian Aid Policies*. In Stokke O. (ed.). *Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Op. cit., p. 33-91.

variabilité de ces intérêts, en soulignant la dimension changeante des représentations relatives à la fois à l'outil privilégié de l'intervention et à ses cibles. Ici, nous mettrons l'accent sur la manière dont la transformation du sens de l'aide au développement, désormais largement dominée par le paradigme sécuritaire, entraîne dans son sillage une redéfinition des intérêts du Canada et de ses interventions sur le continent africain. Les conséquences de cette évolution sur les organisations en charge de cette politique seront étudiées à travers l'exemple de la politique canadienne au Rwanda.

Section I L'Afrique comme lieu d'exercice de la politique de « puissance moyenne » du Canada

Le continent africain n'occupe qu'une place périphérique sur l'agenda politique et économique des autorités canadiennes⁴⁸⁵. Ce caractère marginal des intérêts canadiens en Afrique se traduit historiquement par une prédominance des acteurs non gouvernementaux d'une part, et par l'influence déterminante des contraintes de l'environnement international – et notamment les impératifs du système de sécurité – d'autre part.

Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1960, que la nécessité s'impose aux autorités canadiennes de développer une politique cohérente à l'égard de l'Afrique : l'aide au développement devient alors l'outil privilégié de cette politique. Véritable carte de visite diplomatique, les programmes de coopération en Afrique constituent en effet un relais important de l'expression des intérêts du Canada et participent pleinement à l'entreprise de construction de son rôle de « puissance moyenne » sur la scène internationale⁴⁸⁶. Cette entreprise se situe également au confluent des logiques nationale et internationale, dans la mesure où les ressorts de l'action canadienne en Afrique ne peuvent être dissociés de la question de l'unité nationale : en ce sens, la politique du Canada en Afrique apparaît comme un exemple tout à fait pertinent de la porosité de la frontière entre scènes nationale et internationale dans la mise en œuvre des politiques étrangères des États.

⁴⁸⁵ Jean-Philippe Thérien. Le Canada et l'Afrique francophone : jeu d'une puissance moyenne à la périphérie. *Politique africaine*, 53 (1), mars 1994.

⁴⁸⁶ Sur cet aspect voir en particulier Kim Richard Nossal. *Statism, Realism: Canadian Policy toward the Third World*. Toronto : University of Toronto, Development Studies, 1984.

I. Logiques périphériques et intérêts croisés : éléments de structuration de la politique canadienne en Afrique

Les relations du Canada avec l'Afrique se construisent largement en dehors des circuits officiels de décision gouvernementale, à travers l'action d'acteurs non gouvernementaux, notamment religieux. Ce constat s'étend d'ailleurs à l'ensemble des pays du Tiers-Monde dans la mesure où la coopération sous une forme non gouvernementale devance partout l'implication de l'État canadien dans ce domaine⁴⁸⁷. Ce n'est qu'à partir des années 1960, que les dirigeants politiques s'accordent sur la nécessité de doter le Canada d'un embryon de politique vis-à-vis des pays d'Afrique noire. Leurs motivations doivent cependant moins à un intérêt pour les pays africains en tant que tels, qu'aux réalités de la scène internationale de l'époque, dominée par la bipolarisation Est/Ouest d'une part, et par l'émergence de la question coloniale d'autre part.

A. Le rôle prédominant des acteurs non gouvernementaux : l'action canadienne en Afrique, une politique de réseaux

Le concept de réseaux permet de rendre compte de la structuration progressive de la politique canadienne en Afrique. L'établissement des relations entre le Canada et l'Afrique sont en effet le fait d'une poignée d'acteurs non gouvernementaux, qui à travers leurs différentes actions contribuent à la formation d'un tissu relationnel spécifique, au sein desquelles l'interconnaissance et les relations interpersonnelles jouent un grand rôle. Il ne s'agit donc pas à proprement parler de réseaux de décision au sens de l'analyse des politiques publiques : suivant Jean-Pierre Gaudin, il serait plus adéquat de parler de réseaux de sociabilité, limités dans un premier temps à des acteurs individuels⁴⁸⁸. Dans certains cas,

⁴⁸⁷ Jean-Philippe Thérien. Les organisations non gouvernementales et la politique canadienne d'aide au développement. *Canadian Public Policy*, 17 (1), 1991, p. 37-51.

⁴⁸⁸ Jean-Pierre Gaudin. *L'Action publique. Sociologie et politique*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004. L'auteur nous rappelle l'importance de caractériser les configurations relationnelles qui sont en jeu afin d'appréhender les modalités du passage de « relations proprement affinitaires aux réseaux de décision et de gestion des politiques publiques, et dans le même temps des seuls sujets individuels à la prise en compte d'acteurs collectifs ou d'institution » (p. 205). L'évaluation précise de ces réseaux demeure cependant difficile, et du coup leur poids réel sur la formulation des politiques sujet à caution.

comme celui du Rwanda et dans une moindre mesure du Zaïre, ces réseaux changent d'échelle et se transforment en réseaux de gestion des politiques, via notamment l'investissement d'acteurs publics et collectifs, comme les organismes d'aide au développement.

« L'apostolat religieux a été le premier motif qui a poussé les missionnaires canadiens à s'expatrier et à œuvrer en Afrique »⁴⁸⁹. Comme dans la plupart des pays d'Afrique, les premiers éléments de la présence canadienne au Rwanda et au Congo belge sont des acteurs religieux, d'abord des missionnaires, majoritairement protestants et mennonites, relayés ensuite par des catholiques québécois (Pères blancs et Dominicains). Les Églises canadiennes établissent des contacts avec les pays africains dès le milieu du 19^e siècle, pour accroître leur présence de manière significative dans la première moitié du 20^e siècle⁴⁹⁰. En 1905, Monseigneur Oscar Morin est le premier Père blanc canadien à se rendre en Afrique, en Haute Volta. Leur nombre augmente sensiblement à partir de 1954, notamment dans les pays francophones : la plupart du temps, c'est sur la demande des missionnaires français que les religieux québécois se rendent en Afrique. Une fois installés, ils sont progressivement amenés à assumer la responsabilité de nouveaux postes. En 1959, ce sont quelques trois cent dix Canadiens qui arpentent les régions de l'Afrique des Grands Lacs, de l'Angola et du Mozambique⁴⁹¹. En 1965, ils sont 448, dont un tiers en Afrique francophone ; leur préoccupation majeure demeure l'éducation via la fondation d'écoles. C'est d'ailleurs en partenariat avec la Congrégation des Dominicains canadiens de la province de Québec que sera fondée l'université nationale du Rwanda (UNR) à Butaré, en 1963⁴⁹².

⁴⁸⁹ *Le Canada et les pays africains francophones*. Rapport de la conférence régionale tenue les 21, 22 et 23 janvier 1965 à Montréal, Québec, Commission nationale canadienne pour l'UNESCO, 1965, p. 43.

⁴⁹⁰ Sur l'histoire des relations canado-africaines et le rôle des missions, voir Douglas Anglin. *Towards a Canadian Policy on Africa*. *International Journal*, 15 (4), 1960, p. 290-310. Voir également Jean-Guy Pelletier. Les relations entre le Québec et l'Afrique. *Revue canadienne des études africaines*, 15 (1), 1981, p. 117-20 ; Louis Sabourin. Les programmes canadiens de coopération avec les États de l'Afrique. *Études Internationales*, 1 (4), 1970, p. 73-87 et Louis Sabourin. Le Canada et l'Afrique francophone. *Revue française d'études politiques africaine*, Juin 1970, p. 33-45.

⁴⁹¹ Douglas Anglin. Op. cit., p. 293.

⁴⁹² L'Église catholique a joué un rôle des plus fondamentaux dans le Rwanda colonial. Implantée depuis les débuts de la colonisation allemande, l'Église a servi de puissant relais à la politique coloniale belge qui a su s'appuyer notamment sur la confrérie des Pères Blancs. Ce réseau

Aux lendemains de l'indépendance du Rwanda, le gouvernement demande de l'aide aux Dominicains de Rome pour fonder une université ; l'initiative est reprise par le Père Lévesque, alors doyen du département des sciences sociales de l'Université Laval à Québec⁴⁹³ : en l'absence d'un investissement significatif des pouvoirs publics canadiens dans la région, c'est bien la formation de l'élite nationale qui constitue l'épine dorsale des relations entre le Canada et le Rwanda⁴⁹⁴. Le père Lévesque occupe les fonctions de recteur de l'université jusqu'en 1971. Des liens solides s'établissent entre l'UNR et plusieurs universités canadiennes, notamment au Québec : le réseau de formation est alimenté par le recrutement de nombreux coopérants québécois⁴⁹⁵ à travers le Service universitaire canadien outre-mer (SUCO). Cet organisme laïque, fondé en 1961, a pour mission de recruter au Canada des « étudiants volontaires » et désireux d'apporter leur aide aux populations défavorisées des pays du Tiers-Monde. En ce qui concerne le Rwanda, la plupart des coopérants sont affectés à des tâches d'enseignement à l'UNR et sont recrutés sous contrat local. La majorité sont également québécois francophones, même s'il existe quelques exceptions à cette règle non écrite, comme Robert Fowler. Nommé en 2005 envoyé spécial du Premier Ministre Paul Martin pour l'Afrique, cet ancien sous-ministre de la Défense (1993-1995) et ambassadeur du Canada aux Nations unies (1996-1999) compte en effet parmi l'un des rares anglophones à avoir enseigné à l'université du Rwanda dans les années 1960⁴⁹⁶.

missionnaire, particulièrement bien implanté au Rwanda et constitué à une écrasante majorité de francophones, connaissait très bien le pays, et certains pères étaient de véritables autorités reconnues sur toutes les questions rwandaises, du fait notamment de leur maîtrise de la langue (kinyarwanda). Gérard Prunier. *Rwanda 1959-1996. Histoire d'un génocide*. Paris : Dagorno, 1997, p. 47.

⁴⁹³ Howard Adelman. Canadian Policy in Rwanda. In H. Adelman. A. Suhrke (eds). *The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick/London : Transaction Publ, 1999, p. 185-209, p. 187. L'auteur remarque par ailleurs que l'objectif de l'université telle qu'il est inscrit dans les déclarations du Père Lévesque, vise davantage la préservation d'un patrimoine culturel unique, à travers notamment le développement d'une culture nationale » qu'un but strictement professionnel. *Ibid.*, p. 203.

⁴⁹⁴ Le Rwanda n'est pas le seul pays d'Afrique à avoir bénéficié de l'aide canadienne pour fonder une université : les universités de l'Éthiopie, du Lesotho, de la Zambie et de la Tanzanie ont également été financées par des Canadiens. Louis Sabourin. *Les programmes canadiens...* Op. cit., p. 77.

⁴⁹⁵ « Entre 1961 et 1978, plus de 2 200 personnes, majoritairement des Québécois et des Acadiens, ont travaillé dans les pays du tiers monde avec SUCO » selon le site officiel de SUCO, www.suco.org.

⁴⁹⁶ Entretien M. Robert Fowler, Ambassadeur du Canada à Rome, Ottawa, 26 mars 2004.

Ce n'est qu'à partir du début des années 1970 que les pouvoirs publics canadiens décident de recourir à leur propre réseau de coopérants enseignants : l'Agence canadienne de développement international (ACDI) se voit chargée de recruter et d'envoyer des personnels enseignants au Rwanda, qui dépendent cette fois directement d'Ottawa et bénéficient à ce titre du statut d'expatriés. Selon certains témoins, les liens de coopération tissés entre le Canada et l'université du Rwanda contribuent à créer une image positive du Canada dans le pays : M. Jean Kamanzi, réfugié rwandais arrivé au Canada en 1983, évoque par exemple une rupture avec la « mentalité coloniale » qui prévaut à l'UNR au moment de l'arrivée des Canadiens. Fils d'un professeur rwandais travaillant pour l'institut de recherche sur l'Afrique centrale financé par le musée de Tervuren en Belgique, il explique que les coopérants canadiens, à la différence de leurs homologues français ou belges, prennent pour habitude de « se mélanger sans complexes avec la population locale, les étudiants, les élites. Quand ils [les Canadiens] sont arrivés, ils ont tout bousculé, c'était une sorte de révolution»⁴⁹⁷. Ce témoignage est intéressant dans la mesure où il nous renseigne sur l'image associée au Canada, celle d'un pays « bienveillant » et largement désintéressé. L'argument de l'absence de passé colonial est par la suite devenu un élément constitutif de l'image projetée par le Canada à l'étranger. Il est d'ailleurs toujours largement présent dans les discours des décideurs politiques et des fonctionnaires, lesquels y voient l'une des marques de fabrique de la politique étrangère canadienne.

A partir de 1962 et jusqu'au début des années 1970, les relations entre le Canada et le Rwanda, officiellement très marginales, s'articulent sur les réseaux établis entre des ressortissants canadiens envoyés là-bas pour quelques années, et l'élite politique rwandaise. La coopération universitaire entre l'UNR et les universités du Québec constitue la porte d'entrée du Canada dans le pays, et cette coopération se renforce jusqu'au début des années 1990, accréditant l'idée d'une proximité entre les dirigeants politiques rwandais et une poignée d'universitaires canadiens, relayés par la suite par les fonctionnaires de l'ACDI et cela jusqu'au sommet de l'État rwandais : en octobre 1990, le chef d'État, Juvénal Habyarimana, en visite au Canada, doit rentrer précipitamment au Rwanda en raison de

⁴⁹⁷ Entretien, M. Jean Kamanzi, membre d'ACCOR, Ottawa, 21 mai 2005.

l'offensive surprise du **Front Patriotique Rwandais**⁴⁹⁸, manquant de peu la cérémonie, organisée par l'Université Laval pour lui remettre un doctorat d'honneur⁴⁹⁹. Cette même université accueille par la suite Léon Mugesera, ancien dignitaire du MRND⁵⁰⁰ peu avant le début du génocide de 1994. Ayant demandé le statut de réfugié au Canada, Léon Mugesera se voit offrir un poste de professeur de linguistique à l'université Laval, ce qui suscite un tollé d'une partie de la communauté rwandaise émigrée au Canada, qui l'accuse d'être un génocidaire et demande aux autorités canadiennes son expulsion du territoire⁵⁰¹.

Commentaire [D4]: Note pour expliquer ce qu'est le FPR si cela n'a pas été fait ailleurs

Les liens avec l'élite politique rwandaise sont enfin favorisés par la mise en place d'un système de bourses, financé par le gouvernement du Canada via l'ACDI, à destination d'un petit nombre d'étudiants désirant étudier au Canada. Les étudiants sont sélectionnés par le gouvernement de Kigali, ce qui conduit inévitablement à une surreprésentation des Hutu dans ce système. En effet, depuis la révolution de 1959, le gouvernement rwandais applique de manière systématique une politique de quotas destinée à tenir à l'écart des fonctions dirigeantes les Tutsi rwandais. Pour tous les emplois relevant de la puissance publique, la proportion des Tutsi ne doit par exemple pas dépasser les 9%. Dans le domaine de l'éducation, cette « politique de l'équilibre » permet en pratique au gouvernement de

⁴⁹⁸ Le Front patriotique rwandais, constitué en 1987, est issu de l'Alliance rwandaise pour l'unité nationale (RANU), un groupe politique rassemblant la diaspora des Tutsi rwandais en Ouganda. La RANU est formée en 1979, en réponse à la politique de répression et d'expropriation conduite par le régime d'Obote vis-à-vis des réfugiés rwandais en Ouganda. Ce mouvement se donne pour objectif de fédérer la diaspora rwandaise en Afrique centrale dans le but de fonder un État socialiste au Rwanda et de renverser la monarchie. Durant les années 1980, deux membres actifs de la RANU, Fred Rwigyema et Paul Kagamé apportent leur soutien à la rébellion ougandaise, le National Resistance Movement (NRM), contre le régime d'Obote. La victoire de ce mouvement, emmené par Yoweri Museveni sur les forces armées ougandaises, apporte la conviction aux leaders rwandais de la NRM de leur capacité à renverser le régime d'Habyarimana. Le congrès de la RANU de décembre 1987 est marqué par l'adoption d'un agenda politique axé sur la promotion de la démocratie au Rwanda, de l'unité nationale et du droit au retour des réfugiés. Il est également décidé que le mouvement s'appellera désormais « Front patriotique rwandais ». Cyrus Reed. Exile, Reform and the Rise of the Rwandan Patriotic Front. *Journal of Modern African Studies*, 34 (3), September 1996, p. 479-401, p. 483-486.

⁴⁹⁹ Howard Adelman. Op.cit., p. 188.

⁵⁰⁰ Mouvement révolutionnaire national pour le développement. Ce parti est créé en 1974 par le général Juvénal Habyarimana peu après son accession au pouvoir, à la faveur du coup d'État de 1973. Seul parti autorisé sur la scène politique rwandaise jusqu'en 1991, le MNRD se caractérise par son organisation autoritaire et un contrôle strict de la vie quotidienne des citoyens rwandais. Le quadrillage policier du territoire est assuré par les bourgmestres, tous choisis parmi les cadres du MNRD, agissant comme relais de l'État-parti au niveau local ; Gérard Prunier. Op.cit., p. 98-99.

⁵⁰¹ « L'affaire Mugesera » est d'ailleurs toujours en cours de jugement.

sélectionner les étudiants d'après leurs origines ethniques, voire même en fonction de leur provenance régionale⁵⁰².

Jusqu'en 1975, les liens entre le Canada et le Rwanda se résument donc aux programmes de coopération universitaire. Il est difficile d'en évaluer la portée sur la politique ultérieure du Canada au Rwanda, mais ces mini-réseaux apportent un éclairage partiel sur certains aspects des relations entre les deux pays. Ils permettent par exemple à une poignée de futurs hommes politiques, fonctionnaires ou universitaires canadiens d'être socialisés aux réalités rwandaises, à travers l'établissement de liens personnels (mariages mixtes⁵⁰³) ou tout simplement du fait de leur vécu au Rwanda. L'existence de ces réseaux implique également que les Canadiens aient été associés de très près à la formation des élites politiques et administratives rwandaises, via l'investissement initial du Père Lévesque à Butare⁵⁰⁴. Ils expliquent également que le Rwanda, sans être considéré comme un pays d'importance stratégique, n'occupe pas moins une place relativement importante sur l'agenda politique canadien, comme en témoigne l'investissement massif de l'ACDI dans ce pays à partir de la fin des années 1960. L'époque correspond en effet à une prise de conscience des décideurs de l'intérêt potentiel que représentent les pays africains pour le Canada : des efforts importants sont entrepris pour sortir les relations canado-africaines de la marginalité et de la confidentialité qui les caractérisaient jusqu'alors. Les acteurs non gouvernementaux sont à ce moment relayés par les organismes officiels, et l'Afrique dans son ensemble commence à faire l'objet d'une véritable politique.

⁵⁰² Il faudra attendre l'arrivée au pouvoir du gouvernement de coalition, le 14 mars 1992, pour que soit abolie cette pratique par le ministre de l'Éducation et future premier ministre Agathe Uwilingiyimana. Gérard Prunier. *Op.cit.*, p. 180.

⁵⁰³ Entre les coopérants canadiens et les Rwandaises mais également dans l'autre sens : ainsi de l'un des futurs leaders du Parti libéral rwandais (1991) puis ministre du travail dans le gouvernement de transition élargi, Landwald Ndasingwa, était marié à une canadienne. Lui et sa femme seront tués dans les premières heures du génocide.

⁵⁰⁴ Howard Adelman. *Op.cit.*, p. 192.

**B. Des relations marginales et contraintes : l'intérêt limité d'Ottawa pour les
« affaires africaines »**

De la fin de la Seconde Guerre mondiale à 1960, la politique du Canada à l'égard des pays d'Afrique noire se résume à des relations peu intenses, principalement commerciales. Ce peu d'intérêt d'Ottawa pour le continent africain s'explique au premier chef par les contraintes spécifiques que fait peser le contexte international des débuts de la « guerre froide » sur la politique étrangère canadienne. L'un des principaux objectifs de cette politique demeure en effet de préserver de bonnes relations avec les pays occidentaux, tout en s'assurant d'une certaine marge de manœuvre au sein des instances internationales et notamment de l'ONU. En outre, la relation particulière qui unit le Canada aux principales métropoles coloniales que sont la France et l'Angleterre, le place dans une position délicate vis-à-vis des aspirations nationalistes des pays du continent noir.

De fait jusqu'à la fin des années 1950, l'Afrique se révèle être un continent largement hors de portée de l'action extérieure de cette « puissance moyenne ». Bien que son statut de pays sans passé colonial eût pu lui permettre de gagner les faveurs de nombreux pays africains, ses prises de position à l'égard des aspirations africaines à l'indépendance restent timorées et déterminées par l'impératif de ne pas froisser les pays européens. Alors que la question coloniale déchire le bloc occidental, entre les États-Unis d'une part, et les puissances coloniales européennes d'autre part, le Canada adopte une attitude d'entre-deux, sans prendre réellement parti pour l'un ou l'autre camp. C'est ainsi qu'en février 1960, à la veille de l'indépendance du Congo belge, le ministre des Affaires extérieures Howard Green fait part de son « profond respect et de son admiration » pour la politique coloniale belge, marquée on le sait par sa brutalité à l'égard des populations congolaises. Il loue également les efforts de Bruxelles pour préparer le Congo à un passage de témoin pacifique⁵⁰⁵. Tout en observant timidement l'entrée des nouveaux pays indépendants à l'Assemblée des Nations unies, ce qui ne peut manquer d'avoir de profondes répercussions sur le fonctionnement de l'instance internationale de prédilection du Canada, Ottawa se garde bien de se mêler aux polémiques suscitées par la décolonisation.

⁵⁰⁵ Douglas Anglin. *Towards a Canadian Policy on Africa*. Op. cit., p. 308.

Par certains aspects, la politique canadienne apparaît même contraire aux positions africaines : par exemple lors de la session africaine de l'Assemblée Générale en 1959, la délégation canadienne s'oppose au bloc africain sur pratiquement tous les sujets, notamment sur les questions concernant l'apartheid, les deux Cameroun, ou encore l'Algérie. Sur d'autres dossiers, les Canadiens ont la réputation de s'abstenir systématiquement⁵⁰⁶ dès que des problématiques africaines sont à l'ordre du jour. Ottawa évite également consciencieusement de siéger au sein de comités sensibles, comme celui sur les territoires sous protectorat.

La position canadienne évolue à partir de 1959, quand il devient de plus en plus clair pour les décideurs qu'Ottawa ne peut plus faire l'économie d'une politique clairement définie à l'égard des pays africains. Cette évolution est par exemple manifeste dans l'attitude de la délégation canadienne à l'ONU : abandonnant sa politique d'abstentionnisme, voire d'obstruction systématique, les représentants canadiens se joignent au concert des États nouvellement indépendants et signent, lors de la quinzième session de l'Assemblée générale, la déclaration sur le droit à l'auto-détermination et à l'indépendance des pays colonisés et de leurs populations. Ce changement d'attitude est enfin encouragé par la Grande Bretagne elle-même qui compte sur le Canada pour jouer un rôle important dans les anciennes colonies britanniques⁵⁰⁷.

La structuration progressive d'une politique canadienne en Afrique doit donc moins à un intérêt pour ces pays en tant que tels, qu'à la modification radicale de l'environnement. En outre, ce bref aperçu historique jette une lumière différente sur l'image de neutralité et de bienveillance qui est complaisamment associée à l'action du Canada sur le continent africain.

Les relations du Canada avec le Congo belge constituent un archétype de cette attitude de détachement désintéressé vis-à-vis de l'Afrique, du caractère périphérique de cette politique et de sa surdétermination par les aléas du système d'alliances et de sécurité internationales. De la fin de la Seconde Guerre mondiale à 1960, la politique du Canada à l'égard du Congo se limite à l'envoi de missions religieuses et à quelques flux commerciaux. Au plan économique, les échanges entre le Canada et le Congo, quoique minces, méritent néanmoins l'attention, car

⁵⁰⁶ *Ibid.*, p. 299.

⁵⁰⁷ John P. Schlegel. *The Deceptive Ash : Bilingualism and Canadian Policy in Africa : 1957-1971*. Washington : University Press of America, 1978, p. 44-45.

le Congo constitue à l'époque l'un des principaux partenaires du Canada sur le continent noir. À cet égard, la Seconde Guerre mondiale a été une bonne opportunité de pénétration des marchés africains, et congolais en particulier : en effet, la structure des échanges commerciaux, jusqu'alors dominée par les Européens, se trouve profondément modifiée par la guerre, car ces pays ne sont plus en mesure d'importer les minerais issus du sous-sol congolais, en grande partie produits au Katanga. Le Congo se tourne alors vers l'Amérique du Nord pour écouler sa production, ce qui conduit à un gonflement temporaire des échanges entre le Canada et le Congo belge : à la fin de la guerre, plus de 70% des importations congolaises proviennent des États-Unis et du Canada. Ce dernier se place parmi les douze premiers partenaires commerciaux du Congo⁵⁰⁸. C'est pourquoi, en 1946, Ottawa décide de l'ouverture d'une mission commerciale au Congo belge, en vue de consolider ces acquis et de renforcer les relations commerciales entre le Canada et l'Afrique. Le Congo fait partie de l'un des trois pays africains à bénéficier de ce type de structure⁵⁰⁹. Le succès de l'entreprise est cependant très relatif : en raison des revers de l'économie congolaise à partir des années 1950, la part du Canada, tant au niveau des importations que des exportations, ne cesse de chuter.

De manière générale, les relations commerciales avec l'Afrique sont limitées : en 1960, la part de l'Afrique dans le commerce canadien représente moins de 1% des exportations et 1,5% du total des importations, alors que les États-Unis à la même période importent dix fois plus. On compte une vingtaine de firmes canadiennes sur le continent, dont trois réalisent plus des deux tiers de l'investissement total. La plus grande d'entre elles, Aluminium Limited déploie ses activités au Congo afin d'exploiter tout à la fois la richesse des sols et le potentiel hydroélectrique généré par le fleuve Congo. Dès cette période, les contours des futurs programmes de coopération se dessinent de manière assez précise : l'action de l'ACDI dans la région des Grands Lacs s'orientera en effet principalement vers le secteur énergétique, un tropisme qui tient aussi bien aux enjeux économiques des ressources congolaises, qu'à l'expertise dont peuvent se prévaloir les Canadiens dans ce domaine. Les intérêts commerciaux n'apportent cependant qu'un éclairage partiel sur la politique d'Ottawa dans la région. À la fin des années 1950, celle-ci en est en effet toujours à un stade embryonnaire.

⁵⁰⁸ Kevin Spooner. *Canada, the Congo Crisis, and United Nations Peacekeeping, 1960-1964*. Op. cit., p. 35

⁵⁰⁹ Les deux autres pays sont l'Afrique du Sud, où la première mission fut ouverte en 1902, et l'Égypte, où un commissaire au commerce fut dépêché par Ottawa dès 1930. *Ibid.*, p. 300.

Ce peu d'intérêt du Canada pour le continent se reflète dans les structures organisationnelles du ministère des Affaires extérieures : les affaires africaines relèvent en effet du bureau du Commonwealth, ce qui ne manque pas de susciter les critiques des pays francophones, notamment de la France. Le premier haut fonctionnaire en charge des pays africains n'est désigné qu'en 1956, peu avant l'indépendance du Ghana. En 1959, cette sous-section comporte trois personnes. Parallèlement, le gouvernement canadien décide de l'ouverture de plusieurs postes diplomatiques en Afrique sub-saharienne, tous dans des pays anglophones à l'exception notable du Congo : un consulat général est ainsi ouvert à Léopoldville peu après l'indépendance⁵¹⁰, en 1960. En juillet de la même année, Patrice Lumumba, Premier ministre, est accueilli à Ottawa où il espère convaincre le gouvernement de construire des liens privilégiés avec son pays, en prenant part à un programme d'investissement. Mais le Premier ministre Diefenbaker lui oppose une fin de non-recevoir, qu'il modère en assurant Patrice Lumumba du soutien du Canada pour tout programme d'assistance dans un cadre multilatéral⁵¹¹.

Les événements de l'été 1960 accélèrent le processus de structuration de la politique africaine du Canada : au début de l'année, la position d'Ottawa sur la politique coloniale belge évolue de manière significative. Tout en étant soucieuses de préserver de bonnes relations avec la Belgique, les autorités canadiennes s'affranchissent progressivement de cet impératif et adoptent une attitude de plus en plus critique. Cette évolution est lente du fait notamment de divergences significatives d'opinions au sein même du ministère des Affaires extérieures. Ainsi, Kevin Spooner rapporte que l'ambassadeur en Belgique de l'époque, M. Hébert, est d'avis que le Congo, en tant que « masse infâme » peuplée de tribus reculées, n'est pas en mesure de s'autogouverner. Au contraire, Escott Reid, son homologue en Inde, critique vertement les puissances coloniales européennes et appelle à leur remplacement par un gouvernement onusien⁵¹², sans toutefois aller jusqu'à soutenir les revendications des mouvements nationalistes des pays du Tiers-Monde. C'est à la faveur de la crise congolaise que le Canada se découvre fervent partisan de la décolonisation en Afrique ; cet épisode est

⁵¹⁰ Kevin Spooner. Op. cit., p. 32.

⁵¹¹ D. Anglin. Op. cit., p. 304. Le Canada met également à disposition des autorités de Kinshasa une poignée d'experts bilingues, dont une partie sera notamment intégrée dans l'armée congolaise.

⁵¹² Kevin Spooner. Op. cit., p. 39.

également décisif pour Ottawa dans la mesure où la participation du Canada à l'ONUC contribue à façonner une image de neutralité et de bienveillance vis-à-vis des pays africains (voir pages 168 et suivantes), image dont on a vu à propos du Rwanda qu'elle est encore vivace. Enfin, l'évènement contribue à la prise de conscience par les autorités canadiennes de la nécessité de ne pas rester à l'écart des affaires africaines : l'aide au développement se révélera ici être un outil particulièrement utile pour relayer les intérêts canadiens en Afrique.

II. L'aide au développement en Afrique : relais des intérêts canadiens et support de construction identitaire

Depuis la fin des années 1960, l'aide au développement s'est imposée comme l'une des composantes fondamentales de la politique canadienne de « puissance moyenne ». Outil stratégique de l'action extérieure de l'État, l'aide au développement a, au Canada plus qu'ailleurs, été conçue comme un moyen de renforcer le statut de cet acteur sur la scène internationale. « Puissance régionale sans région »⁵¹³, le Canada va en effet utiliser ce moyen pour accroître son influence extérieure.

En tant que principal bénéficiaire de l'Aide publique au développement (APD) canadienne, le continent africain devient l'espace privilégié de cette politique : depuis la mise en place des premiers programmes d'assistance de l'ACDI, la part de l'Afrique dans le budget total de l'APD ne cesse de croître. Le Rwanda et le Zaïre en particulier, sont érigés au rang de partenaires de premier plan des programmes de coopération. Les seules motivations géostratégiques, humanitaires et commerciales ne suffisent cependant pas à expliquer l'importance des programmes canadiens d'aide dans cette région. Ici, l'aide au développement sert avant tout à promouvoir l'unité nationale canadienne : la politique de coopération du Canada en Afrique francophone présente en effet la spécificité d'être largement motivée par des fins de politique intérieure.

⁵¹³ Gérard Hervouet. La politique étrangère canadienne dans son environnement international et régional. In Gérard Hervouet (dir.). *Les Politiques Étrangères Régionales du Canada : Éléments et Matériaux*, Québec, Centre québécois des relations internationales, 1983.

A. Le Rwanda et le Zaïre, deux pays cibles de l'APD canadienne

Les débuts de l'assistance canadienne au développement remontent à l'après-guerre, et sont d'abord destinés aux pays d'Europe occidentale. À partir de 1950, Ottawa réoriente les flux de l'aide en direction des pays d'Asie du Sud et du Sud Est. Cette politique, quoique d'une portée limitée, vise avant tout à endiguer la progression de l'influence soviétique sur la région. C'est en effet sur l'insistance des États-Unis qu'Ottawa décide de se joindre à l'effort global de lutte contre le communisme en participant au Plan Colombo, en 1950. Ce plan est d'abord destiné à offrir une assistance économique et technique aux pays d'Asie du Sud et du Sud-est, puis s'élargit progressivement aux pays d'Afrique sub-saharienne⁵¹⁴. Parmi eux le Zaïre s'impose très vite comme l'un des principaux bénéficiaires de l'aide canadienne en Afrique : en 1984, il occupe la troisième place, aux côtés de la Côte d'Ivoire, du Cameroun et du Sénégal, autres pays phares de la politique canadienne d'aide au développement⁵¹⁵.

Commentaire [D5]: Là encore se pose la question de la réintégration d'une partie du texte de la note dans le texte principal

Le 30 juin 1964, le contingent de l'ONUC se retire ; le nouveau premier ministre, Moïse Tschombé, celui-là même qui avait conduit la sécession de la province du Katanga, est renversé par le colonel Mobutu à la faveur du coup d'état militaire du 24 novembre 1965. Mobutu instaure une dictature néo-patrimoniale mêlant népotisme, corruption et détournement des richesses issues des entreprises minières nationalisées⁵¹⁶. Farouchement anti-communiste, il bénéficie du soutien du camp occidental⁵¹⁷ jusqu'à la fin de la « guerre froide », date à laquelle les principaux bailleurs se détournent de leur ancien allié devenu soudainement infréquentable. Le Canada ne fait pas exception : sur la période qui s'étend de

⁵¹⁴ De 1950 à 1964 le montant total de l'aide accordée augmente très lentement et connaît même un léger déclin de 1961 à 1963. En 1964, la part de l'aide publique au développement ne représente que 0,19% du PNB canadien. Comparativement aux autres pays occidentaux, représentés notamment au sein du Comité d'Assistance au Développement (CAD), l'effort canadien est donc marginal. Cranford Pratt. *Humane Internationalism and Canadian Development Assistance Policies*. In Cranford Pratt (dir.). *Canadian Development Assistance Policies: An Appraisal*. Montréal: McGill-Queen's University Press, 1994, p. 334-370.

⁵¹⁵ *Marché tropicaux et méditerranéens*. La coopération du Canada au développement de l'Afrique. L'aide publique au développement, 19 avril 1985, p. 933.

⁵¹⁶ Sur l'application des concepts de patrimonialisme et de néo-patrimonialisme aux États africains, voir Jean-François Médard. L'État patrimonialisé. *Politique Africaine*, 39, Septembre 1990, p. 25-36 et Jean-François Médard (dir.). *États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crises*. Paris : Karthala, 1992.

⁵¹⁷ Un soutien qui se traduit par exemple, dans le cas de la France, par une intervention militaire en 1977, des forces françaises sur le sol zaïrois afin de maintenir Mobutu au pouvoir.

l'arrivée au pouvoir de Mobutu jusqu'à la fin des années 1980, les relations croissantes entre les deux pays reposent principalement sur la progression substantielle de l'aide au développement.

La politique canadienne envers le Zaïre de Mobutu participe d'un mouvement plus général d'expansion des relations canado-africaines, comme en témoigne l'accroissement significatif des relations diplomatiques. Ainsi, de 1961 à 1983, le Canada multiplie les contacts bilatéraux avec les pays d'Afrique francophone : plus de 200 dirigeants africains sont par exemple accueillis à Ottawa. Les autorités canadiennes effectuent pour leur part plus d'une centaine de visites ministérielles sur le continent⁵¹⁸.

À l'exception de quelques pays stratégiques comme le Zaïre, les programmes d'aide au développement relèvent cependant longtemps d'une « coopération symbolique »⁵¹⁹. La création, en 1968 par le gouvernement de Pierre Trudeau, de l'ACDI, ne suffit pas à donner un réel élan à la politique canadienne de coopération en Afrique : jusqu'en 1975, celle-ci se résume en effet essentiellement à des projets de prestige dans quelques pays cibles, visant à accroître la visibilité du Canada sur la scène africaine mais ne répondant qu'à des objectifs de court terme et qui plus est assez mal pilotés⁵²⁰. A partir de 1975, Ottawa décide, dans un souci de rationalisation et face aux nombreuses critiques concernant la gestion interne de l'ACDI, de réformer les mécanismes et les finalités de l'aide aux pays du Tiers Monde : celle-ci se répartit désormais entre trois catégories des pays bénéficiaires de l'aide canadienne, les pays bénéficiant d'un programme de coopération économique et industrielle « renforcé », les « pays programmes » et les « pays projets »⁵²¹.

À la différence des « pays projets », les « pays programmes » font l'objet d'une véritable politique de coopération, ce qui permet la mise en place de projets de long terme. Les critères de classification dans la case « programme » sont loin de se limiter à la seule prise en compte

⁵¹⁸ Wilfrid-Guy Licari. L'élaboration et la pratique de la politique canadienne en Afrique. *Canadian Journal of African Studies*, 12 (2), 1984, p. 417-422, p. 418.

⁵¹⁹ Michel Houndjahoué. Essai sur l'étude de la coopération bilatérale entre le Canada et l'Afrique francophone, 1961-1981. *Études Internationales*, 13 (2), 1982, p. 263-282.

⁵²⁰ *Ibid.*, p. 273.

⁵²¹ Agence canadienne de développement international. Canada. *Stratégie de Coopération au Développement International, 1975-1980*. Hull : Information Canada, 1975.

des indicateurs de développement économique. En clair, la politique de coopération canadienne en Afrique est moins conçue dans l'intérêt des pays récipiendaires que dans ceux du Canada. Les projets d'aide s'orientent d'ailleurs essentiellement vers le domaine énergétique : le développement du potentiel hydroélectrique du fleuve Congo est ainsi l'une des cibles privilégiées de l'aide canadienne au Zaïre⁵²². À noter également que les entreprises canadiennes, en particulier celles œuvrant dans le secteur minier, bénéficient du programme industriel de coopération de l'ACDI dans la mise en place de chantiers d'exploitation du sous-sol zaïrois⁵²³. À l'inverse, le Rwanda, qui ne présente qu'un faible intérêt géostratégique pour Ottawa, est classé dans la catégorie des « pays projets », et ne jouit dès lors que d'une assistance ponctuelle.

Les considérations économiques et commerciales sont donc loin d'être absentes de la classification dans l'une ou l'autre de ces catégories. Les programmes de coopération s'accompagnent en effet d'avantages économiques non négligeables pour le Canada grâce au mécanisme dit de l'aide liée. Cet instrument vise à promouvoir les exportations canadiennes, dans la mesure où les pays bénéficiaires s'engagent à dépenser un certain pourcentage de l'aide reçue dans l'achat de biens et de services importés du Canada. Bien que l'efficacité de ce mécanisme n'ait jamais été vraiment démontrée, tout du moins en ce qui concerne les pays récipiendaires de l'aide au développement, il reste cependant toujours en vigueur. Ottawa fait même figure de champion de l'aide liée, avec un taux de plus de 80% jusqu'en 1988, soit nettement au-dessus de la moyenne des pays du Comité d'aide au développement (CAD). Ceci s'explique par la conviction des dirigeants du manque de compétitivité des entreprises canadiennes sur les marchés des pays du Sud. Il traduit également le poids des lobbies commerciaux et industriels dans la mise en œuvre de la politique canadienne d'aide au développement. Ce n'est qu'à partir de la publication d'un rapport parlementaire sur la révision de la politique de coopération, en 1987, qu'Ottawa décide progressivement de délier

⁵²² Marchés tropicaux et méditerranéens. Op. cit., p. 934.

⁵²³ Le PIC est une branche à part entière de l'ACDI : elle est mise en place afin de développer les rapports commerciaux entre les entreprises canadiennes et leurs équivalents dans les pays du Sud. À partir de 1984, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney fait de cet aspect une priorité de la politique canadienne d'aide au développement : les dépenses investies dans cette branche croissent de manière significative de 1984 à 1990. Cette politique sera d'ailleurs largement reprise par l'équipe de Jean Chrétien, dont la promotion des exportations canadiennes constitue l'axe majeur de la politique étrangère. David Gillies. *Export Promotion and Canadian Development Assistance*. In Pratt C. (ed.). *Canadian Development assistance Policies...* Op. cit., p. 186-209, p. 192.

l'APD⁵²⁴. Au début des années 2000, la part d'aide liée ne concerne « plus que » 34,5% du total des crédits accordés, ce qui place le Canada derrière des pays comme la Grande-Bretagne ou l'Italie⁵²⁵.

Commentaire [D6]: Là encore, remonter une partie du contenu de la note.

Au-delà de ces considérations économiques, les programmes d'aide au développement remplissent des objectifs politiques d'importance, étant donné qu'ils contribuent à asseoir la position du Canada sur la scène internationale et à étendre son influence : l'investissement des autorités canadiennes dans une politique de coopération relativement ambitieuse à partir des années 1970 renforce en effet le sentiment d'appartenance du Canada au club fermé des pays riches et puissants, dans la mesure où elle lui permet d'agir conformément aux standards établis par les membres les plus influents de la communauté internationale⁵²⁶. La politique canadienne d'aide au développement est également pensée comme un outil de rayonnement du Canada à l'étranger, comme en témoigne le faible degré de concentration géographique des programmes d'aide⁵²⁷, et sa participation importante aux outils multilatéraux de coopération. Jean-Philippe Thérien a ainsi bien montré comment l'investissement du Canada dans les banques multilatérales de développement – le Canada est l'un des rares pays

⁵²⁴ Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur. *Qui doit en profiter? Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement*. Ottawa : Ministère des approvisionnements et services, 2^e session, 33^e législature, 1987.

⁵²⁵ Plusieurs études ont ainsi démontré que les pays avec un faible taux d'aide liée, comme le Japon ou les pays scandinaves, réalisent des performances économiques largement comparables aux autres. Ibid.

⁵²⁶ Kim R. Nossal. *Statism, Realism...* Op. cit., p. 17.

⁵²⁷ Au niveau bilatéral, la dispersion géographique de l'aide canadienne est plutôt inhabituelle comparée aux comportements des autres membres du CAD : des pays comme la France, la Grande Bretagne, la Belgique et d'autres anciennes puissances coloniales ont un degré de concentration de leur aide beaucoup plus élevé. De même des puissances comme l'Australie ou le Japon tendent aussi à concentrer leurs ressources sur des pays relevant de leur zone d'influence régionale. Le Canada, présent sur tous les continents et dans plus d'une centaine de pays, a plutôt adopté le comportement d'une super puissance comme les États-Unis, mais sans en avoir ni les moyens financiers, ni les intérêts géostratégiques. Cette dispersion, tout à la fois accidentelle et voulue, renforce l'idée que l'aide au développement a représenté un formidable outil de diversification des relations extérieures, ce qui n'est pas le moindre des enjeux pour un pays dont les relations ont toujours été dominées par un seul partenaire, qu'il s'agisse du Royaume Uni ou des États-Unis. Sur ce point voir Jean-Philippe Thérien. *Canadian Aid : a Comparative Analysis*. In Pratt C. (ed). *Canadian Development assistance Policies...* Op. cit., p. 314-333, et David Morrisson. *Aid and Ebb Tide : a History of CIDA*. Montréal: McGill-Queen's University Press, 1999, p.17.

développés à faire partie de chacune d'entre elles⁵²⁸ – lui a permis d'internationaliser sa politique étrangère, en élargissant la géographie de ses relations extérieures et a contribué ainsi à définir et à structurer l'identité canadienne sur la scène internationale⁵²⁹. Ce processus ne peut cependant être dissocié de la question de l'unité nationale canadienne : comme nous le montrerons à travers l'exemple du Rwanda, la politique du Canada en Afrique se révèle en effet largement motivée par des questions de politique intérieure.

Le Rwanda reste longtemps cantonné à la périphérie des programmes canadiens APD. Cette perspective évolue cependant à partir de 1982 ; à la fin de la décennie, le Rwanda rejoint le Zaïre et se classe à son tour dans la première catégorie des bénéficiaires de l'aide canadienne⁵³⁰. Cette évolution s'explique essentiellement par l'image très favorable dont bénéficie ce pays auprès des représentants canadiens :

Durant les années 1980, le Rwanda est perçu par les officiels de l'ACDI comme un pays incroyablement stable, où il n'y a virtuellement aucune corruption ; seule une toute petite portion de son PNB est effectivement consacrée au budget de la défense, le pays ne disposant d'ailleurs que d'une force armée relativement faible avec seulement 5 000 militaires. Le Rwanda renvoie également une image de respect des règles de droit et sa coopération avec le Canada pour mener à bien les projets d'aide est appréciée ; en retour, il devient le premier bénéficiaire de l'aide canadienne en termes de ratio par habitant⁵³¹.

Cette image positive est largement le fait des fonctionnaires de l'ACDI travaillant sur place, car le Canada n'a pas d'ambassade à Kigali : le bureau de l'ambassade s'occupant de cette partie de l'Afrique centrale se situe à Kinshasa, et il ne se trouve qu'un seul représentant

⁵²⁸ Parmi lesquelles la Banque Mondiale, à la création de laquelle le Canada a participé de manière active, la Banque asiatique depuis 1966 dont il est un membre fondateur, la Banque des Caraïbes depuis 1969, la Banque interaméricaine depuis 1972 et enfin la Banque africaine en 1982.

⁵²⁹ Jean-Philippe Thérien. Intérêts nationaux et coopération multilatérale : le Canada et les banques multilatérales de développement. *Études Internationales*, 23 (2), juin 1992, p. 395-416.

⁵³⁰ *Marché tropicaux et méditerranéens*. La coopération du Canada au développement de l'Afrique. L'aide publique au développement. 19 avril 1985, p. 933.

⁵³¹ Howard Adelman. Op.ci, p. 192. Le Rwanda paraît particulièrement attrayant pour les coopérants canadiens au regard des autres régimes de la région, au point d'agir comme « un véritable aimant » : en comparaison du régime ougandais d'Idi Amin, ou encore du néopatrimonialisme zaïrois, le Rwanda renvoie une image que certains n'hésitent pas à qualifier d'idyllique, tout en faisant abstraction de l'idéologie raciale qui fonde le régime.

de la diplomatie canadienne à Kigali, qui travaille avec le bureau de l'ACDI⁵³². Le Rwanda est un pays mal connu des diplomates et des fonctionnaires du MAECI : c'est dès lors à travers l'aide au développement mise en place par les officiels de l'ACDI que le Canada va manifester son soutien au pouvoir politique rwandais. De fait, dans les années 1980, le Rwanda constitue à bien des égards le « joyau de la couronne »⁵³³ de l'aide canadienne au développement en Afrique : en 1985, le Canada a participé à plus de 150 projets d'aide au développement au Rwanda pour un montant évalué à plus de 150 millions de dollars canadiens, et ce malgré les dérives manifestes du régime d'Habyarimana.

Les Canadiens ne sont évidemment pas les seuls⁵³⁴ à avoir fermé les yeux face aux discriminations manifestes du régime MNRD envers les Tutsi rwandais, notamment l'exclusion de ces derniers des postes de responsabilité dans la fonction publique ou dans l'armée sous couvert d'équilibre régional et ethnique. Ces politiques discriminatoires se manifestent également comme nous l'avons vu dans la sélection des étudiants rwandais bénéficiant d'une bourse d'étude pour le Canada, filière que les Tutsi rwandais sont incapables d'infiltrer⁵³⁵. De manière générale, les politiques d'aide au développement mises en place par les pays occidentaux dans les années 1980 visent des finalités avant tout économiques, sans que soient forcément pris en compte les aspects plus politiques des relations entre l'État et la société comme critère d'attribution de l'aide. Mais le capital de sympathie dont bénéficie Habyarimana auprès des Canadiens doit également se comprendre comme une projection de problématiques proprement canadiennes - notamment celles ayant

⁵³² Ce système prévaut encore à l'heure actuelle mais depuis avril 1994 c'est l'ambassadeur du Canada au Kenya qui gère les affaires du Burundi et du Rwanda.

⁵³³ Howard Adelman. Op.cit., p. 192. Le Rwanda est entre autres, vanté pour ses succès économiques : depuis l'indépendance, le pays a connu un développement économique continu qui, en 1987, le place en termes de revenu moyen par habitant, au même niveau que la République populaire de Chine. Gérard Prunier. Op.cit., p. 100.

⁵³⁴ Le Rwanda est durant les années 1970 et 1980, très apprécié des agences de coopérations internationales, comme en témoigne l'accroissement continu de l'aide internationale au Rwanda (en 1991 l'aide étrangère représente 22% du PIB rwandais). Le régime d'Habyarimana est en particulier loué pour ses efforts en matière de « développement » et de « révolution sociale », dont l'objectif officiel est de lutter contre les structures féodales qui prévalaient jusqu'alors. Olivier Lanotte. *La France au Rwanda (1990-1994). Entre abstention impossible et engagement ambivalent*. Bruxelles : P. I.E. Peter Lang S.A., 2007, p. 61-63.

⁵³⁵ Entretien, M. David Kilgour, député (Parti Libéral), Ottawa, 18 mai 2005.

trait au fédéralisme et à l'émergence de la question québécoise - sur la réalité rwandaise de l'époque.

B. Dynamiques internes et politique étrangère : la politique africaine du Canada à l'interface des scènes nationale et internationale

Les questions liées à la nature du fédéralisme canadien, au bilinguisme et au biculturalisme, et plus largement à la prise en compte du « fait français » comme caractère constitutif de l'identité canadienne, sont directement à l'origine de la constitution de la politique d'Ottawa en Afrique.

À partir des années 1960, le gouvernement fédéral doit en effet faire face à une montée en puissance des revendications souverainistes émanant de la province de Québec⁵³⁶. La scène internationale, et l'Afrique en particulier, vont dès lors s'inscrire dans le prolongement direct des luttes intestines entre Ottawa et Québec. Dans la mesure où l'Afrique est composée à 75% de pays francophones, l'aide au développement dans cette région acquiert rapidement une dimension stratégique dans la lutte qui oppose Ottawa et Québec.

Notamment, la création de programmes bilatéraux de coopération destinés aux pays d'Afrique francophone, ainsi que la contribution active d'Ottawa aux instances multilatérales de coopération culturelle, visent de manière explicite à contrecarrer les prétentions du gouvernement du Québec à une reconnaissance internationale. Les débats entourant, à la fin

⁵³⁶ C'est en effet sur le terrain de l'action extérieure de l'État que se joue le conflit entre la province québécoise et le gouvernement fédéral, dans la mesure où la politique étrangère renvoie à la question de la répartition des compétences entre pouvoir provincial et fédéral. Or sur ce point, la constitution canadienne est assez floue, d'où l'ouverture laissée à l'évolution et à l'interprétation. À partir des années 1960, la question revient à l'ordre du jour avec l'accession au pouvoir – à Québec – du gouvernement de Jean Lesage, dont le ministre de l'Éducation, Paul Gérin-Lajoie, entame une réflexion visant à justifier les prétentions du Québec à mener une action internationale. En 1965, il élabore une doctrine, qui prévaut d'ailleurs encore à l'heure actuelle, établissant que « les relations internationales du Québec reposent sur le prolongement externe des compétences internes du Québec ». Le gouvernement fédéral s'oppose bien sûr à ces revendications en martelant le principe – officiellement toujours en vigueur – « un pays, une voix ». Des aménagements sont néanmoins trouvés au fil des années, notamment sous les gouvernements conservateurs qui contribuent à légitimer l'action internationale de Québec. Nelson Michaud, *Le Québec international : de l'innovation à l'adaptation ?* Communication au colloque *Vers la dénationalisation de la politique étrangère. Le Canada et le Québec en perspective comparée.* CRECQSS – IEP Bordeaux, 4 et 5 mai 2006.

des années 1960, la création d'une Organisation intergouvernementale francophone, vont donner lieu à de nombreux affrontements entre les gouvernements fédéral et provincial. Ce dernier se targue en effet de ses prérogatives constitutionnelles sur l'éducation et la culture pour revendiquer un siège distinct d'Ottawa au sein de l'Agence de coopération culturelle et technique créée en 1970 par les Accords de Niamey. Le gouvernement fédéral s'oppose bien sûr à ces revendications et un difficile compromis sur la représentation du gouvernement québécois doit être trouvé⁵³⁷. Ce qui est perçu comme une menace directe sur la souveraineté du Canada est largement à l'origine de la réorientation des programmes canadiens de coopération vers les pays d'Afrique francophone. Au départ, les relations d'Ottawa avec les États africains s'adressent en effet exclusivement aux pays membres du Commonwealth ; le faible intérêt d'Ottawa pour des pays non membres de cette institution ne faisant que refléter le biais anglophile de l'élite dirigeante des années 1950 et 60⁵³⁸.

Les années 1960 marquent un tournant important dans la politique étrangère canadienne à l'égard de l'Afrique : c'est durant cette période qu'Ottawa développe des relations bilatérales avec les pays africains, notamment francophones. En d'autres termes, les relations canado-africaines atteignent « le stade de la différentiation »⁵³⁹. En 1961, Ottawa crée un programme de coopération dédié à ces pays, le « Plan d'aide aux pays francophones d'Afrique »⁵⁴⁰. En 1968, la mission Chevrier engage plus de 40 millions de dollars canadiens dans des projets de

⁵³⁷ Une crise ouverte éclate entre Québec, Ottawa et Paris : lors de la Conférence des ministres de l'Éducation qui se tient à Libreville en février 1968. Sous la pression de Paris, le gouvernement gabonais lance une invitation au gouvernement québécois à participer à ce sommet international. L'initiative se heurte à une violente opposition de la part d'Ottawa qui conteste la compétence du Québec à toute forme d'action internationale ; suite au refus du Gabon d'accéder aux demandes du fédéral, Ottawa décide de la rupture diplomatique entre les deux pays. Une sortie de crise se dessine en mars 1970 lors de la création de l'ACCT : un statut ambigu, celui de gouvernement participant, est spécialement conçu pour le Québec. Le Québec siège donc aux côtés du gouvernement du Canada avec l'accord de celui-ci. En 1985, le gouvernement de Brian Mulroney accorde au Québec un statut officiel afin de lui permettre de participer aux réunions de l'ACCT en tant que membre autonome. Sur ces questions voir Claude Morin. *L'Art de l'impossible. La Diplomatie Québécoise depuis 1960*. Montréal : Boréal, 1987 ; Sylvie et Pierre Guillaume. *Paris-Québec-Ottawa : un Ménage à Trois*. Paris : Entente, 1987.

⁵³⁸ John P. Schlegel. *The Deceptive Ash...* Op. cit., p. 40.

⁵³⁹ *Convergences Afro-canadiennes*. rapport présenté à la Chambre des Communes par l'honorable Allan J. Mac Eachen, Secrétaire d'État aux Affaires Extérieures et ministre chargé de l'ACDI à l'issue de la tournée qu'il a effectuée en Afrique du 15 au 26 avril 1975, Ottawa, Publications du gouvernement, 1975, p.7.

⁵⁴⁰ Le Canada et les pays africains francophones. Op. cit., p. 82.

développement en Afrique francophone. Enfin, en 1969 décision est prise de répartir de manière égalitaire la totalité de l'aide canadienne accordée à l'Afrique entre pays francophones et anglophones.

La dualité culturelle et linguistique du Canada marque donc sa politique extérieure en Afrique d'une empreinte particulière. Cette dualité se reflète également dans l'organisation du ministère des Affaires extérieures : les affaires africaines sont en effet gérées par deux bureaux distincts, le GAF (Direction de l'Afrique francophone) et le GAA (Direction de l'Afrique anglophone), dont les noms ne font que traduire une répartition des tâches structurée par le clivage linguistique. Comme le remarque Isabelle Roy, directrice adjointe du GAF en 2005, cette division du travail entre pays anglophones et francophones n'a plus cours aujourd'hui, et a été supplantée par une division géographique :

Le GAF s'occupe désormais des pays de l'Ouest et du centre de l'Afrique, alors que le GAA couvre ceux du Sud et de l'Est. La division est désormais géographique, c'est la même qu'au Quai d'Orsay. La division linguistique ça correspond à une réalité d'il y a vingt ans. Au niveau du personnel de toute façon il n'y avait pas de division pour la bonne et simple raison que ça a toujours été anglophone comme environnement. Les francophones travaillaient en anglais⁵⁴¹.

Il n'en reste pas moins que l'appellation GAF/ GAA demeure encore aujourd'hui⁵⁴², ce qui tend à accréditer l'idée d'une institutionnalisation du clivage linguistique et culturel jusque dans les structures mêmes du principal organisme en charge de l'action extérieure du Canada. En outre, comme le reconnaît plus loin Mme Roy, la répartition des tâches entre personnel anglophone et francophone persiste, et influe d'une certaine façon sur la politique plus générale du Canada en Afrique :

Par hasard ici à GAF on travaille beaucoup en français. D'ailleurs on a souvent des remarques de nos collègues (anglophones) à propos de ça. Mais c'est vrai aussi que sur les vingt-cinq pays dont on s'occupe, vingt sont francophones, alors qu'à GAA ils n'en ont que cinq sur vingt-trois.

(...) C'est vrai que ça doit jouer, même s'il ne faut pas faire de rapprochement entre le fait de parler la même langue et partager les mêmes idées, que celles de la France par exemple. Mais c'est sûr que ça joue, ça peut expliquer l'obsession du Premier ministre (Paul Martin – libéral, anglophone) pour le Soudan en ce moment. C'est vrai que les

⁵⁴¹ Entretien, Mme Isabelle Roy, directrice adjointe du GAF, Ottawa, 19 mai 2005.

⁵⁴² Le sigle GAF signifie désormais « Direction de l'Afrique centrale et occidentale » ; le GAA « Direction de l'Afrique orientale et australe ».

anglophones ne vont pas forcément être très à l'aise avec les pays d'Afrique francophone, alors que nous on parle les deux langues. C'est vrai que Chrétien était très à l'aise avec les pays francophones.

Le NEPAD par exemple, c'est clair qu'il y a une orientation anglophone. (...) Peut-être que pour une certaine « classe » canadienne ça ne vaut pas le coup de s'intéresser aux pays francophones⁵⁴³.

Bien que son influence reste difficile à évaluer, la dimension culturelle ne doit donc pas être négligée dans la compréhension de la politique canadienne en Afrique. La mobilisation de cette variable offre par exemple un éclairage particulier sur la politique canadienne au Rwanda de 1960 à 1990, notamment sur la façon dont cette politique s'articule au confluent des logiques nationale et internationale.

La dimension linguistique et culturelle est en effet très présente dans les liens unissant le Rwanda et le Canada : ce petit pays d'Afrique centrale est pendant longtemps, selon les termes du député du Bloc Québécois Jean H. Leroux « le pays chéri des missionnaires québécois »⁵⁴⁴, leur territoire d'action privilégié. Ici aussi, l'investissement progressif des autorités canadiennes au Rwanda se révèle être largement motivé par des finalités de politique intérieure. La sélection des futurs coopérants québécois en Afrique dans les années 1960 fait par exemple l'objet d'une négociation ardue entre Ottawa, suspectée de mettre des bâtons dans les roues au processus de recrutement, et la province de Québec⁵⁴⁵. Une très forte proportion des coopérants canadiens au Rwanda est en effet francophone. L'implication des Canadiens dans la formation des cadres politiques et administratifs rwandais nécessite dès lors de s'interroger sur la lecture privilégiée de la réalité politique rwandaise, et sur la manière dont elle est relayée par les organismes en charge des relations canado-rwandaïses.

L'ACDI s'investit massivement dans ce petit pays d'Afrique centrale à partir de la fin des années 1970, et contribue largement à diffuser une image positive du Rwanda de cette époque. Pour la petite communauté des experts de développement présents sur place, le

Commentaire [D7]: Allez-vous aborder les résonances idéologiques de l'idéologie raciste rwandaise dans la culture raciste québécoise, non seulement son approche ethnique du nationalisme (excluant par exemple les Québécois francophones) mais aussi les sympathies des précurseurs de l'entre-deux-guerres pour le nazisme et le régime de Vichy ?

⁵⁴³ Entretien, Mme Isabelle Roy, directrice adjointe du GAF, Ottawa, 19 mai 2005.

⁵⁴⁴ Canada. Parlement. Chambre des Communes du Canada. *Débats*. 35^{ème} législature, 1^{ère} session, (17 février 1994 / 5 février 1996), Ottawa : Imprimeur de la Reine, jeudi 14 1994, p. 3040.

⁵⁴⁵ Louis Sabourin. Op.cit., p. 80.

Rwanda fait en effet figure de pays méritant⁵⁴⁶ sur la voie difficile du développement économique et représente même à certains égards un modèle de démocratie participative. Les efforts affichés par le régime pour promouvoir le développement « par le bas » en y associant une grande partie de la population au moyen de consultations locales sur les projets de développement sont ainsi régulièrement loués. Les Canadiens présents sur place considèrent dans leur majorité que le Rwanda, petit pays pauvre parmi les plus densément peuplés d'Afrique et dont la population vit à 90% de l'exploitation des terres arables, ne pourrait pas absorber le retour massif des réfugiés ayant quitté le pays après les massacres de 1959⁵⁴⁷.

Cette vision est finalement cohérente avec les normes dominantes au milieu des années 1980 dans le monde du développement – en particulier l'insistance portée sur le développement économique comme préalable à toute évolution politique – et dont l'hégémonie commence tout juste à être remise en question par le paradigme de la bonne gouvernance, qui vise à agir non plus seulement sur les structures économiques du pays récipiendaire de l'aide, mais sur le cadre politico-institutionnel, en promouvant, parmi d'autres mesures, le respect au moins formel des droits politiques⁵⁴⁸. Elle explique en partie

⁵⁴⁶ Jusqu'à la fin des années 1980, la communauté internationale a systématiquement fermé les yeux face aux exactions perpétrées par le régime rwandais, que ce soit sous le règne de Kayibanda (1961-1973) puis plus tard sous celui d'Habyarimana. Ainsi, la répression sévère organisée par le régime Kayibanda en décembre 1963 à la suite de l'offensive lancée par des réfugiés tutsi au Burundi et qui aboutit au massacre d'environ 10000 Tutsi, ne suscita pratiquement aucune réaction, à l'exception notable de la Suisse. Durant la guerre froide, la communauté internationale s'accommodait en effet fort bien du régime autoritaire de Kayibanda fondée sur une idéologie ouvertement raciste souvent présenté par les partisans les plus convaincus du régime, au premier rang desquels la Belgique et l'Allemagne, comme un modèle d'ordre et de stabilité. Gérard Prunier. *Rwanda 1959-1996...* Op.cit., p. 75-79.

⁵⁴⁷ Entretien André Gosselin, Analyste régional, Programme de l'Afrique du Centre et des Grands Lacs, Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient, ACIDI, Hull, 15 mars 2004.

⁵⁴⁸ Le terme de « bonne gouvernance » apparaît à la fin des années 1980 dans le vocabulaire de la Banque mondiale, en réaction aux échecs rencontrés par les programmes d'ajustement structurel (PAS) mis en place par les institutions financières internationales au début de la décennie. Les PAS visaient à transposer un modèle économique d'inspiration néolibérale aux pays en voie de développement. L'échec de cette entreprise, qui visait à transposer un modèle économique d'inspiration néolibérale aux pays en voie de développement a mis en lumière les problèmes posés par les dysfonctionnements des systèmes politiques (corruption, captation des ressources, manque de légitimité et phénomènes de rente) à la libéralisation des marchés. Le volet politique et institutionnel a dès lors été replacé au cœur des projets de développement promus par les IFIs, et par les principaux pays donateurs. L'accent a été porté sur la « bonne gouvernance » un terme technique qui promeut un ensemble de mesures (transparence des comptes publics, gestion correcte des ressources, respect des lois, imputabilité) destinées à instaurer et/ou accroître les capacités de l'État. Pour un historique critique du concept de « bonne gouvernance » voir Marie-Claude Smouts. Du bon usage de la

que les officiels canadiens du développement, majoritairement francophones, adoptent une approche relativement similaire à celle de leurs homologues français et belges. Les critiques formulées par les Rwandais en exil à l'encontre du caractère raciste du gouvernement Habyarimana sont ainsi reléguées au rang de propagande produite par une minorité déçue et qui plus est écartée de la gestion des affaires du pays depuis deux décennies⁵⁴⁹.

Même s'il convient d'adopter une attitude prudente, il semble cependant que les officiels rwandais rencontrent un certain succès dans la projection d'éléments de leur version de l'histoire du Rwanda sur des problématiques canadiennes. Ceci concerne en particulier la réduction du clivage hutu / tutsi à une dimension linguistique opposant l'anglais au français. Comme le souligne Gérard Prunier, la construction du Rwanda colonial est allée de pair avec la production d'un récit mythique, qui a progressivement remplacé la réalité. Si cette production est d'abord le fait de l'administration coloniale, aidée dans cette entreprise par l'Église catholique puis par les anthropologues de la colonisation, la réappropriation du mythe par les élites rwandaises, d'abord Tutsi puis Hutu, va parachever un processus de reconstruction idéologique se substituant à la réalité, et conférant aux acteurs sociaux et politiques un certain rôle à jouer⁵⁵⁰. Ce récit met en scène le clivage Hutu / Tutsi comme résultant de l'infériorité structurelle des premiers, et partant de la supériorité des seconds, infériorité traduite notamment par l'adoption de rôles sociaux différenciés, où les Hutu se voient confinés aux positions de subordonnés dans l'échelle sociale. La « révolution démocratique » hutu de 1959 qui devait conduire à l'indépendance du pays deux ans plus tard, va être le moment de réappropriation et de reformulation du mythe initial⁵⁵¹, et ce nouveau récit assoira la légitimité du régime, tant sur la scène nationale qu'aux yeux des observateurs étrangers. Le mythe de la « race supérieure » Tutsi est traduit par les nouveaux maîtres du

Commentaire [D8]: La difficulté c'est que la réalité est de toute façon jusqu'à un certain point un construit social. Peu importe que la construction du clivage ethnique hutu/tutsi soit une absurdité anthropologique, elle est socialement efficace parce que cristallisée non seulement par des discours et des par des actes.

gouvernance en relations internationales. *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998.

⁵⁴⁹ Howard Adelman. Op.cit., p. 189.

⁵⁵⁰ Gérard Prunier. Op.cit., p.7 ; p. 51 et suiv.

⁵⁵¹ Comme le souligne G. Prunier, plus que de refonder le récit mythique, les nouveaux dirigeants se contentent d'en inverser les valeurs, les Tutsi demeuraient des envahisseurs étrangers venus de loin, ce qui signifiait qu'ils ne pouvaient vraiment pas être considérés comme des citoyens. [...] Les Hutu constituaient la majorité démographique silencieuse, ce qui rendait un gouvernement contrôlé par les Hutu non seulement automatiquement légitime mais aussi ontologiquement démocratique ». Ibid., p. 103.

Rwanda en « exploiters féodaux », le nouveau régime apparaissant dès lors comme porteur de la modernité politique, en réalisant une adéquation au moins de façade⁵⁵² entre démocratie et majorité démographique, où le gouvernement de la majorité – ethnique – vaut démocratie. Cette vision est ensuite légitimée par les acteurs de la coopération internationale qui, par leur soutien répété au régime rwandais, contribuent à renforcer les soubassements idéologiques du régime. Et ce d'autant plus que pour certains pays comme la France ou le Canada, la mythologie culturelle rwandaise agit comme un miroir dans lequel sont projetés les propres récits politiques et sociaux des acteurs internationaux⁵⁵³.

Il serait certainement très exagéré de parler ici d'un « syndrome de Fachoda »⁵⁵⁴ à la canadienne, mais il n'en reste pas moins que le discours officiel du régime d'Habyarimana opposant de manière caricaturale une majorité francophone hutu en proie à des velléités de restauration monarchique de la part de ses anciens « oppresseurs » ethniquement et linguistiquement minoritaires, a fait écho, dans une certaine mesure, à la propre dualité linguistique et culturelle du Canada telle que vécue par ses citoyens francophones.

Ces éléments sont corroborés par plusieurs entretiens et documents tout en étant démentis ou occultés dans d'autres. Pour M. Kamanzi par exemple, « [les Canadiens] présents sur place n'ont rien voulu voir. Qu'une partie de la population soit écartée du pouvoir représentait quantité négligeable. C'était la norme, à la limite c'était normal ». David Kilgour

Commentaire [D9]: On peut vous reprocher de vous appuyer trop exclusivement sur Prunier. Sur la menace anglosaxonne il y a des textes de Médard, Bayart et Bourmaud

⁵⁵² Les fondements du pouvoir et de l'autorité restant par exemple inchangés : de 1959 à 1991 le Rwanda n'a de démocratique que le nom, et s'apparente plus à une dictature (parti unique, etc.).

⁵⁵³ En ce qui concerne la France, cette observation renvoie à l'assimilation qui est faite par les cadres des forces armées françaises entre la révolution démocratique « Hutu et la Révolution française de 1789, où les Tutsi exilés sont notamment assimilés aux aristocrates ayant fui la France après 1789 dans la perspective toujours repoussée d'un retour au pouvoir par les armes. *Ibid.*, p. 141.

⁵⁵⁴ Le « syndrome de Fachoda » renvoie à la perception, amplement partagée par les forces armées comme par une partie de la classe politique française, d'une menace anglo-saxonne » sur les intérêts de la France en Afrique. Ces représentations informent largement la politique africaine de la France jusqu'au milieu des années 1990, et constituent, pour Gérard Prunier, l'une des sources principales d'explication de l'engagement de la France au Rwanda en octobre 1990 sous couvert de l'opération Noroît. Elle explique également la méfiance, partagée par ailleurs, des Français face au lieutenant-général Roméo Dallaire, commandant de la MINUAR, qui en tant que Canadien français s'est vu reproché de jouer un double jeu, comme si sa qualité de francophone lui imposait « 'un devoir spécial' envers la France ». *Ibid.*, p. 135. Et ce d'autant plus que Dallaire n'a jamais fait mystère de ses orientations politiques « résolument fédéralistes ». Lieutenant-général Roméo Dallaire. *J'ai serré la main du diable. La faillite de l'humanité au Rwanda*. Outremont : Libre Expression, 2003, p. 87. Sur le recours au mythe anglo-saxon dans la politique africaine de la France voir également Jean-François Médard. Les avatars du messianisme français en Afrique. *L'Afrique politique*, 1999, p. 17-34.

(anglophone), député libéral et secrétaire pour l'Afrique et l'Amérique latine de 1996 à 2002, partage également en partie ce point de vue en faisant allusion de manière sibylline à « l'histoire tellement compliquée entre le Québec et les Tutsi [...]. Le général Dallaire a reçu plus de quinze doctorats honoris causa, mais il n'a jamais été invité à l'Université Laval pour y donner une conférence alors qu'il habite à Québec »⁵⁵⁵.

Commentaire [D10]: Cela peut renvoyer à d'autres éléments, comme le rôle qu'il a joué en 91 dans la crise des Amérindiens, où il a empêché les fous furieux de la Sûreté du Québec de tirer dans le tas en s'interposant avec l'armée fédérale !

Il ne s'agit pas ici d'affirmer que les Canadiens présents au Rwanda étaient totalement aveugles à ce qu'il s'y passait, mais d'essayer de voir dans quelle mesure les liens tissés avec l'élite rwandaise d'une part et un débat politique similaire dans sa caricature à celui agitant le Canada de cette époque d'autre part, ont pu contribuer à façonner une bonne image du régime Habyarimana auprès des experts du développement, membres de l'ACDI comme représentants d'ONG⁵⁵⁶. En vertu de cette bonne image, le Rwanda s'impose à la fin des années 1980, comme l'un des principaux sites de la politique canadienne en Afrique.

Occupant au départ une place marginale sur l'agenda de la politique extérieure canadienne, le continent africain accède progressivement au rang d'espace privilégié de cette politique : l'action du Canada en Afrique participe en effet pleinement au processus de construction de la personnalité et du rôle de cet acteur sur la scène internationale, tout en répondant aux impératifs géostratégiques du système international, comme en témoigne le soutien sans faille d'Ottawa au Zaïre de Mobutu. Sur le plan intérieur, la prise en compte de la dualité culturelle et linguistique entraîne de profonds changements dans la politique étrangère du Canada, et c'est sur les terrains africains, en particulier au Rwanda, que ces inflexions trouvent leur meilleure traduction.

Avec la fin de la « guerre froide », l'une des principales motivations de la politique canadienne en Afrique, à savoir contrer l'expansion du communisme, disparaît. Cette

⁵⁵⁵ Entretien, M. Jean Kamanzi, Ottawa, 21 mai 2005. Entretien, M. David Kilgour, député (Parti Libéral) Ottawa, 18 mai 2005.

⁵⁵⁶ À ce propos, notons enfin que le président de l'Organisation canadienne pour la solidarité et le développement (OCSO qui fusionne avec Oxfam-Québec en 1993) présent au Rwanda de 1988 à 1990 n'est autre que Jean-Pierre Charbonneau, ex-député péquiste. De retour du Rwanda suite à l'offensive du FPR d'octobre 1990 il fait plusieurs interventions dans les journaux canadiens, marquées à leur début par une certaine partialité envers les événements qui agitent le Rwanda, même si son ton se tempère par la suite. Voir par exemple Jean-Pierre Charbonneau. Les victimes de la guerre au Rwanda ont besoin de nous. Le Soleil, mercredi 31 mars 1993, p. A15.

modification de l'environnement international entraîne dans son sillage une évolution profonde des représentations du continent africain, et partant des intérêts du Canada en Afrique : le nouveau paradigme sécuritaire, qui repose sur une conception élargie de la sécurité, s'impose progressivement comme la motivation principale de l'intervention canadienne, désormais prioritairement axée sur la gestion des conflits.

Section II La sécurité, condition du développement : la transformation du sens de l'intervention canadienne en Afrique

Si les motivations sécuritaires n'ont jamais été absentes des politiques des États occidentaux à l'égard de l'Afrique, le soutien au développement économique apparaît longtemps suffisant pour contrer la menace communiste et donc pour satisfaire les exigences en matière de sécurité internationale. La fin de la « guerre froide » fait voler en éclats cette illusion : le développement économique n'est plus qu'une garantie parmi d'autres de l'ordre international, dont la stabilité est désormais menacée par la prolifération des conflits et des risques en tout genre (politique, économique, environnemental) qui frappent en priorité les pays les plus pauvres ; l'Afrique en particulier, devient ici l'un des espaces privilégiés de l'insécurité.

C'est dans ce contexte d'évolution des représentations et des préférences des acteurs que s'inscrit la refonte de la politique canadienne en Afrique : les objectifs politiques tels que le respect des règles de bon gouvernement, celui des droits de l'homme et la diffusion de la démocratie se substituent progressivement aux programmes axés sur le développement économique stricto sensu. L'accent mis sur la promotion de la sécurité humaine à la fin de la décennie 1990 parachève ce processus et atteste d'une altération profonde du sens de l'intervention canadienne en Afrique, désormais prioritairement orientée sur les situations de conflit : ici encore, l'évolution de la politique canadienne au Rwanda se révèle emblématique des changements encourus par cette politique.

I. De la réduction de la pauvreté à la lutte contre l'insécurité politique: les inflexions de la politique africaine du Canada

Commentaire [D11]: Je ne trouve pas très habile de s'approprier une formule d'autrui pour en faire votre propre titre. Vos titres et intertitres sont les articulations de votre pensée, ils relèvent de votre apport original

En novembre 1991, lors de l'ouverture du Sommet de Chaillot réunissant les chefs d'État francophones, le Premier ministre canadien Brian Mulroney déclare prendre « de plus en plus conscience que, sans démocratie véritable, il ne peut y avoir de développement durable, et que, sans développement soutenu, il ne peut y avoir de démocratie solide »⁵⁵⁷. Par ces mots, le Premier ministre fait sienne la « nouvelle stratégie de la paix » telle que définie par le Secrétaire général de l'ONU, Boutros-Boutros Ghali, laquelle établit un lien entre paix, démocratie et développement. Cette déclaration préfigure les mutations à l'œuvre dans la politique canadienne à destination de l'Afrique : les modalités de l'intervention canadienne en Afrique sont désormais repensées pour intégrer des objectifs tels que la promotion des droits de l'homme et de la sécurité humaine, deux éléments érigés au rang de priorité de la politique étrangère⁵⁵⁸. Cette évolution n'est pas sans conséquences pour les acteurs traditionnellement en charge de la politique canadienne en Afrique : le monopole de fait de l'ACDI est entamé par la montée en puissance d'autres acteurs (diplomatie, défense, ONG) amenés à jouer un rôle de plus en plus important dans la formulation de cette politique.

A. Évolutions des représentations et rationalisation de la politique d'aide : l'intégration d'objectifs politiques et la mise en place d'une politique de conditionnalité

Bien que la réflexion sur la nécessité d'inclure les droits de l'homme comme une condition de l'attribution de l'aide au développement se soit engagée dès le milieu des années 1970, un certain nombre de facteurs en contraignent la mise en œuvre. L'idée de conditionner l'aide au développement apparaît tout d'abord comme contre-productive avec sa finalité première qui est de favoriser le développement économique : lier aide et droits de la personne

⁵⁵⁷ Allocution du Premier ministre canadien, l'Honorable Brian Mulroney, à l'ouverture du Sommet de Chaillot . le 19 novembre 1991.

⁵⁵⁸ Myriam Gervais. Le Canada et l'Afrique. In Donneur A. P., Soldatos P. *Le Canada à l'ère de l'après-Guerre Froide et des blocs régionaux*. Op. cit., p. 103-133.

conduirait dès lors à pénaliser les populations les plus démunies des États concernés⁵⁵⁹. L'institutionnalisation du principe de souveraineté sur la scène internationale limite également la marge de manœuvre des décideurs dans la mise en œuvre de leurs politiques vis-à-vis du continent africain⁵⁶⁰. De plus, la politique canadienne en Afrique s'est largement construite sur une image de neutralité matérialisée par le principe de non-intervention dans les affaires internes des États. En outre, l'imposition de sanctions économiques irait également à l'encontre de l'un des objectifs fondamentaux de l'aide bilatérale, à savoir la promotion du commerce et des investissements : à cet égard il semble que les milieux d'affaire canadiens rencontrent un écho très favorable auprès des décideurs pour résister à l'intégration de problématiques centrées sur la protection des droits de l'homme dans la gestion de l'aide, tout particulièrement vis-à-vis de Afrique du Sud⁵⁶¹. Enfin, la faiblesse de l'immigration africaine au Canada hypothèque la formation de lobbys suffisamment puissants pour faire pression sur le gouvernement afin de sanctionner les abus des régimes dictatoriaux du continent.

La fin de la « guerre froide » ouvre ici une fenêtre d'opportunité sans précédent pour que des thématiques comme celle de la protection des droits de l'homme s'imposent sur l'agenda politique. Les pressions d'acteurs jusque là relégués aux marges de l'action gouvernementale, qu'il s'agisse d'ONG⁵⁶², de parlementaires ou d'universitaires (voir pages 200 et suivantes) couplées à un changement plus général des représentations des bailleurs de fonds, concourent à l'intégration d'objectifs politiques tels que la promotion de la démocratie dans la politique canadienne en Afrique. Cette thématique est ainsi centrale dans les discours prononcés par les décideurs politiques à cette époque.

⁵⁵⁹ Rhoda E. Howard. *Black Africa and South Africa*. In Matthews R.O., Pratt C. *Human Rights in Canadian Foreign Policy*. Montréal: McGill's – Queen University Press, 1988, p. 265-284, p. 274 et suiv.

⁵⁶⁰ La position canadienne évolue néanmoins de manière significative sur ce point à partir de 1980, notamment sous l'impulsion de Joe Clark, pour qui le non respect des droits de la personne ne peut en aucun cas être considéré comme une affaire purement interne aux États. Kim R. Nossal. *Cabin'd, Cribb'd, Confin'd ? : Canada's Interests in Human Rights*. In *Human Rights...*, Op. cit., p. 51.

⁵⁶¹ Sur l'importance des motivations économiques de la politique canadienne à l'égard de l'Afrique et de l'Afrique du Sud en particulier voir Cranford Pratt. *Ethical Values and Canadian Foreign Aid Policies*. *Canadian Journal of African Studies*, 37 (1), 2003, p. 84-101, p. 86.

⁵⁶² Notamment OXFAM et le Conseil canadien pour la coopération internationale, associés dans cette entreprise aux Églises.

Bien que les considérations éthiques ne soient pas absentes de cette réorientation, elle répond également à des logiques classiques de positionnement sur la scène internationale. Dès novembre 1991, le Premier ministre déclare que le Canada se doit d'assumer un rôle de leadership dans cette sphère d'activité⁵⁶³. Il faut dès lors instiller l'idée de la légitimité de l'action canadienne sur ce dossier, afin de se voir reconnaître une certaine influence. Tel est par exemple l'objet d'un discours que la ministre des affaires étrangères du gouvernement conservateur, Barbara McDougall, prononce lors d'un colloque organisé sur cette question en 1992. Elle y affirme notamment que les spécificités culturelles canadiennes font de ce pays un modèle de tolérance, ce qui dès lors lui confère un rôle particulier dans la promotion des valeurs associées aux démocraties libérales :

L'existence même du Canada – ses langues, ses cultures, ses valeurs, son esprit de tolérance, sa façon de se comporter - représente une voix indépendante, différente et spéciale pour l'ensemble de la planète. En façonnant en toute liberté un pays uni, fondé sur le respect de la diversité, les Canadiens abordent avec une sensibilité particulière les problèmes qui se posent ailleurs dans le monde.

[...]A l'avenir, la communauté internationale continuera de s'attendre à ce que le Canada manifeste sa présence et y participe activement⁵⁶⁴.

Les nombreuses références aux valeurs morales et culturelles comme socle de l'action à l'étranger qui émaillent les discours des décideurs ne constituent pas à l'évidence une spécificité proprement canadienne. En proclamant haut et fort son attachement aux principes fondateurs des démocraties libérales, le Canada ne fait au final que rejoindre le consensus global qui se dessine au sein de la communauté des bailleurs sur les notions de « bon gouvernement ». Il faut néanmoins souligner l'importance grandissante prise au fil des années par ce thème dans les déclarations de politique étrangère. La promotion et la diffusion des valeurs canadiennes est par exemple centrale dans l'énoncé du gouvernement de Jean Chrétien, en 1995, puisque cette composante est l'un des trois éléments autour desquels doit s'articuler l'action extérieure du Canada. L'aide au développement y est ainsi conçue à la fois comme « l'expression des valeurs et de la culture canadiennes », et comme un instrument

⁵⁶³ Les commentateurs de l'époque ont relevé que cette déclaration n'était pas exempte d'un certain opportunisme, étant donné qu'à l'époque Mulroney brigait le poste de secrétaire général des Nations unies. David Morrisson. *Aid and Ebb Tide...* Op. cit. *art.cit.*

⁵⁶⁴Gouvernement du Canada. *Cadre de programmation de la Politique Étrangère*. Ottawa : Publications du Gouvernement, 1992.

permettant de « partager ces valeurs avec le reste du monde »⁵⁶⁵, via notamment l'utilisation de la conditionnalité politique.

À cet égard, le gouvernement canadien s'engage relativement tôt, au moins sur le papier, à lier attribution de l'aide au développement et respect formel des règles de « bon gouvernement ». L'Afrique du Sud de l'apartheid est le premier pays à faire les frais de cette réorientation des politiques : en 1985, le premier ministre Mulroney prend en effet le contrepied de son homologue britannique en réclamant des sanctions économiques à l'encontre du régime de Pretoria. Jusqu'alors, l'Afrique du Sud était considérée comme un partenaire privilégié du Canada, tant sur le plan stratégique qu'économique. À partir du milieu des années 1980, Ottawa entend assumer un rôle de leader au sein du Commonwealth sur ce dossier. Les raisons de ce revirement soudain tiennent tout à la fois à l'aversion personnelle du Premier ministre pour le régime de l'apartheid⁵⁶⁶, à l'affaiblissement du gouvernement sud-africain à partir de 1984, et surtout aux menaces que font peser sur les intérêts commerciaux des firmes canadiennes l'instabilité grandissante du pays depuis le début de la décennie⁵⁶⁷. Quoiqu'il en soit, le dossier sud-africain permet au Canada de gagner une certaine légitimité – et donc une influence – dans le domaine de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie, influence dont il va se servir comme levier pour étendre son action à l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne.

Les sommets de la Francophonie et du Commonwealth du début des années 1990 vont être utilisés comme des plates-formes publiques pour annoncer l'engagement en faveur d'une politique de conditionnalité liée au degré de démocratisation des pays bénéficiaires de l'aide. Ainsi, à l'occasion du sommet du Commonwealth de 1992, le Premier ministre Mulroney souligne que, depuis 1987, les droits de l'homme sont un élément concret dont le gouvernement du Canada tient compte dans l'examen annuel de sa politique d'aide au développement. Et il va plus loin en déclarant : « pour le Canada la voie est claire : il

⁵⁶⁵ Gouvernement du Canada. *Le Canada dans le Monde. Énoncé du gouvernement*. Op. cit.

⁵⁶⁶ Entretien, représentante du MAECI, Ottawa, 26 mars 2004.

⁵⁶⁷ Cranford Pratt. Op. cit. L'auteur s'appuie en grande partie sur les conclusions de l'ouvrage de Linda Freeman. *The Ambiguous Champion. Canada and South Africa in the Trudeau and Mulroney Years*. Toronto : University of Toronto Press, 1997.

orientera de plus en plus son aide au développement vers les pays qui respectent les droits fondamentaux et la liberté des peuples »⁵⁶⁸.

De manière similaire, le dossier des droits de l'homme fournit au Canada l'occasion d'imprimer sa marque au sein de la Francophonie institutionnelle et de conforter sa position au plan international⁵⁶⁹. En 1989, le Premier ministre Mulroney se fait l'initiateur d'une résolution sur les droits de l'homme au sommet francophone de Dakar, laquelle est fraîchement accueillie tant par la France que par les pays africains⁵⁷⁰. Un an plus tard, suite aux évènements qui surviennent au Zaïre au mois de juin, Mulroney s'oppose à la tenue du 4^{ème} sommet de la francophonie à Kinshasa en raison des violations répétées des droits de l'homme par le régime de Mobutu et de son refus manifeste d'ouverture politique. Cette fois, le Canada obtient gain de cause et le sommet a finalement lieu à Paris, en novembre 1991. Il faut dire qu'entre-temps, la situation politique du continent africain a connu une évolution rapide (Conférence nationale au Bénin, contestation des régimes Bongo au Gabon et Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire, chaos politique au Zaïre), dont le discours dit « de La Baule », prononcé par le président Mitterrand au 16^{ème} sommet franco-africain du 20 juin 1990, ne fait que prendre acte⁵⁷¹.

Après les sanctions à l'encontre du régime de Pretoria, la suspension de l'aide bilatérale au Zaïre en octobre 1991 constitue l'autre temps fort de la « nouvelle » politique canadienne en Afrique. Elle intervient suite à l'instrumentalisation manifeste par Mobutu du processus de transition démocratique amorcé au début de l'année 1990 : les efforts menés par l'opposition zaïroise pour organiser une Conférence Nationale afin de mettre en place une transition

⁵⁶⁸ Ministère des Affaires Extérieures et du Commerce International. *Discours*. Ottawa, 1992.

⁵⁶⁹ Rhoda E. Howard. Black Africa and South Africa. In Matthews R. O., Pratt C. (eds.). *Human Rights in Canadian Foreign Policy*. Op. cit., p. 265-284.

⁵⁷⁰ Jean-François Bayart. 'Bis repetita' : la politique africaine de François Mitterrand de 1989 à 1995. In Cohen S. (dir.). *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*. Paris : PUF, 1998, p. 251-286.

⁵⁷¹ *Allocution prononcée par M. François Mitterrand président de la République à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16ème conférence des chefs d'État de France et d'Afrique*. Lors de ce sommet, le Président Mitterrand annonce en effet que désormais la France liera l'attribution de son aide à des efforts faits dans la voie de la démocratisation. Bien qu'elle ait provoqué une onde de choc chez les alliés traditionnels de la France en Afrique, rappelons cependant que cette annonce n'a pas été suivie d'engagement ferme de l'ancienne métropole coloniale, Paris continuant notamment d'apporter son soutien à des pays comme le Zaïre, le Gabon, le Togo ou le Tchad.

démocratique sont en effet systématiquement sabotés par le pouvoir en place. À l'automne 1991, Mobutu s'engage dans une campagne répressive visant à démanteler et à réduire au silence l'opposition au régime ; cette campagne pousse la plupart des ressortissants étrangers à quitter le pays. C'est dans ce contexte que les dirigeants canadiens décident de mettre un terme aux programmes bilatéraux de coopération engagés dans ce pays, le 28 octobre 1991. Deux ans plus tard, pour manifester leur désapprobation face à l'intransigeance du chef de l'État zaïrois, les autorités décident de fermer l'ambassade canadienne à Kinshasa ; même si une poignée de diplomates reste en poste dans la capitale zaïroise, ce geste n'en est pas moins inédit, le Canada étant le seul pays du G8 et de l'OCDE à aller aussi loin dans les sanctions à l'égard du régime de Mobutu.

Les décisions spectaculaires des dirigeants canadiens à l'égard de l'Afrique du Sud et du Zaïre ne doivent cependant pas masquer la timidité des avancées concrètes de la politique de défense des droits de l'homme dans d'autres pays. Cette politique se heurte en premier lieu aux réticences à peine voilées de bon nombre de partenaires du Canada sur la scène internationale, et notamment des pays africains francophones. Lors du sommet de Chaillot, du 19 au 21 novembre 1991, le Canada souhaite par exemple que la déclaration finale affirme l'engagement de la Francophonie à faire respecter les valeurs démocratiques et concrétise cet engagement par l'implantation au sein de l'ACCT d'une unité des droits démocratiques. Mais la déclaration finale du sommet reste largement en deçà des attentes canadiennes⁵⁷². Les pays africains font remarquer que la démocratie est impossible si elle n'est pas accompagnée d'une aide substantielle pour sortir l'Afrique du marasme économique.

Commentaire [D12]: Date ?

La ligne suivie par le gouvernement canadien n'est par ailleurs pas exempte d'ambiguïtés : les engagements officiels en faveur de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie peinent en effet à être relayés au sein des organismes en charge de la politique étrangère. Victoria Berry et Allan McChesney ont par exemple bien montré l'attention marginale portée à la thématique des droits de l'homme dans le travail quotidien des agents du MAE, et ce en dépit des discours très interventionnistes du Premier ministre Mulroney et

⁵⁷² Les chefs d'État et de gouvernement membres de la Francophonie ont certes réaffirmé leur adhésion aux valeurs démocratiques, mais se disent cependant *convaincus qu'il appartient à chaque peuple de déterminer les voies les plus appropriées à l'affermissement de ses institutions démocratiques* ». Marchés tropicaux. *Quatrième Sommet de la Francophonie*. 29 novembre 1991.

de son ministre des Affaires étrangères Joe Clark⁵⁷³. Les arbitrages entre les différents objectifs poursuivis par l'État canadien sur la scène internationale se font en effet rarement en faveur de la promotion des droits de l'homme dès lors que d'autres intérêts, économiques ou sécuritaires, sont en jeu. Qui plus est, la gestion de cette question demeure trop compartimentée ce qui constitue un frein important à la structuration d'une ligne directrice en matière de droits de l'homme dans la politique défendue par le ministère⁵⁷⁴. Les initiatives dépendent donc largement de l'impulsion donnée par quelques individus au sein de la sphère gouvernementale, ou de pressions externes (ONG, parlementaires).

Le Zaïre fournit un bon exemple de cette faible intégration des problématiques des droits de l'homme au sein du MAE. En octobre 1988, à l'initiative de l'Inter-Church Coalition on Africa de Toronto, un groupe de personnes rassemblant à la fois des représentants religieux, des missionnaires et des Zaïrois émigrés au Canada, fonde la Table de concertation sur les droits humains au Zaïre⁵⁷⁵. Ils s'établissent à Montréal, dans les locaux de l'Entraide Missionnaire. L'objectif de ce groupe est d'apporter des témoignages récoltés sur le terrain grâce au réseau des différentes communautés missionnaires⁵⁷⁶ et des ONG, afin de sensibiliser l'opinion publique et les dirigeants sur la situation des droits de l'homme au Zaïre. Le ministère des Affaires extérieures organise en effet annuellement un « forum ouvert » (*open forum*) de deux jours, durant lequel des ONG sont invitées à rencontrer des fonctionnaires du ministère et à faire part de leurs activités et de leurs préoccupations. Cette rencontre se tient au mois de janvier de chaque année et précède la réunion de la commission des Nations unies pour les droits de l'homme : le personnel du ministère est donc chargé de préparer des mémos aux ministres et sous-ministres, et pour ce faire se base en partie sur ces rencontres avec les

⁵⁷³ Victoria Berry, Allan McChesney. Human Rights and Foreign Policy-Making. In Robert O. Matthews, Cranford Pratt (eds). *Human Rights in Canadian Foreign Policy*. Op. cit., p. 59-78, p. 60.

⁵⁷⁴ *Ibid.*, p. 65.

⁵⁷⁵ Table de concertation sur les droits humains au Zaïre. Communiqué. Des missionnaires du Zaïre parlent. Montréal, 31 octobre 1991, p. 3. À partir de 1992 les communiqués d'« Info Zaïre » seront rassemblés dans deux volumes publiés chez L'Harmattan. Table de concertation sur les droits humains au Zaïre. *Zaïre 1992-1996. Chronique d'une transition inachevée*. Paris : L'Harmattan, 2 volumes, 1996.

⁵⁷⁶ À la fin des années 1980, il n'y a plus qu'une poignée de missionnaires canadiens œuvrant au Zaïre, pour la plupart membres des groupes Missionnaires d'Afrique, Entraide missionnaire et Sœurs missionnaires d'Afrique.

ONG pour faire remonter l'information⁵⁷⁷. Membre d'Entraide missionnaire et militant de longue date en faveur de pressions du gouvernement canadien sur les dirigeants zaïrois, Denis Tougas raconte qu'il lui était très difficile, jusqu'au début des années 1990, de faire entendre son exposé de la situation zaïroise aux fonctionnaires du MAE lors de ces consultations annuelles. Dans la plupart des cas, le nom du Zaïre ne figurait même pas sur la liste du MAE⁵⁷⁸, témoignant de l'invisibilité de ce problème pour les acteurs de la politique étrangère canadienne. Ce n'est qu'à force de pressions répétées, couplées à un intérêt minimum du Premier ministre Mulroney pour ces questions, que la Table de concertation sur les droits de l'homme au Zaïre finit par obtenir gain de cause auprès du gouvernement canadien, en persuadant ses dirigeants de boycotter le sommet de la Francophonie qui doit se tenir à Kinshasa en 1991.

Enfin, cette inflexion de la position officielle du Canada en faveur des droits de l'homme intervient à un moment où sont décidées des coupes importantes dans l'enveloppe budgétaire de la politique extérieure : ainsi, la décision de fermer l'ambassade canadienne à Kinshasa n'est pas exempte de considérations financières dans la mesure où elle s'inscrit dans le mouvement plus général de fermeture de délégations canadiennes à l'étranger afin de réduire les coûts de l'action extérieure de l'État. Les budgets de l'aide au développement subissent également des coupes sévères qui touchent en priorité les pays africains. Dans cette perspective, l'introduction de la conditionnalité politique dans la politique canadienne à l'égard de l'Afrique répond également à un effort global de rationalisation de la politique d'aide, visant à l'optimisation de l'attribution de ressources de plus en plus restreintes. C'est pourquoi l'analyse doit se porter sur l'examen attentif des mutations du dispositif canadien de coopération afin de rendre compte des changements intervenus dans la politique d'Ottawa à l'égard du continent africain.

⁵⁷⁷ Victoria Berry, Allan McChesney. Op. cit., p. 61.

⁵⁷⁸ Entretien, Denis Tougas, Entraide missionnaire, Montréal, 13 mars 2004.

B. Les mutations du dispositif de coopération

Depuis le milieu des années 1980, les rapports parlementaires appelant à une meilleure prise en compte du respect des droits de l'homme dans l'attribution de l'aide canadienne ont été nombreux⁵⁷⁹. Jusqu'à la fin de la « guerre froide », leur portée sur la formulation des politiques se révèle cependant limitée, la plupart des énoncés gouvernementaux de cette période ne suivant qu'en partie les recommandations des comités parlementaires en matière de politique de coopération⁵⁸⁰. La stratégie de l'ACDI vis-à-vis de l'Afrique consiste alors à apporter son soutien au financement des programmes d'ajustement, dans la lignée des recommandations des institutions financières internationales, afin de répondre aux problèmes posés par la crise économique et financière qui touche une grande partie des pays africains. Les dimensions politiques des programmes d'ajustement structurels ne sont peu ou pas prises en compte⁵⁸¹.

Il faut attendre le début des années 1990 pour que des objectifs politiques soient intégrés dans les programmes de coopération internationale. En septembre 1992, l'ACDI élargit par

⁵⁷⁹ Chambre des communes, Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur sur les politiques et programmes d'aide publique au développement. Qui doit en profiter ? Op. cit. Cette question est reprise dans les travaux du sous-comité des droits de la personne et du développement du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes (1991-1993) qui portent sur les moyens d'améliorer le processus de prise de décision concernant les droits de la personne dans le cadre de la politique étrangère. Dans le rapport publié en novembre 1994, le Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada recommande que « les droits de la personne, la saine gestion publique et le développement démocratique » soient l'une des cinq priorités de l'APD. Il préconise aussi que la portée de la conditionnalité soit élargie. En cas de graves violations des droits de la personne de la part des pays bénéficiaires, il serait possible d'imposer des sanctions pouvant aller jusqu'à l'annulation de l'aide bilatérale. Mais le Canada devrait néanmoins continuer d'aider les pauvres et les groupes vulnérables par l'intermédiaire des organisations non gouvernementales. Chambre des communes. *Procès verbaux et témoignages du Sous-comité du développement et des droits de la personne*. Ottawa : Parlement du Canada, fascicules 8-12, 1991-1992.

⁵⁸⁰ Agence canadienne de développement international. *Partageons Notre Avenir. L'assistance canadienne au développement international*. Hull : Ministère des approvisionnements et services, 1987.

⁵⁸¹ Ce qui renverrait par exemple à des mesures de libéralisation politique comme préalables aux « efforts de modernisation » des États concernés. Myriam Gervais. Dimension politique de l'ajustement et redéfinition du rôle de l'État africain : position de l'aide canadienne. *Cahiers du GEMDEV*, 24, juin 1996, p. 68-77.

exemple les responsabilités de l'unité pour la promotion des droits de la personne, pour inclure les notions de bonne gouvernance et de démocratisation⁵⁸².

La publication du document *Afrique 21*⁵⁸³ en 1992 est le reflet de ces nouvelles priorités : il s'agit de promouvoir une « Afrique plus unie, plus démocratique et plus entrepreneuriale au 21^{ème} siècle »⁵⁸⁴. L'évolution de la politique de l'ACDI à l'égard de l'Afrique est donc cohérente avec celle plus générale de la politique étrangère canadienne. Elle renvoie également au sentiment plus global de « fatigue de l'aide » qui prévaut à ce moment là parmi la communauté des bailleurs, tout particulièrement vis-à-vis des pays africains :

La remise en cause du bien-fondé de l'aide octroyée au continent africain trouvait un certain écho auprès des autorités canadiennes d'autant que l'aide publique était sollicitée par d'autres régions, tout particulièrement l'Europe de l'Est. [...]

Constatant que la situation économique et sociale en Afrique subsaharienne ne faisait que s'aggraver de façon dramatique, les responsables de l'aide publique canadienne en vinrent à penser que les réformes nécessaires pour alléger la pauvreté grandissante ne seraient réalisables que dans un contexte de libéralisation politique⁵⁸⁵.

En d'autres termes, l'accent mis sur l'impératif de libéralisation politique comme préalable à l'attribution de l'aide correspond à une politique assumée de rationalisation et de concentration des interventions. À l'instar d'autres secteurs de la politique étrangère, les budgets de la politique canadienne de coopération sont revus systématiquement à la baisse durant toute la décennie 1990. Le niveau de l'aide canadienne passe de 0,43% du PNB en 1992 à 0,24% en 1999, ce qui représente, en termes réels, une baisse d'un peu plus de 30%⁵⁸⁶. L'ACDI est de fait contrainte de redéfinir ses priorités en matière de coopération et de procéder à une répartition optimum des montants attribués annuellement par le

⁵⁸² Il s'agit de la Direction de l'élaboration des politiques en matière de bon gouvernement et de droits de la personne. Nasir Islam, David Morrisson. *Introduction: governance, democracy and human rights*. In *Canadian Journal of Development Studies*, Special Issue, 1996, p. 5-25.

⁵⁸³ Agence canadienne de développement international. *Afrique 21*. Hull : ACDI, 1992.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, p. 4.

⁵⁸⁵ Myriam Gervais. Op. cit., p. 74.

⁵⁸⁶ Martin Rudner. Canada in the World : development assistance in Canada's new foreign policy framework. *Canadian Journal of Development Studies*, 17(2), 1996, p. 193-220, p.197.

gouvernement⁵⁸⁷. La politique de concentration géographique et sectorielle de l'aide dans laquelle s'engage l'ACDI à partir de 1991 touche tout particulièrement les pays africains, et se traduit pour certains par la suppression pure et simple de programmes de coopération (Kenya, Tanzanie). En outre, l'Afrique doit faire face à la concurrence des pays d'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique, qui en raison de leur intérêt stratégique, attirent à eux une part toujours croissante des ressources de l'ACDI⁵⁸⁸.

Cette évolution n'est pas sans conséquences sur la place de l'Afrique dans la politique étrangère du Canada. Nous avons vu précédemment que les relations entre Ottawa et les pays africains ont été prioritairement axées sur l'aide au développement, ce qui de fait signifiait que l'ACDI était leur principal interlocuteur, voire le seul. Or à partir du début des années 1990 cette place est doublement remise en cause par l'assèchement des ressources dont dispose l'agence d'une part, et par l'affaiblissement de sa position au sein de l'organigramme gouvernemental d'autre part.

L'exemple du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (CIDPDD) est à cet égard particulièrement intéressant. À l'origine de la création du Centre, en 1988 par le gouvernement⁵⁸⁹, se trouve l'idée de doter le Canada d'un nouveau mécanisme d'aide publique au développement entièrement dévolu à ces questions. Organisme non gouvernemental, le CIDPDD n'en demeure pas moins intégralement financé par le gouvernement canadien. Doté au départ d'un budget annuel avoisinant le million de dollars, le CIDPDD bénéficie aujourd'hui d'une contribution cinq fois plus importante⁵⁹⁰. Il a pour mandat de promouvoir les droits de la personne, ce qui passe par la subvention d'ONG

⁵⁸⁷ Pour étude détaillée du processus voir David Morrison. *Aid and Ebb Tide : a History of CIDA*. Op. cit.

⁵⁸⁸ En 1991, le gouvernement canadien décide la création d'un programme d'aide à l'Europe de l'Est et à l'ex-Union soviétique. Pour le budget 1992/93, l'enveloppe destinée aux pays de l'Europe de l'Est et aux anciennes républiques soviétiques augmente de près de 50%. Canada. *Budget des dépenses 1992-1993*. Ottawa, 1992.

⁵⁸⁹ L'idée émane au départ d'un comité parlementaire en juin 1986. Elle est par la suite reprise par le gouvernement au mois de décembre de la même année, qui nomme deux rapporteurs spéciaux chargés d'étudier le projet. La loi créant le Centre est définitivement adoptée en septembre 1988. Gouvernement du Canada, Division des affaires politiques et sociales. *L'aide au développement*, Ottawa, 2 mai 2003. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/CIR/7916-f.htm>.

⁵⁹⁰ En 2003-2004, ce montant s'élève à 4,859 millions de dollars, soit le même montant que l'année précédente. *Ibid.*

travaillant sur la protection des minorités, de programmes de soutien de processus électoraux, ou encore de la création de centres de documentation et de cycles de conférences relatives aux violations des droits de l'homme. Bien que disposant d'un budget somme toute modeste, le CIDPDD, aujourd'hui rebaptisé Droits et Démocratie, empiète directement sur le champ d'action de l'ACDI : la répartition des compétences en matière de promotion des droits de l'homme entre les deux organismes tourne par exemple nettement en faveur du CIDPDD. À l'exception de l'axe « genre » qui est du ressort de l'ACDI, le CIDPDD prend en effet en charge l'ensemble des programmes concernant la promotion des droits de la personne et de la démocratie dans les pays du Sud⁵⁹¹. Cette concurrence est par ailleurs exacerbée par la personnalité du président du centre, Ed Broadbent, qui n'hésitera pas par exemple à émettre des critiques sévères à l'encontre de pays traditionnellement dans les bonnes grâces d'Ottawa, comme le Rwanda, afin de faire pression sur le gouvernement canadien pour qu'il infléchisse sa politique de coopération.

L'arrivée au pouvoir de l'équipe libérale de Jean Chrétien ne fait qu'accentuer un phénomène déjà amorcé par le gouvernement précédent. Les libéraux entendent également aller plus loin dans l'entreprise de rationalisation des moyens à l'œuvre dans la politique étrangère, en favorisant une approche intégrée de l'action internationale du Canada. Concrètement cela signifie que les trois objectifs (la prospérité économique, la sécurité et la promotion des valeurs canadiennes) définis dans l'énoncé gouvernemental *Le Canada dans le monde*, doivent servir de cadre d'action, de marqueurs à toute initiative internationale. Il s'agit de fait de favoriser un retour sur investissement rapide de l'action du Canada à l'étranger. C'est ainsi que pour la première fois, l'aide au développement se trouve subordonnée à des objectifs de politique étrangère ne mentionnant pas le développement international comme un but explicite :

Nos politiques d'aide au développement devraient converger avec les autres dimensions de nos politiques étrangères et intérieures, l'objectif étant d'uniformiser notre approche face aux pays en développement et de faciliter la réalisation des objectifs communs. Les objectifs du programme [d'aide internationale] et ses

⁵⁹¹ T. A. Keenleyside. *Aiding Rights: Canada and the Advancement of Human Rights*. In Pratt C. (ed.), *Canadian International Development Assistance Policies. An Appraisal*. Op. cit, p. 240-267.

modalités de mise en œuvre ont été réévalués afin qu'il réponde à des objectifs nationaux clairs et identifiables⁵⁹².

L'adoption d'une stratégie intégrée menace directement l'autonomie déjà relative de l'ACDI, dans la mesure où elle doit désormais prendre en considération les priorités gouvernementales au moment de la conception de ses programmes d'aide. En outre, cette subordination de la politique d'aide au développement à des objectifs sécuritaires et économiques se fait au risque de susciter des conflits d'intérêts entre les différentes organisations traitant avec les pays du Sud. Ce cas de figure est rendu d'autant plus probable par la création, unique en son genre dans l'histoire gouvernementale canadienne, de trois sous-secrétariats d'État au ministère des Affaires étrangères ayant chacun respectivement compétence sur l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie, et ce dans un souci d'accroître la visibilité du Canada à l'étranger. Les priorités de l'ACDI en matière de développement risquent donc de se heurter à celles, différentes, de l'appareil diplomatique canadien dont l'objectif demeure de servir les « intérêts » du Canada sur la scène internationale.

Avec la fin de la « guerre froide », les relations entre le Canada et l'Afrique s'ouvrent à un plus grand nombre d'interlocuteurs, qui pour la plupart sont extérieurs à la communauté de développement. Cette évolution conduit les acteurs traditionnellement en charge de ces relations à repenser leur place dans cet espace ainsi que leurs modalités d'intervention.

C. L'Afrique, espace privilégié de l'insécurité : repenser les modalités de l'intervention canadienne en Afrique.

La « sécurisation » de la politique étrangère canadienne est l'un des traits les plus marquants de la décennie 1990, un phénomène largement amplifié par les attentats de septembre 2001 : dans une étude réalisée pour le Centre de recherches sur le développement international sur l'examen de la politique étrangère canadienne, Fen Osler Hampson et John B. Hay remarquent ainsi que « les considérations de 'sécurité' — dans les nombreuses acceptions que peut prendre ce terme — interviennent désormais dans l'examen de pratiquement tous les aspects des politiques en matière d'affaires étrangères, de défense et de

Commentaire [D13]: Que voulez-vous dire ? Sécuritisation au sens de Buzan et al. Dérive sécuritaire ?

⁵⁹² Gouvernement du Canada. *Le Canada dans le Monde*. Op.cit., p. 47.

développement »⁵⁹³. L'idée de sécurisation renvoie tout à la fois à l'élargissement du concept de sécurité⁵⁹⁴, et aux actes de langage par lesquels une question jusque là considérée en dehors du champ de la sécurité – comme la pauvreté par exemple – se constitue en problème sécuritaire⁵⁹⁵.

Commentaire [D14]: Réintégrer le début de la note ?

Ce phénomène s'inscrit dans le cadre plus large des mutations discursives à l'œuvre dans le « petit monde » de la sécurité⁵⁹⁶ : Didier Bigo s'est par exemple attaché à démontrer le glissement normatif opéré par les discours de la sécurité, d'un axe Est/Ouest vers un ensemble désigné comme le Sud⁵⁹⁷. Qu'il s'agisse des réseaux d'immigration illégale, du trafic de drogues et d'armements, d'épidémies sanitaires ou de revendications identitaires pouvant dégénérer en conflit, le Sud, et l'Afrique en particulier s'imposent dorénavant comme l'espace privilégié de l'insécurité. Comme le souligne Christopher Cramer, les conflits africains souffrent de n'être analysés qu'à l'aune de leur irrationalité supposée et de leur potentiel destructeur, alors que de nombreuses études font ressortir des motivations beaucoup plus « rationnelles » et notamment économiques – les guerres civiles ne faisant que révéler au grand jour les luttes sociales autour de la distribution des ressources⁵⁹⁸. Cette thèse des « nouveaux barbares » imprègne les représentations des acteurs, qu'il s'agisse des grands organismes internationaux (ONU, Banque Mondiale), des États ou des individus. Elles reposent sur le présupposé d'une distinction fondamentale entre « anciens » et « nouveaux » conflits civils : dans ce cadre d'analyse, les anciens conflits sont systématiquement présentés

Commentaire [D15]: Procès d'intentions, un peu daté d'ailleurs ; sinon il faut citer vos sources

⁵⁹³ Fen Osler Hampson, John B. Hay. *Le contexte politique au Canada. Document de fond commandé par le Centre de recherches sur le développement international en vue de l'élaboration de sa stratégie générale et de son cadre programmatique 2005-2010*. Montréal, Août 2003, p. 9. Consultable au http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11152233521IDRC_Futures-Hampson-Hay_Politique_au_Cda.pdf

⁵⁹⁴ Barry Buzan. *People, States and Fear...* Op. cit.

⁵⁹⁵ Ole Waever. *Securitization and Desecuritization*. In Lipschutz R. (ed.). *On Security*. New York : Columbia University Press, 1995, p. 46-87. Pour une analyse des approches constructivistes sur la sécurisation voir Alex Macleod. *Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique*. *Cultures et Conflits*, Numéro spécial, *Approches critiques de la sécurité : une perspective canadienne*, 54, été 2004, p. 5-162, p. 11-49.

⁵⁹⁶ Qui comprend donc à la fois les *praticiens* de la sécurité – les *policy-makers* – (États, organisations internationales, organismes de défense, etc.) et les analystes de la sécurité.

⁵⁹⁷ Didier Bigo. *Grands débats dans un Petit monde. Les débats en relations internationales et leur lien avec le monde de la sécurité*. Partie 3, Op. cit.

⁵⁹⁸ Christopher Cramer. *Civil War Is Not A Stupid Thing: Accounting For Violence In Developing Countries*. London : C. Hurst, 2006.

comme des conflits « sérieux », associant des motivations idéologiques clairement identifiées à une violence contrôlée et disciplinée, alors que les nouveaux sont au contraire le plus souvent analysés à l'aune de leurs aspects criminels, que ce soit en raison de leurs motivations apparentes – haines ancestrales ou pillage des ressources – dénuées de clarté et des formes que prend la violence, souvent stigmatisées pour leur gratuité et leur manque de justification⁵⁹⁹.

Ce processus affecte profondément les modalités et le sens de l'intervention canadienne en Afrique. Axe structurant des relations entre Ottawa et les pays africains, l'aide au développement est reformulée pour intégrer des problématiques sécuritaires. De même, les pays africains s'invitent-ils régulièrement sur l'agenda médiatique et politique canadien à partir de la fin de la « guerre froide ». Mais le traitement dont ils font l'objet, tend à privilégier la variable sécuritaire / conflit au détriment de toute autre lecture. Les entretiens réalisés auprès de civils et de militaires du ministère de la défense canadienne font ainsi ressortir la vision largement péjorative d'une Afrique abandonnée à ses haines ancestrales, confortant cette idée d'irrationalité⁶⁰⁰. De même, Cranford Pratt montre bien que l'aide au développement accordée par Ottawa aux pays du Sud est, d'une part directement reliée aux intérêts de sécurité du Canada, et d'autre part largement motivée par ce qu'il appelle « la peur des pauvres »⁶⁰¹. Cette lecture du Sud comme menace est particulièrement présente dans la doctrine de la sécurité humaine⁶⁰², qui constitue, rappelons le, la deuxième priorité de l'énoncé du gouvernement Chrétien en matière de politique étrangère :

⁵⁹⁹ Stathis N. Kalyvas. Les guerres civiles après la Guerre froide. In Pierre Hassner et Roland Marchal. *Guerres et sociétés. État et violence après la Guerre froide*. Paris : Karthala, 2003, p. 107-138, p. 109.

⁶⁰⁰ Le colonel Gaston Côté estimant par exemple que « l'Afrique est consumée par trois choses : désertification, SIDA, maladie stratégique, toute la façade Est, et les conflits intraethniques, intranationaux ». Entretien, Colonel Gaston Côté, Ottawa, mardi 1^{er} avril 2003.

⁶⁰¹ Cranford Pratt. Competing rationales for Canadian development assistance. Reducing global poverty, enhancing Canadian prosperity and security or advancing human security. *International Journal*, 54(2), Spring 1999, p. 306-323, p. 318. Voir également David Hooey. The South as a Threat? (Re)Assessing the North-South Dimension of Canadian National Security. *Canadian Journal of Development Studies*, 19(3), 1998, p. 461-491.

⁶⁰² Ministère des Affaires extérieures et du Commerce international. *Vivre à l'abri de la peur. La politique canadienne en matière de sécurité humaine*. Ottawa, MAECI / DFAIT, 2002. Voir Annexe 3.

Les Canadiens reconnaissent que leur prospérité et leur sécurité sont indissociables de la sécurité collective [...] de même ils comprennent que la protection et le renforcement de notre prospérité et de notre sécurité nationales passent par la promotion de la paix dans les régions avec lesquelles nous entretenons d'étroites relations économiques et politiques⁶⁰³.

L'établissement d'un lien direct entre « sécurité collective » et sécurité nationale suggère que toute situation de conflit représente une menace potentielle pour les intérêts canadiens. Cette conception extensive de la sécurité conduit à repenser les finalités de l'intervention canadienne dans les pays du Sud, en Afrique notamment. Le développement économique, qui fut longtemps le principal objectif de la politique canadienne de coopération, est désormais perçu comme une condition nécessaire mais non suffisante à l'impératif de stabilité politique. Pour se réaliser, celui-ci doit s'accompagner de mesures de promotion de la démocratie politique et sociale, afin de prévenir l'éclatement ou la résurgence des conflits. En d'autres termes, il s'agit de reconnaître de manière explicite le lien existant entre paix, développement et démocratie, ce qui suppose de repenser à la fois les finalités des politiques d'aide au développement et le sens à donner à celles-ci.

Ces réflexions sont loin d'être confinées au milieu gouvernemental canadien et touchent au contraire l'ensemble des acteurs du développement ; le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en particulier, s'engage à partir du milieu des années 1990 à repenser le rôle et les modalités des politiques de coopération à l'aune des « nouveaux » problèmes posés par la multiplication des conflits dans les pays en développement⁶⁰⁴. La sécurité est désormais envisagée comme condition essentielle du développement⁶⁰⁵ ; l'éventail des interventions se trouve dès lors élargi, et n'est plus limité à un travail en amont : les pays en guerre deviennent des cibles de choix des politiques de coopération, dont la mise en œuvre suppose la collaboration entre des acteurs jusque là étrangers au monde du développement (militaires,

⁶⁰³ Gouvernement du Canada. *Le Canada dans le Monde*, Op. cit., p. 28.

⁶⁰⁴ OCDE. *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*. Paris : OCDE / CAD, mai 1996. <http://www.oecd.org/dataoecd/41/32/15249681.pdf>

⁶⁰⁵ « La sécurité des personnes et des biens personnels et collectifs, et le respect des droits de l'homme sont déterminants pour le développement durable et indispensables à l'amélioration des conditions de vie, en particulier pour des populations pauvres. » OCDE. *Les lignes directrices du CAD. Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ?* Paris : OCDE / Comité d'aide au développement, 2001, p. 41.

forces de police...). À cet égard, le CAD suggère la mise en place de stratégies cohérentes de gestion des conflits, afin de favoriser une meilleure coordination des interventions :

Les approches visant à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix doivent être globales, cohérentes et intégrées et s'attaquer aux causes profondes des conflits. Cela nécessite une coopération étroite entre tous les secteurs de la politique extérieure (diplomatie, militaire, commercial et coopération pour le développement) tout en exploitant leurs avantages comparatifs respectifs [...] ⁶⁰⁶.

Les travaux du CAD ont été de suivis de très près au Canada, dans la mesure où ils se sont révélés largement compatibles avec deux objectifs principaux du gouvernement Chrétien à savoir la politique de sécurité humaine d'une part, et l'optimisation des ressources de l'action extérieure de l'État d'autre part. La politique canadienne de sécurité humaine conduit en effet à faire des situations de conflits des objets légitimes de l'aide au développement. Or cette approche s'est, on l'a vu, heurtée à de nombreuses réticences de la part de la communauté de développement, pour des raisons à la fois normatives et organisationnelles (voir pages 226 et suivantes).

Les logiques d'intégration et de rationalisation à l'œuvre dans la politique étrangère canadienne tout au long de la décennie ne font qu'accroître ces réticences, dans la mesure où elles organisent une certaine confusion des genres entre des acteurs aux cultures organisationnelles différentes. Ces problèmes de définition et de délimitation des sphères de compétence de l'ACDI sont loin d'être anodins : ils ont des répercussions directes sur le fonctionnement de l'agence. L'inclusion de programmes d'aide en matière de sécurité est en effet susceptible de détourner une bonne partie des dépenses liées à l'APD des activités de coopération de base. Elle suppose également que l'agence se positionne très clairement pour définir ce qui relève de l'aide au développement et ce qui en est exclu. Susan Brown, chef de l'unité de consolidation de la paix à l'ACDI explique ainsi que ce débat est loin d'être clos :

Le problème de la définition de l'aide au développement est particulièrement important à l'ACDI, tout spécialement quand nous sommes pressés d'agir sur des dossiers comme celui de la réforme du secteur de la sécurité. Quel peut être le rôle approprié des acteurs du développement sur ce dossier?

[...] Mais le vrai débat au sein des agences de développement renvoie au type de collaboration que nous pouvons avoir avec les militaires dans les situations d'urgence

⁶⁰⁶ *Ibid.*, p. 98.

humanitaire. Comment faire pour protéger l'espace du travail humanitaire et ne pas brouiller les cartes entre les deux. C'est vrai que la ligne de séparation entre les deux espaces est ténue⁶⁰⁷.

Ce malaise est perceptible dans la définition des sphères de compétences de l'ACDI sur les situations de conflit : après avoir été prioritairement orientée vers les situations de conflit et de post-conflit, au risque d'une confusion entre aide au développement et aide humanitaire, l'action de l'ACDI se recentre à la fin des années 1990 sur la *prévention* des conflits, un champ d'action qui s'apparente beaucoup plus aux politiques classiques de coopération telles que conçues par l'agence.

L'exemple de l'ACDI illustre la logique intégrative à l'œuvre dans la formulation de la politique étrangère canadienne sur toute la décennie 1990, qui pousse les principales agences en charge de la politique extérieure à redéfinir leurs champs d'action respectifs⁶⁰⁸. Elle atteste également de l'évolution des représentations et des intérêts des décideurs à l'égard des pays du Sud en général et de l'Afrique en particulier, désormais assimilés à un espace élargi de l'insécurité. Cette évolution se traduit sur le terrain par la perte par l'ACDI de son statut d'interlocuteur privilégié des pays d'Afrique, et donc de sa capacité d'exégèse de la situation politique, économique et sociale du continent. Les aléas de la politique canadienne au Rwanda à partir de l'attaque déclenchée par le Front patriotique rwandais (FPR) depuis l'Ouganda le 1^{er} octobre 1990 témoignent concrètement des modifications intervenues dans la politique canadienne à l'égard de l'Afrique.

⁶⁰⁷ Entretien avec Mme Susan Brown, Directrice du département de la consolidation de la paix, ACDI, Hull, 27 mars 2003.

⁶⁰⁸ La promotion de cette approche intégrée s'est accélérée avec les attentats du 11 septembre 2001, qui ont eu comme conséquence la participation. Dans un souci de mieux répondre aux crises futures l'approche 3D est désormais privilégiée par la politique canadienne envers les pays en situation de conflit et a été expérimentée pour la première fois en Afghanistan. Ce sont les trois D : Diplomatie, Défense, Développement. Entretien avec André Gosselin, Direction des programmes bilatéraux, Afrique des Grands Lacs, ACDI, Hull, 12 février 2004.

II. Le Rwanda comme illustration de cette transformation

En l'espace de quelques années, l'image du régime d'Habyarimana se dégrade profondément : cible privilégiée de la politique canadienne en Afrique, le Rwanda voit ces relations brutalement remises en cause par la décision d'Ottawa, en mars 1993, de suspendre les programmes bilatéraux de coopération. L'évolution des pratiques témoigne ici de la transformation des représentations des acteurs : l'intégration de nouvelles normes les conduit à modifier la manière qu'ils ont d'appréhender la réalité, et partant à infléchir leur comportement afin de se conformer à ces nouveaux standards⁶⁰⁹.

L'un des enjeux dominants de la politique canadienne au Rwanda est d'abord celui de l'interprétation, laquelle varie en fonction des acteurs et des intérêts qu'ils défendent (fonctionnaires de l'ACDI, diplomates, militants des droits de l'homme, Rwandais immigrés au Canada). Ce conflit autour de la lecture de la crise rwandaise se traduit par le caractère contradictoire des réponses politiques apportées sur cette période. En ce sens, le Rwanda apparaît exemplaire de la transformation du sens de l'intervention canadienne en Afrique.

A. Le Rwanda : la « chasse gardée de l'ACDI »⁶¹⁰, un monopole progressivement remis en cause

En 1988 le Rwanda subit de plein fouet une grave crise économique suite à la chute des cours du café, principal produit d'exportation du pays. Le marasme économique qui s'ensuit met crûment en lumière les problèmes de corruption qui minent le régime, alors que sur la scène internationale des changements radicaux dans la conception de l'aide au développement s'opèrent. La politique canadienne au Rwanda va s'infléchir de manière progressive face aux dérives de plus en plus évidentes du régime, puis face à l'éclatement de la guerre civile rwandaise le 1^{er} octobre 1990, en faisant sienne tout à la fois le soutien aux programmes

⁶⁰⁹ On retrouve bien ici la double dimension des normes, définies dans le projet constructiviste, à la fois constitutives de nouveaux intérêts et régulatrices des comportements. Martha Finnemore, Kathryn Sikkink. *International Norm Dynamics and Political Change*. *International Organization*, 52 (4), Autumn 1998, p. 888-917, p. 891.

⁶¹⁰ Expression d'un représentant du MAECI – bureau Afrique – GAF. Entretien, Ottawa, 19 mai 2005.

d'ajustement structurels⁶¹¹ et la nécessité pour le gouvernement du Rwanda d'amorcer un processus de transition démocratique.

Jusqu'en 1992, ces avancées sont cependant timides : à la différence de ce qui fut fait dans d'autres pays comme l'Afrique du Sud ou le Zaïre de Mobutu, les pressions exercées par le gouvernement du Canada sur le régime d'Habyarimana restent discrètes. Ceci s'explique par la conjonction de deux facteurs : les nombreux soutiens dont bénéficie le régime à Ottawa, en particulier au sein de l'agence canadienne de développement international, et le faible intérêt du ministère des Affaires extérieures pour ce petit pays d'Afrique centrale.

Malgré la guerre qui éclate en octobre 1990, et la politique de répression du gouvernement de Kigali, le Rwanda demeure, jusqu'en 1992, un partenaire privilégié du Canada en Afrique, comme en témoigne la progression continue de l'enveloppe de l'aide bilatérale au Rwanda entre 1988 et 1992. En 1991, malgré la guerre et la répression opérée par le régime du MNRD, la ministre de la coopération internationale Monique Landry octroie une subvention de cinq millions de dollars supplémentaires au Rwanda, justifiée selon le ministère par les promesses de réforme de Kigali⁶¹². À la fin des années 1980, le montant de l'aide bilatérale accordée, c'est-à-dire les fonds gérés directement par l'ACDI s'élèvent en moyenne à 11 millions \$ par an, plaçant alors le Rwanda au septième rang des pays d'Afrique francophone bénéficiant de l'aide canadienne. Entre 1990 et 1992, il occupe la quatrième place de cette liste ; plus de la moitié de l'aide totale accordée provient de source bilatérale. En 1992, avec un montant s'élevant à 15,98 millions\$, le Rwanda est le neuvième pays parmi l'ensemble des pays africains récipiendaires de l'aide canadienne⁶¹³. Dans un premier temps il semble donc que le Rwanda soit écarté du processus de réallocation de l'aide canadienne en

⁶¹¹ C'est à partir de 1987 que l'ACDI fait de l'ajustement structurel l'une de ses priorités pour sa politique de développement, tout en essayant de garder l'initiative sur ce sujet, en discutant de manière ouverte de certains aspects des programmes PAS avec les institutions financières de certains volets des PAS et de l'impact que ces programmes peuvent avoir sur les projets déjà engagés dans les pays-cibles de l'ACDI. Voir ACDI. *Partageons notre futur*. Hull : Publications gouvernementales, 1987 et Institut Nord-Sud. *La politique canadienne envers l'Afrique*. Op. cit., p. 23-25.

⁶¹² Gilles Paquin. Ottawa vient en aide au Rwanda malgré la répression continue. *La Presse*, mercredi 20 mars 1991, p. B5.

⁶¹³ Sources : ACDI. *Rapport statistique sur l'aide publique au développement. Années financières 1988, 1989, 1990, 1991, 1992*. En 1989 le montant de l'aide bilatérale est de 10,89 millions\$, de 10,84 millions\$ en 90, de 16,95 millions\$ en 91 et de 15,98 millions\$ en 92.

Afrique, alors même que Ottawa décide dès 1991 la suspension des programmes d'aide envers les pays africains ne respectant pas les critères de bon gouvernement et de respect des droits de la personne.

Ceci tient essentiellement à la lecture qui est faite de la situation rwandaise à ce moment là, qui apparaît largement biaisée en faveur du gouvernement rwandais. En effet, en raison de la spécificité des relations entre les deux pays, principalement axées sur l'aide au développement, l'ACDI dispose d'un monopole de fait sur l'interprétation de la réalité rwandaise. Son analyse de la situation est dès lors informée par les normes propres à la communauté de développement, qui place le développement économique au premier rang des objectifs des programmes de coopération, quitte à fermer les yeux sur certaines dérives politiques. Les considérations de nature politique ne sont en effet par prises en compte dans la formulation de la politique de l'ACDI qui, de manière générale, entend travailler dans le respect de la culture et des orientations privilégiées par le pays bénéficiaire⁶¹⁴. En outre, une partie non négligeable des coopérants canadiens ayant travaillé sur le sol rwandais voit dans le régime d'Habyarimana un modèle de stabilité dont l'équilibre est menacé par les velléités de restauration monarchique d'une minorité exilée, qui menacerait qui plus est, de réduire à néant les efforts déployés par l'ACDI dans ce pays depuis plus de vingt ans.

Les réactions face aux démarches engagées par des Rwandais résidant au Canada auprès du ministère de la coopération sont, à cet égard, exemplaires de l'approche retenue par l'ACDI dans le traitement de la situation rwandaise. Suite à l'invasion des troupes du FPR le 1^{er} octobre 1990, le gouvernement rwandais fait arrêter et emprisonner quelques milliers de personnes suspectées d'avoir favorisé la rébellion, saisissant ainsi l'occasion de se débarrasser d'opposants politiques jugés trop gênants. Afin de sensibiliser le gouvernement canadien à ce problème, l'un des membres d'ACOR (Association des Canadiens d'origine rwandaise), une association rassemblant des soutiens du FPR au Canada⁶¹⁵, écrit une lettre à la ministre de la

⁶¹⁴ Philip Rawkins. An Institutional Analysis of CIDA. In Cranford Pratt (ed.). *Canadian International Development Assistance Policies...*, Op. cit., p. 156-185.

⁶¹⁵ Durant l'été 1990, date à laquelle est décidé par la direction du FPR de passer à l'offensive armée, les dirigeants du Front vont entamer une tournée au sein de la diaspora tutsi en vue de récolter les fonds nécessaires. Certains représentants d'ACOR se chargeront de cette mission auprès de la communauté tutsi présente au Canada. Entretien, représentant d'ACOR, Ottawa, 13 mai 2005.

coopération⁶¹⁶ Monique Landry, à l'automne 1990. Il raconte avoir reçu une réponse du sous-ministre l'invitant à le rencontrer afin de discuter de la situation. Quand il se présente au ministère, il est dirigé vers le bureau en charge du Rwanda où il est accueilli par un fonctionnaire visiblement peu au fait de l'identité de son interlocuteur. Celui-ci lui explique en effet qu'« [il a] de bonnes nouvelles pour [lui] : l'armée rwandaise a mis les rebelles dehors et les a renvoyés en Ouganda »⁶¹⁷. Aux yeux du ministère de la coopération, il semble clair que les troubles qui secouent le Rwanda à cette époque résultent de l'invasion de troupes étrangères à partir de l'Ouganda, alors que les tensions internes au régime sont largement occultées.

C'est également l'interprétation privilégiée par la diplomatie canadienne : dans les faits, le ministère des Affaires extérieures ne s'intéresse que de très loin à ce petit pays d'Afrique centrale, et laisse dès lors toute latitude à l'ACDI sur la gestion de ce dossier. David Kilgour, secrétaire d'État pour l'Afrique et l'Amérique latine de 1996 à 2002 et à l'époque député du parti libéral et membre de la commission des droits de l'homme de la Chambre des Communes évoque un épisode selon lui édifiant de l'attitude du ministère face à la crise rwandaise :

Quelques deux ans avant que le génocide ne commence au Rwanda, je fus invité comme parlementaire à m'impliquer dans l'évolution de la situation à Kigali par un Canadien d'origine rwandaise, Sam Nkusi. Ensemble, nous rendîmes visite au département canadien des Affaires étrangères, d'où je ressortis convaincu que la sensibilité des officiels clés aux problèmes du Rwanda et aux risques d'une recrudescence de la violence était pratiquement égale à zéro⁶¹⁸.

Cette attitude atteste cependant moins d'une indifférence à l'égard du Rwanda que d'une méconnaissance profonde de la situation qui y prévaut : à propos de cet entretien, David Kilgour raconte en effet avoir rencontré un fonctionnaire du MAE en charge du bureau Afrique qui d'après lui, « ne savait même pas qui étaient les Hutu et les Tutsi »⁶¹⁹.

⁶¹⁶ Le ministre de la coopération est en charge de l'ACDI et est lié au ministère des Affaires extérieures.

⁶¹⁷ Entretien membre d'ACOR, Ottawa, 15 mai 2005.

⁶¹⁸ David Kilgour. Rwanda : une nation assiégée. In François Bugingo ; *La mission au Rwanda. Entretiens avec le général Guy Tousignant*. Montréal : Éditions Liber, 1997, p. 237.

⁶¹⁹ Entretien, M. David Kilgour, député (Parti Libéral), Ottawa, 18 mai 2005.

En raison des nouvelles orientations de la politique étrangère canadienne le ministère des Affaires extérieures est cependant rapidement amené à se pencher sur le dossier rwandais. La question d'une éventuelle révision de l'aide canadienne au Rwanda est ainsi abordée en 1991, à l'occasion de la visite officielle du Ministre des Affaires étrangères rwandais, Casimir Bizimungu, en juin. Tout en écartant l'idée d'une suspension pure et simple des programmes de coopération, le ministère des Affaires extérieures décide cependant de conditionner l'attribution de l'aide bilatérale à un plus grand respect des règles élémentaires de la démocratie. Cet épisode atteste de la fragilisation de la position du régime rwandais auprès du gouvernement canadien, à un moment où la plupart des soutiens au régime faiblissent, comme en témoigne l'exemple du Père Lévesque, pourtant ami proche du président Habyarimana, qui cosigne une lettre adressée au président rwandais au printemps 1991 dénonçant les arrestations et les détentions arbitraires au Rwanda⁶²⁰.

Il marque également l'effritement du monopole de l'ACDI et du ministère de la coopération sur la gestion du dossier rwandais : en raison de la priorité accordée à la question des droits de l'homme par Ottawa, la formulation de la politique canadienne au Rwanda n'est plus de l'unique ressort de l'Agence, mais implique désormais d'autres acteurs de premier plan comme le Premier ministre Brian Mulroney et son cabinet, le ministère des Affaires extérieures et les organisations des droits de l'homme. Ces différents pôles défendent des intérêts et des valeurs pour le moins divergents, et partant, développent des lectures concurrentes de la situation ; à cette fragmentation organisationnelle s'ajoute la saisine de ces questions par les différentes communautés rwandaises émigrées au Canada qui, à des degrés divers, vont faire preuve d'activisme médiatique pour imposer leur propre conception des événements au Rwanda et ainsi rallier les autorités et le public canadien à leur cause.

⁶²⁰ Jooneed Khan. La démocratisation au Rwanda risque de sombrer dans un conflit régional. *La Presse*, vendredi 21 juin 1991, p. B3.

B. Les enjeux d'interprétation du conflit rwandais et leur traduction dans sa prise en charge par la politique étrangère canadienne

Le combat qui s'engage autour de l'interprétation de la situation au Rwanda par ces différents groupes est d'autant plus important qu'en 1990, les autorités canadiennes sont pour leur part relativement indécises quant à l'analyse de la situation. Elles reçoivent en effet des signaux pour le moins contradictoires émis de plusieurs pôles : l'ambassade du Rwanda au Canada, les associations soutenant ouvertement le régime d'Habyarimana, celles prônant une solution négociée tout en critiquant le régime (comme la Ligue rwandaise des droits de l'homme – LRDH) et les partisans du FPR (l'association ACOR –). Une ligne de césure se dessine assez rapidement entre les pro et les anti-FPR, un clivage qui ne fait que refléter la structure particulière de l'immigration rwandaise au Canada.

La communauté rwandaise vivant sur le sol canadien ne représente qu'une poignée de personnes même si leur nombre va grandissant au fur et à mesure que la situation politique au Rwanda dégénère⁶²¹. Elle a cependant cette particularité d'être alimentée selon deux flux bien différents, qui dès lors génèrent des intérêts et des valeurs concurrentes de la part de ses représentants. Nous avons déjà mentionné l'exemple des étudiants boursiers, sélectionnés par leur gouvernement en vertu de leur proximité du cercle du pouvoir⁶²², venant effectuer leurs études universitaires au Canada : à raison d'une cinquantaine par an, la majorité d'entre eux retourne au Rwanda une fois leur séjour terminé. L'autre partie des Rwandais émigrés au Canada est essentiellement composée de réfugiés politiques, arrivés par petits groupes au début des années 1980, et dont le flux s'accélère à la fin de la décennie. Ils se regroupent au sein d'associations telles que l'Association des immigrants rwandais du Québec, ou encore l'Association culturelle rwando-canadienne (*Rwandese Canadian Cultural Association*) présente essentiellement en Ontario. Il s'agit d'une population assez bien installée et dont une

⁶²¹ En l'absence de chiffres précis concernant les émigrants rwandais, leur population est généralement estimée à 3000 personnes maximum en 1996. A Québec, on parle de 300 ressortissants. La plupart des Rwandais se regroupent dans les grandes villes du Québec et de l'Ontario avec une nette concentration à Montréal.

⁶²² Tel est par exemple le cas de Protais Zigiranyirazo, ancien préfet de Ruhengéri, la province de J. Habyarimana et beau-frère de ce dernier, qui fait sa maîtrise de sciences politiques à l'université du Québec à Montréal (UQUAM) au début des années 1990.

partie choisira de retourner au Rwanda après la chute du gouvernement Habyarimana et la prise du pouvoir par le FPR de Paul Kagamé⁶²³.

L'offensive lancée par le FPR en octobre 1990 va avoir des répercussions importantes sur la petite communauté rwandaise établie au Canada, accélérant de manière caricaturale un processus de polarisation déjà à l'œuvre. La guerre qui se déclenche à partir de 1990 au Rwanda, sur fond d'ouverture au multipartisme⁶²⁴, signifie en effet que pour une partie des Rwandais au Canada, surtout les étudiants boursiers, la perspective du retour dans leur pays se voit singulièrement modifiée. Elle implique également que la lecture des événements qui est faite au Canada devient un enjeu important pour les membres les plus actifs de cette communauté, dans la mesure où il importe désormais d'arriver à influencer les autorités canadiennes dans l'un ou l'autre sens.

Les modes d'action des associations sont constitués de démarches directes auprès des fonctionnaires du gouvernement canadien, de manifestations ou de publications dans la presse. Citons par exemple le cas de la manifestation du 27 octobre 1990 qui oppose deux défilés parallèles sur la colline parlementaire d'Ottawa, celui de l'association rwandaise d'Ottawa qui appuie la rébellion d'une part, et l'autre composé d'étudiants rwandais de l'université Laval qui soutiennent le régime Habyarimana « considéré en Afrique comme excellent »⁶²⁵.

De 1990 à 1994, le débat souvent assez vif que se livrent les différents représentants du tissu associatif canado-rwandais⁶²⁶ par tribunes médiatiques interposées s'articule autour de plusieurs thématiques : la première est celle de la lecture du conflit privilégiée par les médias canadiens, et les moyens utilisés par les différents acteurs pour faire valoir leur position.

Commentaire [D16]: Le texte de la note n'est pas clair ! il semble que vous confondiez la constitution d'un gouvernement pluraliste en avril 92 avec l'accord d'Arusha d'août 93 sur le partage du pouvoir avec le FPR

⁶²³ C'est par exemple le cas de Sam Nkusi, émigré au Canada puis directeur de Rwanda TEL et ancien secrétaire d'État chargé de l'énergie et de la communication.

⁶²⁴ Sur la pression conjointe de la communauté internationale et de l'opposition politique interne, le président Habyarimana est contraint de l'accepter le 14 mars 1992 en créant un gouvernement de coalition et l'obligeant à partager le pouvoir. L'accord prévoit également l'ouverture de négociations avec le FPR. *Ibid.*, p. 179.

⁶²⁵ Marie Tison. Ottawa reçoit des signaux différents de la part de manifestants rwandais sur le conflit qui agite le Rwanda. *La Presse*, 27 octobre 1990, p. F1.

⁶²⁶ Citons entre autres la Ligue rwandaise des droits de l'homme (LDRH) fondée à Montréal en mars 1990, ACOR, la Communauté rwandaise à Montréal (CRM), l'Association des étudiants rwandais d'Ottawa et Amitiés Canada-Rwanda.

L'autre a trait à l'émergence d' « affaires »⁶²⁷ mettant en cause des personnes résidant au Canada, liées au régime d'Habyarimana, et suspectées d'implication dans le génocide.

En raison des liens existant entre le Québec et le Rwanda, les évènements que traverse le Rwanda résonnent de manière particulière auprès du public québécois francophone. Ainsi, il existe une différence très nette de traitement des évènements au Rwanda entre presse francophone et presse anglophone. Jusqu'en avril 1994, l'actualité du Rwanda est en effet beaucoup mieux couverte par la presse francophone, alors que dans la même période la presse anglophone traite essentiellement du problème des gorilles dans ce petit pays d'Afrique centrale. Les tribunes des journaux francophones s'imposent de manière logique comme des emplacements de choix de cette bataille autour de l'interprétation du conflit rwandais : plusieurs acteurs de la communauté rwandaise y publient des articles dénonçant une lecture partielle de la situation, révélant un degré important de polarisation. Ainsi dans un article d'avril 1991, un étudiant rwandais boursier à l'université de Sherbrooke rappelle que l'histoire du Rwanda est caractérisée par :

500 ans de régime monarchique, cruel, discriminatoire et avilissant, régime minoritaire par surcroît qui opprimait 85% de la population [...]D'autres personnes non loin de nous ont été sur le terrain et ont même vécu les premiers moments de la guerre d'octobre 1990 : en effet, M. Jean-Pierre Charbonneau, responsable d'une mission de l'OCSD au moment où la guerre a éclaté a livré ses impressions au journal *Le Devoir* ou encore M. Serge Le Brun de la société Lavalin qui était là au début du conflit et qui, dans *Le Devoir* caractérisait à juste titre cette guerre inutile comme «une invasion revancharde, qui a utilisé le problème des gens qui se disent réfugiés pour couvrir les velléités restauratrices de certains Tutsi»⁶²⁸.

On retrouve dans cette intervention la plupart des clichés sur le clivage Hutu/Tutsi comme matrice de la vie politique au Rwanda, telle que se la représentent les Rwandais émigrés au Canada mais aussi dans une moindre mesure, une partie des coopérants canadiens au Rwanda, en particulier les francophones. Au fur et à mesure que la situation dégénère, les médias

⁶²⁷ Il s'agit ici de Protais Zigiranyirazo dit Monsieur Z » et jugé au tribunal d'Arusha en octobre 2005, et de Léon Mugesera ancien haut fonctionnaire membre du MNRD. Tous deux sont suspectés de crime contre l'humanité. Protais Zigiranyirazo a étudié au Canada – à l'université du Québec à Montréal – entre 1989 et 1993, date à laquelle il est expulsé suite à la tenue de propos incitant à la haine raciale. Depuis octobre 2005 il comparait devant le tribunal d'Arusha pour « assassinat constitutif de crime contre l'humanité ».

⁶²⁸ Pierre C. Nkinamubanzani. Pour faire la lumière sur l'histoire du Rwanda. *La Presse*, jeudi 18 avril 1991, p. B3.

canadiens adoptent cependant une tonalité de plus en plus critique vis-à-vis du régime d'Habyarimana, sans pour autant témoigner de beaucoup de sympathie à l'égard du FPR⁶²⁹. La bataille autour de l'interprétation des événements est d'autant plus rude qu'elle a pour toile de fond la refonte de la politique d'aide au développement en Afrique, axée désormais prioritairement sur le respect de droits de l'homme et la promotion de la démocratie. La question d'une éventuelle suspension de l'aide canadienne au Rwanda se pose donc à maintes reprises, mais à la différence du Zaïre, le gouvernement réagit beaucoup plus tardivement, puisque ce n'est qu'en mars 1993 que l'ACDI suspend ses programmes bilatéraux avec Kigali.

Cette moindre réactivité des autorités canadiennes s'explique par la relative indétermination de l'appareil gouvernemental sur l'attitude à adopter à l'égard du régime d'Habyarimana. Les événements au Rwanda font ici l'objet de deux lectures différentes, la première insistant sur le caractère importé du conflit rwandais, et l'autre au contraire mettant en exergue les violations répétées des droits de l'homme par le pouvoir politique à l'encontre de sa propre population. Or ces deux lectures renvoient à des cadres normatifs distincts (respect du principe de la souveraineté nationale vs droit d'ingérence humanitaire), qui appellent des réponses politiques potentiellement contradictoires. Le Rwanda étant un allié de longue date du Canada, il apparaît difficile pour la diplomatie canadienne, et plus encore pour l'ACDI, de mettre fin brutalement à ces relations, ce qui les conduit à privilégier la thèse d'un problème inter-étatique. Ces organisations doivent cependant composer avec la pression grandissante des militants des droits de l'homme, qui profitent de l'accent mis par le Premier ministre sur la promotion des droits de l'homme et de la démocratie pour influencer la politique canadienne au Rwanda et en Afrique en général. La construction de cette politique est donc soumise à l'impulsion de différents pôles : cette fragmentation organisationnelle ne fait que traduire la mise en concurrence de deux systèmes normatifs, et partant d'intérêts, dans la politique étrangère canadienne. En ce sens, la politique canadienne au Rwanda est

Commentaire [D17]: 1) Est-ce que les cadres normatifs différents correspondent à des intérêts contradictoires ?
2) où voulez-vous en venir ? L'analyse patine : vous répétez ce que vous avez déjà écrit une dizaine de lignes plus haut

⁶²⁹ Il faut souligner que jusqu'en 1992 les seules sources d'information des journalistes canadiens sont les coopérants au Rwanda rapatriés durant l'hiver 1990, les Rwandais présents au Canada et les dépêches de l'AFP. À partir de l'été 1992 des journalistes québécois vont couvrir les événements depuis le Rwanda, comme par exemple le journaliste Gil Courtemanche qui effectue plusieurs séjours là-bas pour le compte du journal *Le Soleil* et Radio Canada durant l'été 1992. Gil Courtemanche est également l'auteur d'un « roman » sur le génocide, *Un dimanche à la piscine à Kigali*. Québec, Éditions du Boréal, 2000.

emblématique du processus de reformulation des modalités de l'intervention canadienne en Afrique, qui privilégie une lecture sécuritaire centrée désormais sur la nécessité de protéger les populations civiles des abus du pouvoir politique.

C. Concurrence des normes, altération des pratiques : l'évolution de la politique canadienne au Rwanda

L'évolution de la position d'Ottawa à l'encontre du régime de Kigali, qui passe du statut de partenaire privilégié à celui de pestiféré, illustre bien les tensions qui se font jour dans la politique étrangère canadienne, dont les agents essayent manifestement de concilier les nouveaux impératifs de respect des droits de la personne avec des relations anciennes de coopération, considérées par certains officiels de l'ACDI comme exemplaires.

Si les officiels du ministère des Affaires extérieures sont loin d'accorder au président Habyarimana le crédit dont il dispose auprès de l'ACDI, leurs efforts en vue d'arriver à une solution négociée entre le FPR et le régime au pouvoir sont essentiellement motivés par la crainte que fait peser sur la stabilité régionale la perspective d'un conflit ouvert entre le Rwanda et l'Ouganda (voir chapitre 6). Ce qui explique que la diplomatie canadienne concentre dans un premier temps ses actions sur des pressions à l'encontre de l'Ouganda et du Rwanda, tout en apportant son soutien au processus d'Arusha qui s'enclenche à partir d'avril 1992⁶³⁰.

Les problématiques internes au régime, et le rôle du gouvernement d'Habyarimana dans la déstabilisation du Rwanda, ne sont toutefois pas complètement négligées ; c'est sur l'impulsion du ministère des Affaires extérieures que l'aide au développement est progressivement utilisée comme moyen de pression sur le gouvernement rwandais. Les démarches effectuées par plusieurs associations de Rwandais canadiens commencent également à porter leurs fruits et se traduisent notamment par une évolution assez nette de l'attitude du ministère de la coopération à l'égard de Kigali. Le 11 octobre 1990, le Rwanda est officiellement rappelé à l'ordre sur ce dossier lors de la visite au Canada du ministre

⁶³⁰ Le processus d'Arusha devait aboutir à un accord de partage du pouvoir entre le FPR, l'opposition rwandaise et le président Habyarimana. Sur le processus voir Bruce Jones. *The Arusha Peace Process*. In Howard Adelman. Astri Suhrke. *The Path of A Genocide...*, Op. cit., p. 131-156.

rwandais de l'enseignement supérieur Charles Nyandi : la ministre de la coopération internationale Monique Landry souligne « l'importance que le Canada accorde aux droits de la personne » en réitérant son souci de « voir la situation intérieure actuelle se régler dans le respect des droits humains ». Sur place, le Canada parvient à négocier l'accès pour le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) aux détenus emprisonnés arbitrairement⁶³¹. A l'instar des autres pays occidentaux, le Canada accentue graduellement les pressions à l'encontre d'un régime Habyarimana.

Le rôle du Premier ministre mérite ici d'être souligné : il semble en effet que le Rwanda ait constitué un dossier prioritaire pour la fin du mandat de Brian Mulroney. D'après Howard Adelman, le Premier ministre se serait saisi en personne de ce dossier en écrivant trois lettres au président rwandais Juvénal Habyarimana, de 1991 à 1993⁶³². Le fait est assez inhabituel, le président rwandais n'étant que le deuxième dirigeant africain à recevoir des critiques du Premier ministre canadien, connu au contraire pour sa bienveillance à l'égard de ces pays.

Le Premier ministre se saisit pour la première fois de la question rwandaise à la suite du sommet de la francophonie d'octobre 1991 à Paris. Lors de ce sommet, Brian Mulroney est approché par le président rwandais qui lui demande d'augmenter les fonds canadiens pour l'aide au développement au Rwanda, en arguant de la situation difficile de son pays dont il attribue la responsabilité au soutien du gouvernement ougandais au FPR. Le Premier ministre canadien lui renvoie la critique en pointant du doigt le problème des réfugiés rwandais présents en Ouganda, au Burundi et en Tanzanie, que le président Habyarimana a toujours refusé de rapatrier. Le Premier ministre critique également l'augmentation exponentielle du budget de la défense rwandais, multiplié par dix depuis 1970⁶³³. Dans la correspondance qu'il entretient par la suite avec le président rwandais, Brian Mulroney lui reproche également, en

⁶³¹ Le Canada avait déjà fait directement pression sur le gouvernement rwandais pour qu'il libère les prisonniers arrêtés à la suite de l'offensive du FPR d'octobre 1990 et retenus dans des conditions pour le moins questionnables. Ministère des Affaires extérieures et du commerce international. Situation au Rwanda. Communiqué n°258, 9 novembre 1990, p. 2.

⁶³² Howard Adelman. Op.cit., p. 191.

⁶³³ En 1992 le budget de la défense rwandais est estimé à plus de 25% du budget total du gouvernement. OUA, *Rapport sur le génocide au Rwanda*. Mai 2000, p. 60. http://www.africa-union.org/Official_documents/Reports/OUA-Rapport%20sur%20le%20genocide%20au%20Rwanda.pdf.

langage diplomatique, de ne pas faciliter le processus de négociation⁶³⁴, au moment où le Canada s'efforce d'appeler les pays impliqués dans la crise rwandaise à la table des négociations. Le 4 mars 1992, il écrit une deuxième lettre à son homologue rwandais dans laquelle il conditionne explicitement l'aide future du Canada à la baisse du budget militaire de Kigali⁶³⁵.

Les interventions directes du premier Ministre dans la gestion de la crise rwandaise témoignent de l'importance accordée à ce dossier par la diplomatie canadienne. Elles révèlent également la lecture des réalités rwandaises qui est privilégiée par les responsables canadiens : celle d'un problème interétatique⁶³⁶, entre le Rwanda et l'Ouganda, comme l'attestent les efforts entrepris par Brian Mulroney pour inciter Habyarimana à la désescalade militaire. Malgré l'accent mis sur le respect des droits de l'homme dans la politique étrangère canadienne, les signes de tension à l'intérieur du pays sont quant à eux, pas ou peu pris en compte, et ne seront mis en avant ultérieurement que par le rôle actif des organisations canadiennes des droits de l'homme.

Cet aspect du problème n'est en effet pas directement traité par la diplomatie canadienne mais est délégué au CIDPDD. C'est sur l'initiative conjointe du MAE et du Premier ministre que le Centre est mandaté pour enquêter et faire rapport sur les événements au Rwanda. Le 6 décembre 1991, Brian Mulroney écrit en effet à Ed Broadbent, directeur, afin de lui faire part de ses préoccupations face à la situation au Rwanda et aux allégations de violation des droits de l'homme. Le Premier ministre suggère dans cette lettre que le CIDPDD mette en place un programme d'observation au Rwanda⁶³⁷. Cette demande est réitérée par la suite par le ministre des Affaires étrangères canadien en octobre 1992 ; c'est dans ce contexte que le Centre organise une mission d'enquête au Rwanda, en novembre 1992. Au terme de sa visite, le président du CIDPDD revient du Rwanda avec une vision très différente de celles des cadres

⁶³⁴ Howard Adelman. Op. cit., p. 191.

⁶³⁵ *Ibid.*, p. 194.

⁶³⁶ Cette vision n'est d'ailleurs pas propre aux officiels canadiens et le mandat de la mission d'observation des Nations unies au Rwanda (MONUOR) en 1993 atteste bien finalement de la primauté de cette interprétation dans la lecture du conflit rwandais.

⁶³⁷ Howard Adelman. Op. cit., p. 192.

du ministère: comme la plupart des autres militants des droits de l'homme au Rwanda⁶³⁸, Ed Broadbent considère que le président rwandais Habyarimana est un personnage machiavélique, qui sous couvert de coopération avec les organisations des droits de l'homme et autres représentants des gouvernements occidentaux, est suspecté d'orchestrer en sous-main les arrestations et le massacre de ses opposants. L'interprétation de M. Broadbent de la situation rwandaise se trouve à mille lieues de celle de la diplomatie canadienne pour qui on l'a vu, le président rwandais reste un interlocuteur clé dans le processus de négociation et qui en tout état de cause, donne des gages de bonne volonté. La voie privilégiée par les diplomates et le Premier ministre canadien est de toute façon celle d'un soutien officiel au processus de paix, assorti de pressions discrètes sur les parties en présence (*quiet diplomacy*). Or la publicité faite autour du rapport du CIDPDD et la mise sur pieds, à son initiative, d'une Commission d'enquête internationale sur le Rwanda, vont être perçus comme heurtant les intérêts canadiens au Rwanda, en minant les efforts des diplomates pour parvenir à une solution négociée⁶³⁹.

En janvier 1993 se constitue donc une commission internationale d'enquête qui rassemble un consortium d'organisations des droits de l'homme : le CIDPDD, l'Union interafricaine des droits de l'homme (UIDH), la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) et Africa Watch (AW). Cette commission se rend au Rwanda du 7 au 21 janvier 1993 avec pour mandat d'enquêter sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1^{er} octobre 1990. Dans son rapport⁶⁴⁰ rendu public le 9 mars 1993, la Commission établit que plus de 2 000 Tutsi ont été assassinés pour des motifs ethniques depuis l'invasion du FPR, et que ces massacres ont été perpétrés par des milices civiles avec l'appui du gouvernement, sur fond de propagande raciste et extrémiste. Dans son communiqué de presse, la Commission évoque la

⁶³⁸ Citons entre autres Amnesty International qui dès 1992 évoque le sort de quelques 8000 personnes détenues arbitrairement et en raison de leur appartenance à l'ethnie tutsi, ou les rapports d'Human Right Watch. Source : Amnesty International. *Rwanda, persecution of Tutsi minority and repression of government critics 1990-1992*. (Afr 47/02/92); Human Rights Watch. *Rwanda, Talking Peace and Waging War: human rights since the October 1990 invasion*. 27 février 1992.

⁶³⁹ Howard Adelman. Op.cit., p. 194-195.

⁶⁴⁰ Fédération internationale des droits de l'homme et al. *Rapport de la commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1^{er} octobre 1990*. Paris-New York : Africa Watch Montréal : CIDPDD, mars 1993.

possibilité de génocide mais le mot est absent du rapport final⁶⁴¹. La Commission met donc directement en cause la responsabilité du gouvernement Habyarimana dans la perpétuation des massacres, le maintien d'un climat de violence et le recrutement des miliciens⁶⁴².

Le rapport est reçu avec circonspection au Canada, surtout par les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères. Beaucoup le considère partial, voir hystérique, dans la mesure où le rapport se concentre sur les violations des droits de l'homme mais n'évoque que très brièvement le contexte de la guerre civile⁶⁴³. Il convient de souligner que le rapport est publié peu après la violation du cessez-le-feu par le FPR, le 8 février 1993, ce qui vient renforcer l'idée commune selon laquelle ce qui se passe au Rwanda n'est qu'une guerre tribale comme une autre, comme le continent africain en connaît tant, et que la responsabilité dans la perpétuation de massacres de populations civiles est largement partagée entre les deux parties ; la seule différence tenant éventuellement au nombre de victimes dans chaque camp. Les massacres et les exécutions sommaires sont alors considérés comme relevant de représailles de l'une sur l'autre partie, ce qui peut, tout en étant condamnable, trouver une justification⁶⁴⁴.

⁶⁴¹ OUA. Op.cit., p. 72.

⁶⁴² Paul Larose-Edwards. *The Rwandan Crisis of April 1994. The Lessons Learned. Report for the Department of Foreign Affairs and International Trade*. Ottawa, International Human Rights, Democracy and Conflict Resolution, 30 November 1994, p. 13. Le rapport de la Commission est rejeté en bloc par le président Habyarimana qui nie toutes les accusations, notamment l'existence d'escadrons de la mort.

⁶⁴³ Howard Adelman. Op. cit., p. 195. Certains articles dans les journaux francophones ne ménagent également pas leurs critiques à l'égard du rapport, en visant l'attitude partielle du CIDPDD et au-delà celle de son président, Ed Broadbent, accusés de ne considérer qu'un aspect de la réalité, et de ne se concentrer que sur le seul Rwanda alors que des rapports d'Amnesty International font état d'exécutions extrajudiciaires de Hutus dans le Burundi voisin. Dans un article au vitriol, Khan Jooneed revient sur les accusations de génocide proférées par Broadbent à l'encontre d'Habyarimana lors d'une conférence de presse donnée en janvier à Bruxelles, en expliquant que « les Hutus majoritaires vivent depuis [1959] dans la peur d'un retour des Tutsis au pouvoir au Rwanda – le Burundi voisin leur renvoie d'ailleurs l'image vivante de ce cauchemar. [...] au Rwanda, c'est par la force des armes que la minorité tutsie veut imposer un règlement à la majorité hutue ». Khan Jooneed. Le démon du tribalisme. *La Presse*, mardi 23 février 1993, p. B4.

⁶⁴⁴ Cette attitude n'est d'ailleurs pas propre à la diplomatie canadienne et est, comme le souligne Paul Larose-Edwards, largement partagée par ses homologues occidentaux et certains membres de l'ONU proches du SG : « By and large the UN and most countries had built up over the years a perception that everything happening was merely evidence of an ongoing and at time messy civil war.[...] This same attitude was evidenced by the Special Representative of the Secretary General, M. Booh Booh, He was admittedly close to the RG and reported events following April 6th as simply a resurgent civil

Tout en critiquant le rapport de la Commission, la politique canadienne au Rwanda va néanmoins mettre l'accent de plus en plus sur le volet droits de la personne dans sa politique de coopération. Il est ici difficile d'évaluer l'impact qu'a eu le rapport du CIDPDD sur la décision canadienne de suspendre l'aide au Rwanda, en mars 93⁶⁴⁵, en plein cœur du processus d'Arusha⁶⁴⁶. Cette décision doit être replacée dans le contexte plus général du processus de révision de l'aide canadienne entamé depuis 1991, auquel il conviendrait d'ajouter la sensibilisation grandissante des parlementaires et du public canadien à la situation locale. Le Rwanda n'est en effet pas le seul pays visé par la suppression des crédits d'aide ; cette décision concerne six autres pays d'Afrique (Tanzanie, Rwanda, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Madagascar, Burundi). Outre les considérations budgétaires (crise économique au Canada) et stratégiques (réorientation des crédits vers les pays d'Europe de l'Est) qui informent cette décision, la suspension de la coopération officielle au Rwanda représente un tournant important de la politique canadienne au Rwanda⁶⁴⁷ : elle doit être interprétée comme un signal politique fort adressé au régime d'Habyarimana, considéré depuis 1980 comme l'un des partenaires clés du Canada dans la région, dans la mesure où cette décision est liée de manière explicite aux violations des droits de l'homme enregistrées sur le territoire rwandais. L'ambassade du Rwanda au Canada ne s'y trompe pas en déclarant le 3 mars 1993 que « [le

war and recommended the UN halt the advance of the RPF. [...] This widespread perception by most countries would explain the amazing lethargy of the world community during the first week and for many during the second week of the crisis. Accusations of genocide were initially dismissed, and only repeated accusations by reputable individuals and organizations started to overcome that initial bias ». Paul Larose-Edwards. *Op.cit.*, p. 14.

⁶⁴⁵ Selon Adelman le CIDPDD s'est attribué tout le crédit de cette décision, ce qui a renforcé l'irritation des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères soulignant à juste titre que la publication du rapport est intervenue trop tard pour influencer le processus décisionnel. *Op.cit.*, p. 195.

⁶⁴⁶ Après des négociations infructueuses ponctuées par la reprise des hostilités militaires, le FPR et le gouvernement rwandais s'entendent pour créer un gouvernement transitoire pluraliste le 30 octobre 1992 à Arusha, en Tanzanie.

⁶⁴⁷ La suppression de l'aide ne concerne cependant que les crédits pour les projets de développement et les aides pour les déplacés de guerre sont maintenus. En 93-94 le Rwanda bénéficie toujours d'une part certes diminuée mais néanmoins conséquente de l'aide canadienne : pour cette année d'exercice, le Rwanda reçoit 8,65 millions\$ au titre de l'aide bilatérale. Source : ACDI. *Rapport statistique*, 93-94. *Op. cit.*

Rwanda] est contraint de démocratiser sous la pression d'une guerre imposée et maintenant le Canada nous coupe l'aide, ça fait mal »⁶⁴⁸.

A l'heure des débuts du processus d'Arusha, le Canada choisit donc de se détourner au moins en partie d'un soutien jusque là clairement affiché au gouvernement rwandais ; le printemps 93 marque un tournant dans la politique canadienne, tournant manifeste dans la lecture de la situation rwandaise, désormais analysée à travers le prisme sécuritaire et la menace que fait peser un conflit ouvert entre le Rwanda et l'Ouganda sur la stabilité de la région. Comme nous l'avons montré cette évolution ne s'est pas faite sans heurts pour les organismes traditionnellement en charge de l'action canadienne en Afrique : la fragmentation qui a caractérisé la formulation de la politique d'Ottawa au Rwanda entre 1990 et 1993 a profité aux ONG militant en faveur des droits de l'homme, lesquelles ont su jouer de la relative indécision de l'ACDI et de la diplomatie canadienne pour faire valoir leurs préoccupations à un moment où cette thématique gagne en importance et en visibilité sur l'agenda politique.

Commentaire [D18]: expression discutable car ce n'est pas la sécurité du Canada qui est en jeu comme lorsqu'on parle des évolutions post-11 septembre.

Commentaire [mc19]: Je maintiens l'idée : cf. concept de « sécurisation » discuté plus haut.

Conclusion du chapitre

Bien qu'occupant au départ une place marginale sur l'agenda politique canadien, l'Afrique est progressivement devenue l'un des espaces privilégiés de la politique canadienne de « puissance moyenne ». Au cours de ce chapitre, nous avons montré comment la mobilisation d'un outil politique particulier, l'aide au développement, a été mise au service d'une entreprise plus large de construction de l'identité et du rôle canadiens sur la scène internationale. L'aide au développement a en effet permis d'accroître l'influence de cet acteur sur la scène internationale, tout en répondant à des objectifs à la fois sécuritaires et économiques. La politique de coopération canadienne en Afrique présente également la spécificité d'avoir été largement motivée par des fins de politique intérieure : ainsi, nous avons démontré, en retraçant l'histoire de la coopération canadienne au Rwanda, l'importance des enjeux culturels dans la politique canadienne en Afrique, ce qui nous a permis de souligner la porosité de la frontière entre scène intérieure et extérieure dans la mise en œuvre

⁶⁴⁸ Ottawa cesse l'aide aux pays les plus nécessiteux. *La Presse*, mercredi 3 mars 1993, p. E7.

de la politique étrangère des États. La politique du Canada en Afrique ne peut en effet se comprendre indépendamment des spécificités culturelles et linguistiques de la scène nationale canadienne, une dimension qui, comme nous le verrons par la suite, est également présente dans la politique canadienne de maintien de la paix sur le continent.

Depuis la fin de la «guerre froide», la centralité de l'aide au développement comme moyen d'action privilégié de l'intervention du Canada en Afrique est remise en question par la montée en puissance des problématiques liées à l'expansion de l'insécurité politique sur le continent africain. Cette évolution entraîne dans son sillage une redéfinition des représentations et des modes d'action du Canada dans cet espace. L'Afrique des Grands Lacs, en particulier le Rwanda et le Zaïre, offre ici encore un exemple pertinent de la manière dont les intérêts et le rôle des États se redéfinissent, et dont le sens donné à leurs interventions se transforment. De 1993 à 2003, le Canada va en effet intervenir à cinq reprises dans la région, soit dans le cadre d'opérations de maintien de la paix sous commandement onusien (les deux missions des Nations unies au Rwanda, la Mission des Nations unies au Congo), soit comme membre d'une coalition d'États « volontaires » (Force multinationale d'intervention au Zaïre ; Opération Artémis en Ituri aux côtés de la France et de l'Union européenne). Comme nous le montrerons par la suite, les expériences canadiennes dans l'Afrique des Grands Lacs vont entraîner une redéfinition de la politique canadienne de maintien de la paix, des ses outils et de son cadre d'interprétation. En ce sens, ces terrains doivent être appréhendés comme un miroir de l'évolution du rôle du Canada dans le maintien de la paix international.

Chapitre 6 Les cadres d'interprétation du rôle : tradition et invention dans la politique canadienne de maintien de la paix dans l'Afrique des grands lacs

Les interventions canadiennes au Rwanda et au Zaïre divergent tout à la fois par le contexte dans lequel elles s'inscrivent, leurs modalités et leurs finalités. La politique canadienne au Rwanda renvoie à l'idée d'une posture traditionnelle de la politique étrangère canadienne : de 1993 à 1995, le gouvernement participe aux trois opérations de paix des Nations unies au Rwanda⁶⁴⁹, en leur fournissant deux généraux, plusieurs dizaines d'observateurs militaires et un contingent. La politique suivie au Zaïre, en 1996, tend au contraire à s'écarter des schèmes conventionnels de comportement de cet acteur sur la scène internationale : pour la première fois de son histoire, le gouvernement canadien revendique le rôle de leader d'une force multinationale d'intervention, c'est-à-dire se situant en dehors de la chaîne onusienne de commandement. Quels sont les facteurs susceptibles d'expliquer ces différences ? Quels sont les éléments qui favorisent l'adéquation au rôle traditionnellement revendiqué dans un cas, et la prise de distance par rapport à ce même rôle dans l'autre ?

Toute décision d'intervention est liée à une configuration spécifique, à la fois en termes d'intérêts (quel agenda politique ?) et de normes encadrant l'action (quelle conception de la souveraineté ?). C'est pourquoi l'identification des règles du jeu, des normes en vigueur dans un espace social particulier apparaît comme un préalable indispensable à l'analyse du comportement des acteurs dans cet espace. Comme le rappelle les tenants du néo-institutionnalisme sociologique, si l'environnement institutionnel ne détermine pas entièrement les choix des acteurs, il contribue néanmoins à façonner de manière particulière

⁶⁴⁹ Il s'agit des deux missions sous mandat onusien créées au Rwanda entre 1993 et 1996 : la Mission d'observation des Nations unies en Ouganda-Rwanda (MONUOR) du 22 juin 1993 au 21 septembre 1994, et la Mission des Nations unies au Rwanda (Minuar) du 5 octobre 1993 au 8 mars 1996. Le Canada a assuré par trois fois le commandement de ces missions : le général Roméo Dallaire a ainsi commandé la MONUOR (1993) et la Minuar, (1993-1994). Le général Guy Toussignant a pris son relais à la tête de la Minuar l'année suivante (1994-1995).

leurs préférences dans la mesure où « le choix d'une ligne d'action dépend de l'interprétation d'une situation plutôt que d'un calcul purement utilitaire »⁶⁵⁰. D'où l'attention portée au cours de ce chapitre aux cadres d'interprétation du rôle, comme l'un des éléments susceptibles, à notre sens, d'éclairer les motivations des interventions canadiennes au Rwanda et au Zaïre.

Les structures normatives contribuent en effet à cadrer les actions des décideurs : elles sont à la fois « des facteurs d'ordre et des productions de sens »⁶⁵¹, c'est-à-dire qu'elles participent à la définition de ce qu'il est approprié de faire dans une situation donnée, tout en permettant aux acteurs de se positionner et d'agir de manière prévisible. En d'autres termes, elles concourent à l'institutionnalisation des représentations, des intérêts et des rôles dans un secteur particulier. Or ce qui est précisément intéressant dans l'étude comparée des structures normatives des interventions canadiennes au Rwanda et au Zaïre, c'est que le degré d'institutionnalisation varie fortement de l'une à l'autre. Le contexte de l'intervention au Rwanda est en effet caractérisé par la prédominance des schèmes classiques de la souveraineté et du maintien de la paix, ce qui favorise les logiques d'adéquation au rôle « traditionnel » du Canada, comme en témoignent tout à la fois la forme de la réponse choisie (soutien à l'ONU) et les modalités du protocole décisionnel, dominé par les routines organisationnelles. Rien de tel dans le cas du Zaïre : ici ce sont les logiques d'invention par rapport au rôle qui dominent. La politique canadienne au Zaïre s'inscrit en effet dans un environnement, celui de l'intervention humanitaire, qui est faiblement institutionnalisé, c'est-à-dire où les représentations des problèmes, le choix des modes d'action et la légitimité des acteurs sont incertaines. Ce faible degré d'institutionnalisation se répercute également sur le processus décisionnel mis en place à cette occasion, dans lequel les routines organisationnelles cèdent le pas à l'invention et à l'improvisation.

⁶⁵⁰ Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47 (3-4), juin-août 1997, p. 469-496, p. 473.

⁶⁵¹ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès. *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2007, p. 89.

Section I Structures normatives et interprétation du rôle

La question de l'intervention de parties extérieures dans un conflit, qu'elle prenne la forme d'une opération de maintien de la paix mandatée par l'ONU ou d'une force multinationale dirigée par un groupe d'États, est étroitement liée à celle de la souveraineté. Or, le contexte des interventions au Rwanda et au Zaïre est précisément celui d'une souveraineté au contenu mouvant, se situant à la charnière entre une conception absolue prohibant l'intervention, et une vision relative, laquelle lie l'exercice de la souveraineté à l'idée d'une responsabilité de l'État envers ses citoyens⁶⁵². Ici, le principe de non-intervention s'affaiblit, dans la mesure où celle-ci apparaît désormais comme le moyen de sanctionner les acteurs dérogeant au respect d'un système normatif, qui, depuis la fin de la « guerre froide », place la protection des droits de l'homme au centre de son fonctionnement⁶⁵³. Les pratiques des acteurs ne peuvent être dès lors dissociées du cadre normatif dans lequel elles s'exercent.

Commentaire [DC20]: Référence ? Au minimum Badie ou Krasner

L'un des principaux enjeux des « crises » rwandaise et zaïroise est, comme nous le verrons, d'abord un enjeu d'interprétation⁶⁵⁴ : la guerre qui se déclenche au Rwanda en octobre 1990 est de prime abord envisagée comme un problème entre deux États, alors que les troubles engendrés par la présence massive de réfugiés rwandais à l'est du Zaïre en novembre 1996 sont principalement interprétés à travers le prisme humanitaire. Or de la lecture privilégiée d'une situation donnée dépend la réponse choisie, d'où l'importance de contextualiser les pratiques interventionnistes des acteurs pour comprendre les effets d'un cadre normatif particulier sur la formation de leurs intérêts. C'est ainsi que l'interprétation classique qui est faite dans un premier temps de la situation rwandaise favorise une réponse routinière de la part du gouvernement canadien, c'est-à-dire correspondant aux canons du comportement de cet acteur en matière de maintien de la paix ; au contraire, le contexte de l'intervention – ou des tentatives d'intervention – au Zaïre se caractérise par une grande

Commentaire [DC21]: Vous êtes dans l'institutionnalisme libéral mâtiné de cognitivisme plus que dans le constructivisme

Commentaire [DC22]: Le contenu de la note n'éclaire pas vraiment le propos

Commentaire [DC23]: Je n'aime pas ce terme : tous les comportements obéissent à un certain nombre de normes. Pourquoi ne pas reprendre le terme de routinière (les routines bureaucratiques d'Allison) ou stéréotypée

⁶⁵² Bertrand Badie. *La diplomatie des droits de l'homme. Entre éthique et volonté de puissance*. Paris : Fayard, 2004.

⁶⁵³ Neil MacFarlane. *Entre politique internationale et conflit local : l'intervention*. In Pierre Hassner, Roland Marchal. *Op. cit.*, p. 77-106, p. 91.

⁶⁵⁴ Ce qui rejoint l'approche défendue par Michel Dobry dans l'analyse des crises politiques : celles-ci comportent en effet toujours deux dimensions : l'une ayant trait à la crise en tant qu'évènement, et l'autre en tant qu'interprétation, qui va donner lieu et corps à la crise. Michel Dobry ; *Sociologie des crises politiques : La dynamique des mobilisations multisectorielles*. Paris : Presses de la FNSP, 1986..

complexité, doublée d'une incertitude quand aux réponses à apporter aux problèmes posés par la présence massive de réfugiés rwandais à l'est du Zaïre. Cet environnement particulier permet l'émergence d'acteurs, ici une « puissance moyenne », et de réponses, une force multinationale d'intervention, non conventionnels.

Commentaire [DC24]: Cela veut dire le bordel sur le terrain ? Si vous voulez théoriser la notion de fluidité, reportez-vous aux « conjonctures fluides » de Dobry

I. Les interventions canadiennes au Rwanda : les logiques d'adéquation au rôle

Le traitement du conflit rwandais est exemplaire de la persistance des conceptions classiques de la souveraineté, et de leur influence, sur les pratiques des acteurs : la situation au Rwanda est ainsi envisagée principalement comme une crise inter-étatique. Cette interprétation favorise l'adéquation au rôle traditionnellement dévolu à cet acteur sur la scène internationale, qu'il s'agisse de la participation à la MONUOR, puis à la MINUAR⁶⁵⁵. La formation des intérêts des acteurs obéit ici aux logiques de l'action appropriée, par lesquelles les acteurs associent certaines actions avec certaines situations, et choisissent des réponses en accord avec les règles d'un espace social particulier, et avec leurs identités définies à l'intérieur de cet espace⁶⁵⁶. La notion de rôle hérité s'impose comme une variable explicative déterminante du comportement canadien et permet de souligner le poids des variables institutionnelles sur le façonnement des préférences des acteurs.

A. L'interprétation de la situation rwandaise : le prisme régional comme lecture dominante

Si la question des droits de l'homme n'a pas été absente de la décision canadienne visant à suspendre l'aide bilatérale au Rwanda en mars 1993, la gestion de cet aspect du problème a, comme on l'a vu, essentiellement incombé à la sphère non-gouvernementale. La principale

⁶⁵⁵ Le 5 octobre 1993 le Conseil de sécurité, en adoptant la résolution 872 crée la MINUAR ; celle-ci incorpore la MONUOR dans ses effectifs et le groupe d'observation de l'Union Africaine. Elle a pour mandat d'assurer la sécurité de la ville de Kigali, de surveiller l'accord de cessez-le-feu entre les deux parties, d'établir une zone démilitarisée et d'engager des procédures de démobilisation. Pour les détails sur les mandats des deux missions, voir J. Castonguay. *Les casques bleus...*, Op.cit., p. 24-27 et 33-46. Pour les détails des mandats des deux missions voir Annexe 5.

⁶⁵⁶ James G. March, Johan P. Olsen. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78 (3), September 1984, p. 734-749, p. 741.

préoccupation des autorités canadiennes a en effet trait au potentiel déstabilisateur pour la sous-région d'un conflit ouvert entre le Rwanda et l'Ouganda : en d'autres termes, la diplomatie canadienne privilégie une lecture externe de la crise, alors que les tensions interne au régimes dues au durcissement du gouvernement Habyarimana sont elles largement occultées.

Cette représentation de la crise rwandaise comme un problème inter-étatique suppose dès lors, de la part des dirigeants canadiens, le respect d'un certain nombre de conventions et principes, comme celui de non-ingérence. Cette attitude conventionnelle est par exemple manifeste dans le traitement dont fait l'objet l'un des principaux protagonistes de la crise rwandaise, le FPR. Les autorités canadiennes refusent en effet pendant longtemps de rencontrer des responsables du FPR. Les règles relatives au principe de souveraineté internationale prohibent en effet la reconnaissance officielle des mouvements d'opposition politique armés, et conduisent à condamner l'offensive du FPR vis-à-vis du régime de Kigali, assimilée à une agression extérieure. Cet état de fait se trouve en outre renforcé par la bonne opinion dont continue à bénéficier le pouvoir d'Habyarimana auprès des capitales occidentales et notamment canadienne. Du fait de ces considérations, il s'avère difficile pour les représentants du FPR ou pour ses sympathisants présents au Canada, de mobiliser des relais politiques susceptibles d'influencer la ligne du gouvernement. Certains membres d'associations rwandaises au Canada effectuent des démarches personnelles auprès des ministères concernés ou interviennent dans les journaux afin de rendre public leur version de l'histoire. Si ces démarches se heurtent tout d'abord à un silence poli ou à une fin de non recevoir de la part des autorités canadiennes, l'attitude de ces dernières évolue à partir de 1993.

Cette évolution n'est évidemment pas sans rapport avec la modification de la situation sur le terrain. Suite aux accords d'Arusha d'octobre 1992, un cessez le feu est définitivement accepté par les parties belligérantes le 18 mars 1993⁶⁵⁷ ; cette signature intervient peu de temps après le vote d'une résolution au Conseil de sécurité des Nations unies invitant le

⁶⁵⁷ Jacques Castonguay. *Les Casques bleus au Rwanda*, Paris : L'Harmattan, 1998, p. 264.

Secrétaire général à étudier la possibilité d'établir une force internationale sous les auspices de l'OUA et des Nations unies⁶⁵⁸.

Symbole de cette évolution, le 4 mai 1993, le président du FPR, le colonel Alex Kanyarengwe est reçu par des représentants du ministère des Affaires extérieures du Canada. Cet événement marque le point d'aboutissement d'un processus de plus de trois ans entamé par le FPR pour entrer en contact avec le gouvernement canadien. Le 5 mai, le colonel Kanyarengwe et un représentant du FPR établi au Canada, Sam Kaana-Nkusi sont auditionnés par le Sous-comité du développement et des droits de la personne de la Chambre des Communes, qui dans le cadre de son mandat examine la situation au Rwanda. L'ambassadeur du Rwanda au Canada ou tout autre représentant officiel du gouvernement rwandais n'est pas présent lors de cette séance⁶⁵⁹.

La délivrance de visas pour le président du FPR et son représentant peut s'interpréter comme un première étape vers la prise en compte de la position défendue par le FPR⁶⁶⁰. Ceci résulte tout à la fois de la prise de distance du gouvernement canadien vis-à-vis du régime d'Habyarimana, de l'effet désastreux sur les autorités de Kigali de la publication du rapport conjoint de la Fédération internationale des Droits de l'Homme et du CIDPDD, et de la pression d'une poignée de parlementaires canadiens⁶⁶¹ auprès des autorités d'Ottawa. Dans leur témoignage devant le Sous-comité, le colonel Kanyarengwe et Sam Nkusi retracent leurs tentatives précédentes d'approche du gouvernement canadien. Kanyarengwe explique par

⁶⁵⁸ S/RES/812 (mars 1993).

⁶⁵⁹ Chambre des Communes, Procès verbaux et témoignages du Sous-comité au Développement et des Droits de la personne. *La situation au Rwanda*. Fascicule n°39, 5 mai 1993.

⁶⁶⁰ Le colonel Kanyarengwe se trouvait en fait à New York, en compagnie de Paul Kagamé, où il rencontrait les représentants des NU ainsi que les autorités américaines. Suite à ces rencontres, les représentants du FPR demandent un visa pour le Canada afin de rencontrer les autorités d'Ottawa, mais leur obtention se révèle problématique due aux récentes réformes de la politique d'immigration du Canada. Suite à plusieurs scandales, la délivrance des visas est désormais prise en charge par le ministère de l'immigration et le Ministère des affaires étrangères ne peut pas interférer dans le processus. Cette décision est d'ailleurs très critiquée dans les rangs du MAE car elle revient à confier aux fonctionnaires de l'immigration un énorme pouvoir discrétionnaire, ce qui ne va pas sans susciter quelques accrochages diplomatiques. Toujours est-il qu'en vertu de cette loi, Paul Kagamé se voit refuser le visa canadien, car il est considéré comme un chef militaire en train de combattre un régime que le gouvernement canadien reconnaît encore. Entretien représentant ACOR, Hull : 20 mai 2005.

⁶⁶¹ Il s'agit de David Kilgour, déjà mentionné, Sven Robinson député de la Colombie britannique et Lloyd Axworthy (révérifier). David Kilgour est présent lors de cette réunion.

exemple que le FPR a essayé d'entrer en contact à de nombreuses reprises avec les représentants du Canada à l'étranger mais sans succès⁶⁶². Sam Nkusi revient pour sa part sur la visite effectuée en 1991 au ministère des Affaires étrangères en compagnie de David Kilgour :

[...] la réponse que nous avons eue des représentants du gouvernement canadien lorsque nous avons présenté une demande pour les visas était la suivante : que le FPR est un groupe militaire et que les membres du FPR, qu'ils défendent les droits de la personne et quelle que soit la situation au Rwanda, ne pourraient pas venir au Canada. À plusieurs reprises, des membres du FPR ont demandé à venir au Canada afin d'expliquer leur position, compte tenu du fait qu'il y a un grand nombre de Canadiens d'origine rwandaise. [...] Nous n'avons jamais eu une bonne occasion pour expliquer nos griefs de façon positive, c'est-à-dire qu'on nous a jamais permis de le faire⁶⁶³.

Il évoque également sa rencontre du 4 mai avec des représentants du MAECI. D'après lui, « la position du gouvernement canadien reste inchangée : nous n'appuyons pas ce que vous faites. [...] tout ce qui était dit par un représentant du gouvernement rwandais était acceptable, mais [que] tous ceux qui s'opposaient au gouvernement rwandais n'auraient pas l'appui du ministère des Affaires extérieures »⁶⁶⁴. Revenant sur cette visite, David Kilgour estime pour sa part avoir eu « la très forte impression que les deux ou trois personnes que nous avons rencontrées – le directeur du bureau de l'Afrique française – ne sont pas du tout sensibles à la position que nous avons défendue. Ils s'étaient déjà décidés. J'avais certainement l'impression qu'ils savaient qui étaient les bons et qui étaient les mauvais »⁶⁶⁵.

Au-delà du jugement de valeur, les témoignages de David Kilgour et de Sam Nkusi nous renseignent sur les logiques à l'œuvre dans la formulation de la politique canadienne à l'égard du Rwanda : malgré l'accent mis sur la protection des droits de l'homme dans la politique étrangère canadienne, il semble clair que ces considérations ne pèsent au final que de peu de poids dans l'édiction d'une réponse politique. Aux yeux des diplomates et du fonctionnaire du MAECI, le Rwanda d'Habyarimana, bien que critiquable pour certains aspects, n'en demeure pas moins un régime reconnu par le Canada, et le combat du FPR, en tant que groupe armé agissant à l'extérieur du pays, est considéré comme illégitime. Le nœud du problème réside

⁶⁶² Chambre des Communes. Op.cit., p. 39:11.

⁶⁶³ *Ibid.*, p. 39 :15.

⁶⁶⁴ *Ibid.*, p. 39 :16.

⁶⁶⁵ Entretien, M. David Kilgour, député (Parti Libéral), Ottawa, 18 mai 2005.

selon les officiels du MAECI dans le rôle joué par les pays environnant le Rwanda, au premier rang desquels le Zaïre et l'Ouganda, deux pays connus pour soutenir l'une ou l'autre des parties en conflit. À partir de 1991, la diplomatie canadienne ne va pas ménager ses efforts en faisant pression sur ces deux pays pour arriver à une solution négociée au conflit opposant le FPR et le gouvernement rwandais⁶⁶⁶.

Le Zaïre est perçu comme l'un des principaux soutiens, avec la France, du régime de Kigali, ce qui n'est pas fait pour détendre les relations entre Ottawa et Kinshasa, déjà bien compromises par l'attitude du président zaïrois Mobutu Sese Seko. Les échanges diplomatiques entre le Canada et le Zaïre tournent très vite court : ils s'amorcent avec la rencontre entre des diplomates canadiens et le ministre zaïrois des affaires étrangères qui les assure de sa coopération, et se terminent de manière abrupte par le limogeage de ce dernier par le président Mobutu⁶⁶⁷.

L'Ouganda est également considéré comme un acteur clé de la guerre civile rwandaise, mais les avis sont divergents au sein du ministère des Affaires extérieures quant au rôle véritable joué par Yoweri Museveni dans cette histoire. Une partie des fonctionnaires estime en effet que le président ougandais ne retire que peu de bénéfices de la situation, laquelle contribuerait plutôt à le mettre dans l'embarras étant donné sa récente élection à la tête de l'OUA. Mais le point de vue dominant à l'intérieur du ministère canadien, et qui finit par l'emporter, est celui d'un soutien indéfectible de Museveni au FPR.

Pourtant, Museveni a toujours nié avoir soutenu la rébellion rwandaise, et ce malgré le fait que le FPR se soit constitué à partir de noyaux de déserteurs de la National Resistance Army (NRA), et en dépit des liens connus qui unissent ses principaux leaders militaires, notamment Paul Kagame, au président ougandais. À l'évidence, un soutien ouvert au FPR se révélerait trop coûteux pour Kampala, en raison de la grande dépendance des autorités ougandaises vis-à-vis de l'aide internationale : Museveni ne peut se permettre de se mettre à dos les pays

⁶⁶⁶ Le conflit n'est cependant pas ouvert, car l'offensive du FPR a été repoussée dès les premiers jours d'octobre 1990, du fait de l'intervention française au Rwanda (opération *Noroît*), sous couvert de protection des ressortissants français. Le FPR essuie une défaite sévère, et ce qui reste de ses hommes se regroupent à la frontière rwando-ougandaise et leurs actions relèvent plus de la guérilla que d'une véritable entreprise guerrière.

⁶⁶⁷ Howard Adelman. *Op.cit.*, p. 192.

occidentaux, en particulier la France. En outre, la présence des Tutsi rwandais aux plus hauts postes de commandement de l'armée ougandaise, la NR suscite depuis quelques années de vives tensions sur la scène intérieure. Il n'en reste pas moins que pour une bonne partie des fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures, Museveni est considéré comme trop astucieux pour ne pas être au courant des intentions de désertion d'une fraction de son armée et de son état-major. Par ailleurs, celle-ci lui permet justement de mettre un terme aux critiques internes au régime quant au rôle de plus en plus important joué par les Tutsi du Rwanda en Ouganda⁶⁶⁸. En clair, il semble à leurs yeux que Museveni approuve l'action du FPR, en lui apportant un soutien aux moins officieux⁶⁶⁹.

C'est dans cette optique qu'il faut envisager la politique canadienne à l'égard de l'Ouganda de 1990 à 1992, qui se résume pour l'essentiel à faire pression sur Kampala pour que le président ougandais cesse tout soutien au FPR. Ces pressions s'effectuent de manière directe, par des échanges épistolaires entre les deux pays et également par l'intermédiaire du Royaume Uni. Dans une lettre adressée par le Ministre des Affaires extérieures à son homologue ougandais, en date du 15 décembre 1991, le Canada fait part de ses préoccupations concernant les incursions armées du FPR effectuées depuis le sol ougandais. Le Canada exhorte l'Ouganda à soutenir les négociations enclenchées entre le FPR et les forces gouvernementales. En février 1992, le ministre des Affaires extérieures canadien effectue une visite en Grande-Bretagne au cours de laquelle il demande à son homologue britannique de dissuader l'Ouganda d'apporter son soutien aux incursions menées par le FPR depuis son pays. Dans un souci d'équilibre, le Premier ministre Mulroney fait également mention dans sa troisième lettre au président rwandais de sa correspondance avec Museveni et de l'importance qu'il accorde à une solution négociée entre le gouvernement rwandais, l'Ouganda et le FPR⁶⁷⁰.

⁶⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁶⁹ Cette thèse est depuis avérée : en 1990, Museveni autorise par exemple les hommes de Kagame à revenir en Ouganda suite à l'offensive désastreuse d'octobre. Il permet également à certains membres de la NRA de combattre aux côtés de leurs « frères d'armes » tout en organisant des transferts significatifs de munitions et d'armement de la NRA vers le FPR. Gérard Prunier. *Éléments pour une histoire du Front Patriotique Rwandais. Politique Africaine*, 51, octobre 1993, p. 121-33.

⁶⁷⁰ Mulroney écrit en juin 1992 à Museveni en lui faisant part des inquiétudes du Canada face à la situation potentiellement très déstabilisante pour la région des Grands Lacs. Howard Adelman. *Op.cit.*, p. 194.

Même si les diplomates et les fonctionnaires du MAE n'apportent pas beaucoup de crédit à Habyarimana, ils lui donnent cependant un certain mérite dans la gestion du processus d'ouverture et de négociation avec les forces du FPR, dans un contexte particulièrement tendu⁶⁷¹. L'ouverture des négociations à Arusha et le rôle très positif joué par la Tanzanie à cette occasion laisse espérer au contraire de bonnes chances de succès, dès lors que les principales parties en présence acceptent de s'asseoir à la table des négociations.

De 1990 à 1993, la situation au Rwanda est évaluée, par la diplomatie et le gouvernement canadiens, principalement en fonction du risque que pose la déstabilisation du Rwanda pour la sécurité régionale. Les considérations humanitaires, en particulier les atteintes aux droits de l'homme, n'occupent qu'une place secondaire dans ce cadre interprétatif. Cette primauté des représentations classiques de la souveraineté favorise dès lors une réponse conventionnelle des acteurs, c'est-à-dire en adéquation avec le rôle traditionnellement dévolu au Canada dans le champ de la gestion des conflits.

B. La participation du Canada aux missions de paix au Rwanda : une contribution exemplaire de sa politique de « puissance moyenne »

La participation du Canada aux différentes missions au Rwanda⁶⁷² est emblématique de la manière dont le rôle dévolu à cet acteur sur la scène internationale informe les représentations et les réponses des décideurs. Le processus d'adéquation au rôle est d'autant plus fort que la MONUOR est dès le départ conçue comme une mission de paix « classique », c'est-à-dire articulée sur le triptyque cessez-le-feu / accord de paix / déploiement d'observateurs ; quant à la MINUAR, elle est limitée dans son ampleur à la fois par son mandat, circonscrit au chapitre VI de la Charte, et par ses effectifs. La modestie de ces missions, et le faible intérêt qu'elles suscitent dans les capitales occidentales (à l'exception de Paris et Bruxelles) attestent des

⁶⁷² Il s'agit des deux missions sous mandat onusien créées au Rwanda entre 1993 et 1996 : la Mission d'observation des Nations unies en Ouganda-Rwanda (MONUOR) du 22 juin 1993 au 21 septembre 1994, et la Mission des Nations unies au Rwanda (Minuar) du 5 octobre 1993 au 8 mars 1996. Le Canada a assuré par trois fois le commandement de ces missions : le général Roméo Dallaire a ainsi commandé la MONUOR (1993) et la Minuar, (1993-1994). Le général Guy Toussignant a pris son relais à la tête de la Minuar l'année suivante (1994-1995).

limites de l'érosion du principe traditionnel de la souveraineté. Elles témoignent également du coup d'arrêt porté à l'expansion du rôle de l'ONU et du maintien de la paix suite à la débâcle somalienne et aux difficultés rencontrées par l'Organisation en Bosnie.

Le 22 février 1993, le Rwanda et l'Ouganda demandent dans deux lettres séparées au Conseil de sécurité de l'ONU de mener une mission de bons offices afin de surveiller leur frontière commune⁶⁷³. Le 9 mars 1993 un accord de cessez-le feu est signé entre le FPR et le gouvernement rwandais : les deux parties acceptent de retirer leurs troupes et de les voir remplacées par une force internationale sous les auspices de l'ONU et de l'OUA. Le 16, le processus d'Arusha et les pourparlers de paix sont officiellement enclenchés.

À New York, sous la pression des autorités française et rwandaise⁶⁷⁴, le Département des opérations de maintien de la paix, en collaboration avec le Secrétaire général, réfléchit à la constitution d'une force de maintien de la paix destinée à surveiller un éventuel cessez-le feu⁶⁷⁵. La délégation française pousse en faveur d'une force d'interposition ayant pour mandat de surveiller la frontière entre le Rwanda et l'Ouganda, alors que le Secrétaire général et les États-Unis envisagent une mission sous commandement de l'OUA. Suite au blocage des accords d'Arusha, la France demande à l'ONU de déployer des observateurs militaires pour éviter la reprise des hostilités à la frontière⁶⁷⁶. Le général canadien Maurice Baril, conseiller militaire du Secrétaire général depuis juin 1992, est mandaté pour conduire une mission technique pour la mise en place de la future MONUOR, du 2 au 6 avril 1993. À la suite de cette mission de reconnaissance, il recommande la formation d'une mission d'observation des

⁶⁷³ Si la requête du gouvernement rwandais n'eut rien de surprenant, celle de l'Ouganda, qui donnait asile au FPR, peut être interprétée comme une volonté de la part du régime de Museveni de manifester sa neutralité dans le conflit opposant le FPR au Rwanda. Jacques Castonguay. *Les casques bleus au Rwanda*. Op.cit., p. 17.

⁶⁷⁴ Le Rwanda est membre du Conseil de sécurité depuis janvier 93. Le gouvernement rwandais entend profiter de cette position pour trouver un moyen de bloquer l'avancée du FPR sur Kigali ; il est soutenu, dans cette entreprise, par le gouvernement français.

⁶⁷⁵ Le 12 mars 1993, le Conseil invite le Secrétaire général à examiner tout à la fois la possibilité d'établir une force internationale sous les auspices de l'OUA et des Nations unies, ainsi qu'à examiner la demande du Rwanda et de l'Ouganda pour le déploiement d'observateurs à leur frontière commune. S/RES/812 (1993), 12 mars 1993, paragraphes 2 et 3.

⁶⁷⁶ Sur la politique de la France au Rwanda voir Olivier Lanotte. *La France au Rwanda (1990-1994). Entre abstention impossible et engagement ambivalent*. Op. cit.

Nations unies à la frontière entre le Rwanda et l'Ouganda, et à cette fin, le déploiement d'une poignée d'observateurs militaires⁶⁷⁷. La MONUOR est créée le 22 juin 1993⁶⁷⁸.

Si le gouvernement canadien n'est pas impliqué de manière directe dans les tractations autour de la création de la MONUOR, il ne manque cependant pas de relais à l'ONU, à travers notamment l'action de certains hauts fonctionnaires du ministère de la Défense, ce qui lui permet, au minimum, d'être tenu informé des développements de la situation. En plus du général Baril, qui au printemps 1993 travaille en Somalie pour préparer le passage de flambeau entre de la force multinationale sous commandement américain (UNITAF) et les forces de la deuxième mission de l'ONU (ONUSOM II), deux autres Canadiens, travaillant également pour l'ONU – l'un en Angola en tant qu'opérateur de mission, et l'autre en tant qu'officier logistique, en Somalie – l'accompagnent lors de la mission technique en Ouganda. L'un de ces officiers, le colonel C. Ross, séjournera au Rwanda jusqu'à la fin du mois de mai, à la demande de l'ONU, pour faire une étude technique préparatoire à un possible déploiement, agissant en spécialiste reconnu des missions de maintien de la paix⁶⁷⁹. L'expertise canadienne dans ce domaine est, on le voit, largement reconnue aux Nations unies et se traduit, par exemple, par l'occupation de postes-clés au sein de certains départements de l'organisation. Le DOMP, en particulier, est à cette époque, une véritable place forte des représentants des puissances moyennes, Canadiens en tête⁶⁸⁰.

Le gouvernement du Canada est sollicité dès le mois de mai 1993 par le secrétariat général de l'ONU pour contribuer à la MONUOR. Le Bureau du Conseil privé (Cabinet du Premier ministre) se réunit à la fin du mois de mai pour discuter de la possible contribution canadienne à la MONUOR, avant de transmettre cette requête au ministère de la Défense. Le sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD) exprime ses réticences face à cette nouvelle

⁶⁷⁷ Maurice Baril. *Preliminary Report of the Technical Mission to Uganda & Rwanda*. 14 avril 1993, p. 12.

⁶⁷⁸ S/RES/846 (1993), 22 juin 1993.

⁶⁷⁹ Jacques Castonguay. *Op.cit.*, p. 19.

⁶⁸⁰ Au début des années 1990, le département est dans une forme embryonnaire : d'après le général Baril, il ne compte alors qu'une dizaine d'officiers politiques et cinq officiers militaires ; tous ou presque sont des ressortissants des puissances moyennes (Argentine, Finlande, Canada...). Entretien avec le général Maurice Baril, Ottawa, 17 mai 2005. Pour une brève histoire du Département, voir Michael Barnett. *Eyewitness to a Genocide*. *Op. cit.*, p. 30

demande, tout en reconnaissant ne disposer que de peu d'arguments qui pourraient motiver un refus : les troupes déployées en Somalie sont de retour sur le sol canadien, et le gouvernement vient de par ailleurs de décider de mettre fin à la participation du Canada à la mission de l'ONU à Chypre. Dans cette perspective, l'argument de non disponibilité du personnel semble difficile à faire valoir⁶⁸¹. Le SCEMD conditionne cependant son acceptation à la définition précise du mandat des observateurs de la MONUOR, et à la nomination d'un Canadien comme commandant de la mission. Ces recommandations sont par la suite réacheminées vers le ministre des Affaires extérieures, et une navette s'instaure entre le MAECI et le MDN d'une part, et à l'intérieur du MDN entre le sous-ministre et le chef d'État major d'autre part. Le 6 juin, la ministre de la défense Kim Campbell approuve la nomination du brigadier général Roméo Dallaire comme commandant de la MONUOR ainsi que le déploiement de huit observateurs militaires canadiens. Le même processus est reproduit quelques mois plus tard, en octobre 1993, lors de la création de la MINUAR. Le 14 octobre, le nouveau ministre de la Défense Tom E. Siddoun (conservateur) approuve la nomination de Roméo Dallaire comme commandant en chef de la MINUAR, et ce pour une période ne pouvant excéder 12 mois (jusqu'au 30 septembre 1994)⁶⁸². À l'exception du major Brent Beardsley, la contribution du Canada à la MINUAR se limite donc à la personne du général Dallaire ; malgré ses demandes successives pour le renforcement de la mission, demandes relayées par certains cadres du ministère de la Défense mal à l'aise avec l'idée d'un « général canadien isolé »⁶⁸³, le ministre des Affaires étrangères s'oppose jusqu'au début de l'année 1994 à la participation du Canada « sous la forme de troupes de maintien de la paix »⁶⁸⁴.

⁶⁸¹ Ministère de la Défense nationale. *Compte-rendu d'une réunion du BCP sur la mission d'observation des Nations unies au Rwanda*. 28 mai 1993, (A) 1996/1167, p. 325.

⁶⁸² Il semblerait que la nomination du brigadier général Dallaire comme commandant de la MINUAR ait été à l'ordre du jour dès la mi-juillet 1993, soit quelques semaines après sa prise de fonction au sein de la MONUOR, même s'il n'arrivera au Rwanda que le 17 août. Le rang généralement requis pour commander une mission de maintien de la paix de l'ONU est celui de major général, mais d'après les documents de la défense, l'ONU n'a pas insisté pour que Dallaire soit promu au rang supérieur. Celui-ci sera cependant élevé au grade de major général en mars 1994 avec effet rétroactif le 1^{er} janvier 1994.

⁶⁸³ Entretien, officiel du ministre de la défense, Ottawa, 26 mars 2004. Le général Dallaire fait part des mêmes impressions et manifeste une certaine incompréhension face au manque de soutien officiel envers sa mission, alors même que le Rwanda figure, comme nous l'avons vu, dans le peloton de tête des bénéficiaires de l'aide canadienne en Afrique : Toutes proportions gardées, le Rwanda avait reçu la majeure partie de l'aide canadienne de tous les pays de l'Afrique au sud du Sahara. (...) Sur chaque porte [d'une école financée par le Canada à Byumba], il y avait des autocollants très discrets de

La lecture des documents d'archive, ainsi que la contribution finale du Canada, attestent de la faible appétence des décideurs pour cette mission : à l'évidence, le rôle des Nations unies au Rwanda ne suscite guère d'intérêt de la part des pays occidentaux, à l'exception de la France, ce qui explique par ailleurs la faible envergure des mandats assignés aux deux missions. De manière générale, le contexte n'est guère favorable au maintien de la paix onusien : l'ONU est déjà sollicitée en Yougoslavie et en Somalie, deux terrains sur lesquels le risque de l'enlèvement se fait chaque jour plus menaçant. Pourtant, le gouvernement canadien ne peut faire l'économie d'une contribution, même minimum, à la mission des Nations unies au Rwanda, d'autant plus que celle-ci est présentée comme « technique », facile⁶⁸⁵ et traditionnelle, en un mot taillée sur mesure pour un acteur qui fait du maintien de la paix

chapitre VI l'archétype de son rôle sur la scène internationale.

Commentaire [DC25]: expliquez !

C. Le rôle hérité comme variable explicative

Comment expliquer la réponse positive du Canada à l'ONU malgré les réticences initiales des bureaucraties d'État? Il convient d'articuler des éléments de long et moyen terme, renvoyant par exemple à des dynamiques institutionnelles enserrant les processus de décision dans un canevas pratique et normatif, à des facteurs conjoncturels. Si l'on s'en tient au contexte immédiat dans lequel s'inscrit la décision du gouvernement canadien de fournir une participation minimale à la MONUOR puis à la MINUAR, il apparaît en définitive surprenant que le gouvernement ait donné son feu vert pour cette contribution. Au printemps 1993, la vie politique canadienne entre en effet dans une phase de transition qui s'achève avec la débâcle des conservateurs aux élections d'octobre 1993. À la fin du mois de juin, l'ancienne ministre de la Défense, Kim Campbell, succède à Brian Mulroney qui démissionne de son poste de

l'ACDI, comportant une feuille d'érable. Je me suis de nouveau demandé pourquoi Brent et moi étions les uniques militaires canadiens dans ce pays, en un moment si périlleux [le 3 avril 1994]. Un bataillon ou même une compagnie de soldats canadiens-français auraient eu un peu plus de sens. ». Roméo Dallaire. *J'ai serré la main du diable...* Op.cit., p. 282.

⁶⁸⁴ Director International Security and Defense Relations Division to Director international Policy, DND, 1^{er} mars 1994, (A) 1996/1167, p. 324.

⁶⁸⁵ Le général Baril raconte à ce sujet comment la délégation française à l'ONU, toute pressée qu'elle était de passer le relais aux Nations unies, a lors de réunions préparatoires à la mission de reconnaissance technique, présenté la situation au Rwanda du printemps 1993, comme « un rêve en couleurs ». Entretien, Général Maurice Baril, Ottawa, 17 mai 2005.

premier ministre. Or on l'a vu, Brian Mulroney a fait montre d'un certain intérêt vis-à-vis de la situation politique rwandaise. Cependant, dans une période qui s'apparente plus à une fin de règne, il semble raisonnable de supposer que le dossier rwandais ne reçoive plus la priorité. Son successeur, Kim Campbell, ayant été aux commandes du ministère de la Défense lors de la création de la MONUOR, est quant à elle bien placée pour savoir que d'une part les ressources de la défense canadienne sont étirées à leur maximum, et que d'autre part les bénéfices politiques que pourraient lui rapporter une contribution robuste du Canada au soutien d'un processus de paix dans ce petit pays d'Afrique centrale, sont bien minces.

Dans la même perspective, il n'est guère surprenant que l'arrivée au pouvoir des libéraux en octobre ne change pas fondamentalement la donne : le parti libéral va faire sien le programme de restrictions budgétaires qui touche de plein fouet le ministère de la Défense. De plus, il faudra attendre le début de l'année 1995 pour que le gouvernement se dote d'un énoncé de politique étrangère fixant les grandes orientations politiques du Canada⁶⁸⁶ en la matière. Enfin, du fait de la campagne électorale de septembre 1993, le Parlement est dissous le 8 septembre, et l'ouverture de la 35^{ème} législature intervient à la mi-janvier 1994 ; or dans un régime parlementaire, toute décision d'envoyer des troupes canadiennes à l'étranger doit au préalable faire au minimum l'objet d'un débat voire d'un vote au Parlement. Tous ces facteurs expliquent en partie que la mission au Rwanda ait été loin de constituer la priorité pour le gouvernement.

Dès lors, si le gouvernement canadien décide au final de contribuer à la mission de maintien de la paix au Rwanda, c'est en vertu du *rôle traditionnel* qui est dévolu à une « puissance moyenne » comme le Canada. Comme l'attestent plusieurs documents du ministère de la Défense, la motivation première avancée par les officiels de la Défense et des Affaires extérieures est le soutien à l'ONU. C'est donc une configuration des plus classiques qui se met en place dans laquelle la diplomatie canadienne est sollicitée pour apporter sa contribution à la MONUOR puis à la MINUAR en raison du *statut* de « puissance moyenne » du Canada et des qualités qui lui sont traditionnellement associées.

⁶⁸⁶ Gouvernement du Canada. *Le Canada dans le Monde*. Op. cit.

Le fait que l'ONU se tourne vers le Canada dès le mois de mai 1993 pour lui demander de prendre le commandement de la MONUOR doit bien sûr être interprété en fonction des liens qui unissent le gouvernement canadien et l'organisation internationale, liens renforcés par le soutien indéfectible du Canada à l'ONU depuis sa création et cristallisés autour de la fonction de *peacekeeper*. L'ONU cherche un pays francophone sans passé colonial, ce qui exclut *de facto* la France et la Belgique, pour assurer le commandement de la MONUOR, et c'est donc tout naturellement pourrait-on dire qu'elle sollicite la mission canadienne à New York⁶⁸⁷. Le général Dallaire est chaudement recommandé par le général Maurice Baril en personne⁶⁸⁸, qui l'appuie également dans sa passation de commandement à la MINUAR.

L'adéquation au rôle est en outre renforcée par le cadre normatif dans lequel il s'inscrit : que ce soit du côté du ministère de la Défense ou des Affaires extérieures, la MINUAR est perçue comme une mission de maintien de la paix « classique », c'est-à-dire un domaine dans lequel le Canada a déjà fait les preuves de son expérience, et qui plus est ayant de bonnes chances de succès. En ce sens, la participation initiale du Canada à la MONUOR puis à la MINUAR doivent se comprendre comme une décision de routine, ne remettant pas en question le rôle traditionnel dévolu au gouvernement canadien dans ce domaine, et même dans une certaine mesure, le confortant. Si le gouvernement canadien accepte de participer aux missions de maintien de la paix au Rwanda, c'est en vertu du *rôle hérité* par le Canada dans ce domaine, qui suppose qu'il réponde positivement aux attentes de ses partenaires internationaux.

⁶⁸⁷ Le Sénégal avait également été envisagé dans un premier temps comme possible contributeur à la MONUOR.

⁶⁸⁸ Dallaire et Baril se sont rencontrés à la fin des années 1980 alors qu'ils travaillaient tous deux au Quartier général de la défense nationale à Ottawa. Ils sont devenus amis au cours des négociations difficiles, et finalement inefficaces, qu'ils ont mené auprès des hautes autorités du ministère pour faire revaloriser le budget de la Défense pour faire valoir la nécessaire augmentation des capacités des forces canadiennes afin que celles-ci ne soient plus considérées comme « une armée de vitrine ». Dallaire parle de Baril comme d'un intime ». Roméo Dallaire. *Op.cit.*, p. 85.

II. Le contexte de l'intervention canadienne au Zaïre : l'interprétation d'un rôle non conventionnel

Dans un article s'efforçant de démêler l'écheveau des raisons qui poussent le Canada à prendre, en novembre 1996, le commandement d'une force multinationale d'intervention dans l'est du Zaïre Andrew Cooper et Ian Taylor qualifient la politique canadienne d'« aberration »⁶⁸⁹ : le qualificatif n'est pas trop fort pour souligner le caractère tout à la fois exceptionnel et incongru de cette décision ; il renvoie également à l'idée que cet acteur s'est, à cette occasion, affranchi des codes qui encadrent l'exercice de son rôle dans la gestion des conflits internationaux.

La réponse choisie par le gouvernement de Jean Chrétien pour faire face à la crise humanitaire et politique qui secoue à nouveau la région des Grands Lacs africains à l'automne 1996 constitue en effet un précédent dans la politique étrangère canadienne : pour la première fois de son histoire, le Canada intervient directement sur le sol africain en prenant le commandement d'une force multinationale sous l'égide du chapitre VII de la charte des Nations unies. Cette décision prend corps dans un contexte particulier : à la différence du Rwanda, c'est la lecture humanitaire qui domine dans l'analyse de la situation au Zaïre. Ce prisme interprétatif favorise l'émergence de réponses – ici la création d'une force multinationale d'intervention – s'inscrivant aux marges des représentations classiques de la souveraineté. Cette période est également celle d'une relative indécision quant au rôle que doivent assumer les États les plus puissants (retrait *vs* engagement) dans la gestion des crises internationales : une fenêtre d'opportunité est dès lors créée qui autorise des acteurs comme le Canada à investir la place, laissée vacante de leader d'une force multinationale.

⁶⁸⁹ Andrew Cooper, Ian Taylor. 'Made in Africa' versus 'out of Africa': comparing South Africa's non-Leadership with Canada's leadership in the 1996 crisis in eastern Zaïre. *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 39 (1), March 2001, p. 23-41, p. 39.

A. L'interprétation de la situation zaïroise : la lecture humanitaire comme filtre interprétatif dominant

La décision de mettre sur pied une force multinationale d'intervention trouve son origine dans les problèmes engendrés par les camps de réfugiés à l'est du Zaïre. Longtemps envisagée comme un problème interne aux États, la question des réfugiés est progressivement reconnue comme comportant une dimension internationale, eu égard aux conséquences particulièrement déstabilisatrices pour les États hôtes d'un afflux massif de réfugiés⁶⁹⁰. Cette reconnaissance amène, dans certaines conditions, à considérer la présence de camps de réfugiés comme une menace pour la paix et la sécurité internationale, légitimant dès lors l'intervention de la communauté internationale⁶⁹¹. Par ailleurs, le traitement des problèmes afférents à la présence massive de réfugiés se situe au croisement de trois logiques intimement reliées : celle, purement humanitaire visant à assurer l'acheminement optimal de l'aide aux populations ; une logique politique favorisant le rapatriement des personnes réfugiées dans leur pays d'origine, et une approche sécuritaire soulignant, le cas échéant, la nécessité d'une démilitarisation des camps comme préalable au rapatriement.

En ce qui concerne les camps du Zaïre, la lecture dominante est celle des organismes humanitaires. Pour les États les plus puissants de la communauté internationale, elle offre l'avantage de circonscrire leur intervention éventuelle à un domaine bien précis (aide humanitaire, voire création de corridors), tout en servant certains aspects de leurs agendas politiques dans le processus de redistribution des cartes qui s'opère en Afrique centrale à cette époque.

Commentaire [DC26]: Où est la contradiction entre les deux ?

La lecture humanitaire est cependant loin d'être la seule possible. En premier lieu, le problème des camps du Zaïre s'inscrit dans le prolongement direct de la guerre civile rwandaise et du génocide d'avril 1994. Pour échapper à l'avancée des troupes de Paul Kagamé sur Kigali les anciens dignitaires du régime rwandais et instigateurs du génocide organisent l'évacuation massive de près de deux millions de Hutu Rwandais dans les pays

⁶⁹⁰ Alan Dowty, Gil Loescher. Refugee Flows as Ground for International Action. *International Security*, 21 (1), p. 43-71, Summer 1996, p. 59.

⁶⁹¹ Howard Adelman. The Ethics of Humanitarian Intervention: The Case of the Kurdish Refugees. *Public Affairs Quarterly*, 6 (1), January 1992, p. 62-87.

frontaliers⁶⁹². Plus de la moitié de cette population se rassemble dans des camps situés à l'est du Zaïre⁶⁹³ dans la province du Kivu⁶⁹⁴. Ces camps vont servir de bases arrière aux anciens membres des forces armées rwandaises (FAR) et aux miliciens Interahamwe pour lancer des assauts répétées contre le Rwanda ; ils s'attaquent également aux populations tutsi de la province du Kivu, les Banyarwanda⁶⁹⁵, dans le but de créer des enclaves hutu à l'intérieur de la province. Les exactions commises par les ex-FAR contribuent ainsi à alimenter un climat de violence permanent, tout en se greffant sur les conflits locaux qui opposent par exemple les populations Banyamulenge⁶⁹⁶ du Sud-Kivu aux populations locales soutenues par les forces armées zaïroises.

⁶⁹² Il s'agit de la Tanzanie, qui compte près de 530 000 réfugiés, et du Burundi où sont rassemblées 85 000 personnes. Fiona Terry. *The Humanitarian Impulse : Imperatives versus Consequences*. In H. Adelman. G. C. Rao (eds). *War and Peace in Zaire/Congo. Analyzing and Evaluating Intervention: 1996-1997*. Trenton, Africa World Press, 2004, p. 187-253, p. 190.

⁶⁹³ En novembre 1996, le Haut commissariat aux réfugiés (HCR) évalue à 1,2 million de personnes la population totale des camps, auxquelles il conviendrait d'ajouter le nombre important de personnes déplacées (IDP). La plupart de ces réfugiés sont arrivés entre le mois d'avril et de juillet 1994 et ce flux massif – rien qu'entre le 14 et le 17 juillet 1994, près de 700 000 personnes traversent la frontière – a eu des conséquences humanitaires catastrophiques du fait de l'épidémie de choléra qui s'est déclarée dans ces camps durant l'été 1994. *Ibid.*, p. 200.

⁶⁹⁴ Le Kivu est la province la plus peuplée du Zaïre et, du fait de la composition de sa population – la province compte 40% de Hutu et Tutsi d'origine rwandaise – a été la plus affectée par le génocide rwandais et l'exode massif des Hutu dans la région.

⁶⁹⁵ Les Banyarwanda sont des Zaïrois Tutsi et Hutu d'origine rwandaise : pendant la période coloniale, l'administration belge a entrepris de déplacer ces populations du Rwanda vers le nord Kivu afin de servir de main d'œuvre dans les plantations locales tenues par les Européens. Ces immigrants sont par ailleurs en conflit ouvert avec les populations locales, les Hunde et les Nyanga depuis 1993, ce qui a abouti à la mort de milliers de civils et au déplacement de plus de 200 000 personnes. Abbas H. Gnamo. *The Role of the Interahamwe in the Regional Conflict : The Origins of Unrest in Kivu, Zaire*. In H. Adelman. G. C. Rao (eds). *War and Peace in Zaire/Congo...* Op.cit, p. 85-109, p. 99.

⁶⁹⁶ D'origine également rwandaise, les Banyamulenge, dont le nombre est estimé à 300 000 personnes, sont des Tutsi qui se sont installés dans la région durant la période pré-coloniale et qui vivent donc au Zaïre depuis plus de deux cent ans. En 1996, Kinshasa s'engage dans une politique officielle de persécution à l'encontre de cette population, qui culmine avec la révocation de la nationalité zaïroise accordée aux Banyamulenge, le 29 juin 1996. Ceci participe directement de la stratégie de Mobutu passé maître dans l'art de « diviser pour mieux régner » et ainsi apparaître comme le seul garant de la stabilité et de l'unité nationale. La campagne de nettoyage ethnique orchestrée par les génocidaires rwandais est également soutenue, sinon encouragée, par Mobutu et les autorités locales du Kivu. Pour faire face à ces menaces, une partie des Banyamulenge choisit de prendre les armes et de se révolter, appuyée en ce sens par le gouvernement de Kigali et également par les gouvernements pro-Tutsi du Burundi et de l'Ouganda. Cette coalition d'intérêts explique en partie l'évolution rapide d'un conflit au départ local vers une véritable guerre régionale. Gérard Prunier. *The Great Lakes Crisis. Current History*, 96 (610), May 1997, p. 193-199, p. 197.

Une partie non négligeable de la population regroupée dans ces camps n'est donc pas, de fait, « réfugiée » à proprement parler : parmi les deux millions de Rwandais qui quittent le Rwanda en 94, entre 10 et 15% ont participé au génocide, ce qui les exclut de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés. Les anciens membres des FAR et les Interahamwe vont en outre s'atteler à la construction d'un véritable État dans l'État : Goma devient ainsi la « capitale » du gouvernement génocidaire en exil⁶⁹⁷ et les camps sont réorganisés selon le modèle administratif rwandais (c'est-à-dire divisés en préfectures, communes, secteurs et cellules) ce qui permet à leurs « dirigeants » de s'assurer, au moyen de la terreur et de la propagande du contrôle de la population des camps. Souvent comparés aux camps de réfugiés cambodgiens en Thaïlande qui servirent alors de base militaire aux Khmers rouges⁶⁹⁸, les camps du Kivu ne sont donc pas des camps « classiques », mais des camps militarisés. Les anciens dignitaires rwandais profitent notamment du soutien de Mobutu pour se procurer des armes et certains camps de réfugiés sont transformés en camps d'entraînement militaire. Leur objectif est clair : il s'agit de renverser le gouvernement de Kigali et de rentrer au Rwanda afin de « finir le travail ».

La tâche leur est d'autant plus facilitée que l'aide humanitaire coule à flots de manière ininterrompue de l'été 1994 à novembre 1996⁶⁹⁹. Depuis l'exode massif des réfugiés au début de l'été 1994, largement couvert par les médias occidentaux, l'aide internationale s'est concentrée sur les populations des camps, et les ONG présentes sur place n'ont cessé d'agiter le drapeau d'une catastrophe humanitaire imminente pour justifier l'ampleur des fonds distribués. Malgré les rapports des organisations de défense des droits de l'homme ou d'ONG comme Médecins sans frontières⁷⁰⁰ soulignant le détournement de l'aide et son

⁶⁹⁷ Reconstitué dès le 3 septembre 1994, le gouvernement autoproclamé, présidé par Théodore Sindikubwabo, dispose de ressources financières et militaires considérables : en quittant le pays, les anciens membres du gouvernement rwandais ont littéralement vidé les coffres des banques, ce qui leur a été facilité entre autres par le gel des avoirs Tutsi. Ils ont également emporté avec eux une grosse partie des véhicules et autres éléments matériels. Comme le raconte l'un des protagonistes, *we have money, we left Rwanda with everything except the houses*. Colonel Anselme Nkuliye Kubona cité dans F. Terry. Op.cit., p. 191.

⁶⁹⁸ *Ibid.*, p. 182.

⁶⁹⁹ Sur la période, le rapport du Danish International Development Agency (DANIDA) estime le montant total de l'aide distribuée aux réfugiés à plus de 5 millions de dollars US. DANIDA. *Terms of Reference : Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*. Copenhague : DANIDA, March 1996.

⁷⁰⁰ MSF sera par ailleurs la seule ONG, avec l'International Rescue Committee (IRC), à décider de cesser d'opérer dans les camps de réfugiés à partir d'août 94. *Ibid.*, p. 221.

instrumentalisation à des fins militaires par les anciens dignitaires du régime rwandais⁷⁰¹, la communauté internationale se cantonne à une lecture purement humanitaire de la situation. L'intervention militaire américaine d'août 1994 reflète particulièrement bien l'ambivalence des pays occidentaux sur la question des camps. Singulièrement réticente à intervenir durant le génocide d'avril 1994, l'administration américaine n'a pourtant pas hésité à déployer trois mille hommes à Goma en août, dans le cadre de l'Opération Support Hope mais à des fins strictement humanitaires⁷⁰².

D'autres acteurs que les ONG et les groupes de défense des droits de l'homme ont pourtant mis en avant la prégnance des logiques politiques et sécuritaires dans la situation des camps, qui fait l'objet de plusieurs rapports et enquêtes d'organismes des Nations unies. En septembre 1994, l'envoyé spécial du Secrétaire général pour le Rwanda, M. Shaharyar Khan, entreprend une mission d'évaluation de la situation des camps au Zaïre et en Tanzanie. Le rapport qu'il remet au Secrétaire-général est sans ambiguïté : la séparation des anciens soldats, dignitaires et miliciens du reste des réfugiés est la seule solution pour faciliter le rapatriement de près d'un million de personnes au Rwanda⁷⁰³. Le comité de travail établi par la suite entre les autorités zaïroises, le HCR et le PNUD arrive aux mêmes conclusions, et recommande, entre autres, la mise sur pied d'une force multinationale de 10 à 12 000 hommes ayant pour mandat de séparer les leaders politiques, les miliciens et les soldats du reste de la population des camps. Dans son rapport final du 18 novembre 1994, Boutros Boutros-Ghali écarte cette solution jugée beaucoup trop risquée et surtout peu susceptible d'obtenir un vote favorable au Conseil de sécurité. Il opte pour une demi-mesure en proposant d'établir une mission de maintien de la paix distincte de la MINUAR⁷⁰⁴ bien que restant sous son contrôle opérationnel : cette mission aurait pour mandat d'assurer la sécurité du personnel humanitaire ainsi que de mettre en place des couloirs sécurisés afin de permettre le rapatriement des réfugiés au Rwanda. Le Secrétaire général estime qu'une telle force devrait comprendre entre

⁷⁰¹ African Rights a par exemple décrit la situation des camps comme l'un des abus les plus flagrants de l'aide humanitaire des temps modernes. Cité dans Christian P. Scherrer. *Genocide and Crisis in Central Africa. Conflict Roots, Mass Violence and Regional War*. Westport, Praeger : 2002, p. 145.

⁷⁰² F. Terry. Op.cit., p. 201.

⁷⁰³ *Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Assistance Mission to Rwanda*. 6 October 1994, S/1994/1133, p. 5.

⁷⁰⁴ La MINUAR se termine le 8 mars 1996.

trois et cinq mille hommes⁷⁰⁵. Bien que cette proposition reçoive un accueil pour le moins mitigé au Conseil de sécurité⁷⁰⁶, Boutros Boutros-Ghali engage néanmoins un processus de consultation d'une soixantaine de pays susceptibles de fournir des contingents : seule une délégation se dit officiellement prête à mettre une unité à disposition de l'opération⁷⁰⁷. Le Canada, parmi les premiers approchés par le Secrétaire général, décline cette requête.

Écartant définitivement l'idée d'une mission de maintien de la paix au Kivu, l'ONU va dès lors se contenter de gérer le statu quo en concentrant ses efforts sur la stabilisation de la situation. Au début de l'année 1995, le HCR lance un programme de soutien aux forces armées zaïroises afin de permettre à celles-ci de se déployer dans les camps pour y rétablir la sécurité. À la surprise générale, le programme fonctionne bien et au printemps 1995, la situation dans les camps est stabilisée⁷⁰⁸. Mais en avril, le gouvernement zaïrois fait volte-face et décide de rapatrier la population des camps par la force. Après des pourparlers avec le HCR, le Zaïre renonce au rapatriement forcé mais obtient du HCR que celui-ci s'engage dans une politique de soutien au retour volontaire⁷⁰⁹. Parallèlement, le régime de Mobutu continue

⁷⁰⁵ Report of the Secretary-General on security in the Rwandese refugee camps. 18 November 1994, S/1994/1308.

⁷⁰⁶ Le 30 novembre, le Conseil de sécurité estime que les options envisagées dans le rapport du Secrétaire général soulèvent des problèmes complexes qu'il faudra élucider ». Aucune mention n'est par ailleurs faite d'une éventuelle force multinationale. *La situation concernant le Rwanda*. 30 novembre 1994, S/PRST/1994/75, p. 2.

⁷⁰⁷ Deuxième rapport du Secrétaire général sur la sécurité dans les camps des réfugiés rwandais. 25 janvier 1995, S/1995/65, p. 6.

⁷⁰⁸ La volonté de coopération du gouvernement zaïrois pour aider à résoudre les problèmes liés aux camps du Kivu s'explique en large partie par la situation délicate dans laquelle se trouve le général Mobutu à l'époque. Fragilisé sur le plan international suite à la transition démocratique avortée de 1991, Mobutu a vu dans les camps de réfugiés rwandais un bon moyen de donner des gages de sa bonne volonté aux pays occidentaux. La situation présentait également des avantages sur le plan interne, en permettant notamment de retarder le processus électoral. Les liens étroits que Mobutu entretient avec les Hutu rwandais, matérialisés par l'approvisionnement en armes des soldats et des miliciens des camps, lui ont en effet permis de s'assurer par la force du contrôle de la population du Kivu, notamment les Banyamulenge, dans une province considérée comme le bastion de l'opposition anti-mobutiste. Wm C. Reed. *Guerillas in the Midst : The Former Government of Rwanda and the Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo-Zaire*. In Clapham C. (ed.). *African Guerillas*. London : James Currey and Bloomington, Indiana University Press, 1998, p. 134-154.

⁷⁰⁹ L'ambivalence du gouvernement zaïrois s'explique par la situation politique très particulière de l'année 1995 ; suite à l'échec de la Conférence nationale Mobutu a été contraint d'accepter un Premier ministre qui ne soit pas issu de son parti politique : Joseph Kengo wa Dondo est élu à ce poste en juin. Le bicéphalisme de l'exécutif se ressent de manière particulièrement aiguë sur la question des camps : Kengo, au contraire de Mobutu, est désireux de régler le problème des réfugiés rapidement afin de

de soutenir les incursions des ex-membres des FAR en territoire rwandais en assurant leur approvisionnement en armes, alors que ceux-ci deviennent de plus en plus impliqués dans les conflits locaux de l'est du Zaïre. Les exactions répétées de ces combattants, alliés pour l'occasion aux forces armées zaïroises, à l'encontre des populations locales accélèrent le processus de déliquescence du régime mobutiste. Une partie des Banyamulenge persécutés à la fois par le régime⁷¹⁰ et par les Hutu rwandais s'allie avec l'Alliance des Forces démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL)⁷¹¹ menée par Laurent-Désiré Kabila, un opposant de longue date de Mobutu.

Ce qui n'était au départ qu'un conflit local fait progressivement tâche d'huile et envenime considérablement les relations entre les gouvernements rwandais et zaïrois. L'ambivalence de Mobutu sur la question des camps renforce la méfiance des autorités rwandaises ; en outre, le gouvernement rwandais ne peut que constater que les pays occidentaux s'en tiennent à une condamnation de pure forme des incursions des réfugiés hutu en territoire rwandais. Cette passivité de la communauté internationale, couplée aux massacres des populations tutsi de l'est du Zaïre contribuent à la radicalisation du gouvernement rwandais⁷¹², désormais persuadé

gagner des soutiens politiques au Kivu. Wm C. Reed. Public Policy, Contested Government, and State Decay : Zaire as a Regional Actor in the Great Lakes Crisis. . In Adelman H., Rao G.C. (eds). *War and Peace in Zaire/Congo...*, Op.cit., p. 137-163, p. 144. :

⁷¹⁰ Le 8 octobre 1996, le vice-gouverneur de la ville de Bukavu au Kivu décrète que les Banyamulenge doivent quitter le territoire zaïrois. En réponse à cet ultimatum, les Banyamulenge se soulèvent contre le gouvernement local. *Ibid.*, p. 146.

⁷¹¹ L'AFDL, qui rassemble une coalition hétéroclite d'opposants au régime de Mobutu, apparaît pour la première fois comme un acteur important du conflit le 16 octobre 1996. Les combattants Banyamulenge forment le noyau dur initial de l'Alliance dont le porte-parole autoproclamé est Laurent-Désiré Kabila.

⁷¹² Cette radicalisation est directement liée au changement de stratégie des anciens membres des FAR et instigateurs du génocide présents dans les camps. À partir du mois de juin 1996, les raids menés à l'intérieur du Rwanda prennent pour cibles des civils, tout particulièrement des survivants du génocide et des personnes susceptibles de témoigner contre les anciens dignitaires de Kigali. Aux yeux du gouvernement rwandais, ces actions constituent les prémisses d'un nouveau génocide, et contribuent à faire pencher la balance en faveur d'une solution militaire. Le refus, en juillet 1996 alors qu'un accord de principe avait été donné quelques mois plus tôt, du gouvernement rwandais de signer le traité de l'OUA instituant un accord de non agression entre les pays d'Afrique centrale, ainsi que l'opposition de Kigali à la réélection de Boutros Boutros-Ghali comme Secrétaire général de l'ONU témoignent de cette radicalisation du gouvernement rwandais, enfermé dans une logique de « seuls contre tous ». Roger Winter. *Lancing the Boil : Rwanda's Agenda in Zaire*. In Adelman H., Rao G.C. (eds). Op.cit., p. 109-137, p. 117 et suiv.

que la seule solution consiste à démanteler les camps de réfugiés par la force⁷¹³. Kigali ne fait d'ailleurs pas mystère de ses projets et met en garde à plusieurs reprises le gouvernement zaïrois : à partir de l'été 1996, les autorités politiques rwandaises expriment clairement leur intention de ne pas rester inactives face à la détérioration de la situation dans l'est du Zaïre, considérée comme menaçant directement les intérêts nationaux du Rwanda. Pour répondre à ces menaces, le gouvernement rwandais choisit par ailleurs d'apporter un soutien logistique et militaire aux forces de l'AFDL : à partir de l'été 1996, les autorités de Kigali décident d'un programme d'entraînement et d'équipement des groupes congolais s'opposant à Mobutu, notamment les Banyamulenge, devenant de fait de plus en plus impliquées sur le terrain. Le fait que l'AFDL ait ainsi pu profiter de l'expérience et de l'équipement des militaires rwandais – mais également ougandais – lui permet de prendre un avantage décisif sur ses adversaires.

La rébellion des Banyamulenge s'étend rapidement à toute la province du Kivu : le 24 octobre 1996 la ville d'Uvira tombe aux mains des rebelles, suivie par Bukavu le 28. Les troupes de l'AFDL orientent leur stratégie sur Goma, « fief » des génocidaires rwandais. L'embrassement de l'est du Zaïre attise les tensions régionales et Mobutu accuse ouvertement Kigali de soutenir militairement les rebelles de l'AFDL. Surtout, l'avancée des rebelles provoque un afflux massif de réfugiés des camps du Sud-Kivu vers le nord, notamment à Mugunga, au nord-ouest de Goma : le camp, déjà l'un des plus peuplés de l'est du Zaïre, doit faire face à l'arrivée de près de 400 000 personnes supplémentaires. Les télévisions occidentales retransmettent en boucle les images de réfugiés errant sur les routes par dizaines de milliers en essayant de fuir les combats, alors que les rares ONG encore présentes sur place mettent en garde contre le risque imminent d'une catastrophe humanitaire, ravivant ainsi le souvenir de l'épidémie de choléra qui avait frappé les camps durant l'été 1994.

⁷¹³ C'est en fait la solution prônée par le Rwanda depuis le début de la crise, en août 1994. Les autorités rwandaises ont essayé à plusieurs reprises d'organiser le rapatriement des ressortissants réfugiés au Zaïre, et ont opté pour des méthodes de plus en plus musclées. Le recours à la force cesse cependant d'être une option politique après l' Operation Return d'avril 1995 durant laquelle le gouvernement rwandais attaque le camp de Kibeho afin de provoquer un retour massif. L'intervention se conclut par le massacre de près de deux mille personnes – chiffre contesté par Kigali – et entache durablement l'image du régime sur la scène internationale. Abbas H. Gnamo. *The Role of the Interahamwe in the Regional Conflict...* Op.cit., p. 96.

Le spectre d'une nouvelle catastrophe humanitaire imminente dans la région est à l'évidence un facteur de première importance à l'origine de la mobilisation de la communauté internationale. Cette thèse défendue notamment par les ONG⁷¹⁴ présentes sur place a par ailleurs bénéficié d'une très large couverture médiatique⁷¹⁵. En outre, au regard du précédent rwandais, le choix de l'inaction apparaît comme beaucoup trop coûteux pour les pays occidentaux et pour le système des Nations unies dans son ensemble, dont la légitimité et l'autorité sont déjà fortement affaiblies. Enfin, à partir du moment où la dynamique de mobilisation est enclenchée, la crise est par la suite reconnue comme une « menace à la paix et à la sécurité internationale », ce qui permet de poser un prémisses légal à une intervention militaire internationale dans la région.

B. La dimension stratégique du rôle : l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité

Après deux ans d'atermoiements, la communauté internationale « se saisit officiellement » de la question au début du mois de novembre 1996. Pour autant, ceci ne signifie pas qu'un consensus se dessine sur la réponse à apporter à cette nouvelle crise. Les pays occidentaux, en particulier les grandes puissances, restent en effet divisés et peinent à formuler une position commune. Cette absence de consensus favorise l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour le gouvernement canadien, en lui permettant de revendiquer le rôle

⁷¹⁴ Les ONG ne sont pas les seules à soutenir cette position : à la fin du mois d'octobre, le responsable du HCR, Sadako Ogata est d'avis que la catastrophe humanitaire à venir pourrait être d'une ampleur plus grande qu'en 1994. D'autres acteurs comme Stephen Lewis, ancien ambassadeur du Canada à l'ONU et disposant d'une grande expérience des terrains africains prévoit également l'un des pires désastres que l'Afrique n'ait jamais connu. *The Globe and Mail*. Novembre 1^{er}, p. A14.

⁷¹⁵ À cet égard, certains observateurs ont noté que la situation dans les camps aurait été, volontairement ou par manque d'information, dramatisée par les ONG présentes sur place, engagées dans une véritable campagne médiatique visant à faire admettre la nécessité d'une intervention militaire internationale. Nik Gowing rapporte par exemple qu'un journaliste italien lui aurait confié avoir été délibérément utilisé » par les ONG et que les conditions dans les camps étaient normales ». Nik Gowing. *Dispatches from Disaster Zones : The Reporting of Humanitarian Emergencies*. Présenté à la Conférence New Challenges and Problems for Information Management in Complex Emergencies : Ominous Lessons from the Great Lakes and Eastern Zaire in late 1996 and early 1997, London, 27 May 1997, papier non publié, p. 22-25. Cet exemple soulève par ailleurs tout le problème du recueil de l'information sur la situation des réfugiés, question qui constitue, comme on le verra, une pomme de discorde récurrente durant la gestion de la crise dans l'est du Zaïre, servant tantôt à légitimer ou à discréditer les velléités d'intervention.

de leader de la force multinationale d'intervention au Zaïre, un rôle laissé en vacance par les grandes puissances.

Face à la détérioration de la situation dans l'est du Zaïre, le Secrétaire général de l'ONU réfléchit à l'organisation d'une conférence régionale sur la région des Grands Lacs, réunissant entre autres les différents pays concernés afin d'arriver à un règlement politique de la crise. Il prend également la décision de nommer un envoyé spécial pour la région des Grands Lacs afin de coordonner les opérations de l'ONU et du HCR et de servir de médiateur entre les différentes parties en présence. À cette fin, Boutros Boutros-Ghali contacte la délégation canadienne à New York, le 26 octobre : le choix d'un émissaire canadien comporte en fait de nombreux avantages aux yeux du Secrétaire général. L'envoyé spécial se doit effet d'être bilingue, reconnu pour ses talents diplomatiques, et ressortissant d'un pays considéré comme « neutre » dans la région, c'est-à-dire sans passé impérialiste. Par l'intermédiaire de Robert Fowler ambassadeur du Canada à l'ONU, le MAECI recommande la nomination du neveu du Premier ministre canadien, Raymond Chrétien. Diplomate de carrière, Raymond Chrétien a également été affecté en Afrique centrale, en tant qu'ambassadeur du Canada au Zaïre avec accréditation au Rwanda, au Burundi et au Congo, de 1978 à 1981. La recommandation émane en fait directement du Premier ministre lui-même, et Jean Chrétien téléphone personnellement à Boutros Boutros-Ghali le 27 octobre pour discuter des termes du contrat : il s'agit d'une nomination de courte durée, ne dépassant pas deux mois, durant lesquels l'envoyé spécial bénéficiera d'une large indépendance par rapport au secrétariat des Nations unies. Le Premier ministre s'engage également à mettre à disposition de l'envoyé spécial un avion des forces armées canadiennes⁷¹⁶. Le Conseil de sécurité approuve la nomination de Raymond Chrétien le 1^{er} novembre⁷¹⁷ ; le 5, celui-ci s'envole pour la France où il rencontre le président Mobutu, en convalescence dans une clinique du sud du pays. Sa mission consiste à dresser une évaluation de la situation sur place et de faire des recommandations en ce sens au secrétaire général. La nomination de Raymond Chrétien signifie également que le gouvernement du Canada se trouve désormais impliqué, au moins indirectement, dans la gestion de la crise zaïroise. Mais pour l'heure, il ne s'agit que d'une approche indirecte,

⁷¹⁶ John B. Hay. *Conditions of Influence : A Canadian Case Study in the Diplomacy of Intervention*. Ottawa : Norman Paterson School of International Affairs, Occasional Paper n°19, 1999, p. 6-7.

⁷¹⁷ S/PRST/1996/44, 1^{er} novembre 1996.

cohérente avec les engagements traditionnels du gouvernement, notamment en matière de soutien à l'ONU.

La nomination d'un envoyé spécial dans la région des Grands Lacs étant acquise, les efforts du secrétariat général vont ensuite s'orienter vers la rédaction d'une résolution du Conseil de sécurité concernant la situation au Zaïre. Toutefois, les pays occidentaux sont partagés sur la question : si tous s'accordent sur la nécessité de faire quelque chose, la forme que doit prendre une éventuelle intervention de la communauté internationale fait débat. La préférence du Secrétaire général va très nettement en faveur d'une force militaire internationale et à partir du 5 novembre, il essaye de rallier les différentes délégations, européennes et américaine, à sa position. Dans une lettre au Conseil de sécurité du 7 novembre, Boutros Boutros-Ghali déclare que la situation au Zaïre est intolérable et demande la création d'une force militaire internationale afin de stabiliser la situation et permettre aux organismes humanitaires de porter secours aux réfugiés⁷¹⁸. Des pays comme la France sont prêts à soutenir une telle résolution autorisant la création d'une force multinationale sous chapitre VII, alors que d'autres comme l'Allemagne ou la Grande Bretagne, estiment que le mandat d'une telle force doit être limité à la création de couloirs humanitaires afin de permettre le rapatriement des réfugiés. Le 8 novembre, le Secrétaire général demande expressément au Conseil d'approuver la création d'une force d'intervention sous le chapitre VII ; mais la situation est très vite bloquée, certains pays ne voulant pas s'engager en l'absence d'autorisation de recours à la force, et d'autres refusant d'autoriser une mission sous chapitre VII en l'absence d'engagements fermes de fournitures de troupes de la part des États membres⁷¹⁹.

Pour sortir de ce dilemme, le Secrétaire Général opte pour une solution d'accommodement, en considérant séparément le *principe* d'une intervention dans l'est du Zaïre, et son *cadre opérationnel*. Le texte de la résolution 1078, adoptée le 9 novembre 1996, est à cet égard emblématique de cette recherche de compromis : la résolution demande aux

⁷¹⁸ S/1996/916, 7 novembre 1996.

⁷¹⁹ Dans un fax relatant les discussions qui entourent la rédaction d'une résolution sur la situation au Zaïre, la délégation canadienne à New York qualifie la situation de « chicken and egg situation ». PRMNY New York to NDHQ Ottawa. *Eastern Zaire: Adoption of SC Resolution 1078*. Message WKGR0695, November 9, 1996. (A) 96/1168, p. 348-352.

États membres de se préparer à délivrer de l'aide humanitaire et à aider au rapatriement des réfugiés. Elle invite le Secrétaire général « à adopter un concept d'opérations et un cadre pour une mission humanitaire, soutenue militairement le cas échéant »⁷²⁰. Concrètement, elle ne fait qu'initier la préparation pour une action éventuelle, tout en remettant à plus tard le vote d'une deuxième résolution précisant le cadre – opération multinationale sous chapitre VII ou opération de maintien de la paix sous contrôle onusien – de cette intervention.

La question d'un éventuel déploiement d'une force multinationale dans l'est du Zaïre reste donc entière. Comme le résume un fax de la délégation canadienne à New York, le vote d'une seconde résolution autorisant le déploiement d'une telle force dépend entièrement de l'existence ou non d'un pays prêt à en assumer la responsabilité⁷²¹. Le problème cependant est qu'aucun pays, parmi les grandes puissances, n'est prêt à assumer un tel rôle : les positions américaines et françaises, les deux États les plus susceptibles de jouer le rôle de leader, se révèlent irréconciliables sur le dossier zairois. Le jeu est dès lors particulièrement ouvert, et c'est l'absence de leadership « naturel » qui va permettre l'investissement de ce rôle par le Canada : à peine une semaine plus tard, la Force sera bel et bien autorisée à se déployer et ce sous commandement canadien. L'absence de consensus entre les grandes puissances, au premier rang desquelles la France et les États-Unis, créent une structure d'opportunité particulière pour le gouvernement canadien.

Alliée de longue date de Mobutu et ayant de nombreux intérêts dans la région, la France est le premier pays à suggérer d'envoyer une force multinationale dans la région, sur le modèle de l'opération Turquoise. Le 30 octobre, Paris propose l'organisation d'un sommet régional réunissant les chefs d'État du Zaïre, du Rwanda, de l'Ouganda, de la Tanzanie, du Kenya et du Burundi afin de trouver un règlement global à la crise que traverse la région. Pour le président Jacques Chirac, le sommet doit traiter des problèmes des réfugiés de manière prioritaire, mais également adresser des questions telles que celles relatives au nécessaire jugement des auteurs des massacres des années 1993-94, ainsi que les problèmes de l'organisation du pouvoir au Burundi et au Rwanda⁷²². Lors du sommet franco-espagnol du

⁷²⁰ S/RES/1078/1996, 9 novembre 1996.

⁷²¹ PRMNY New York to NDHQ Ottawa, *Op.cit.*

⁷²² Jacques Castonguay. *L'intervention canadienne au Zaïre*. Document non publié, rédigé pour le ministère de la Défense canadienne, Ottawa, date inconnue, p. 10.

4 novembre à Madrid, Jacques Chirac lance un appel à la communauté internationale pour une action militaire d'urgence au Zaïre, tout en précisant qu'il n'est pas question pour Paris d'agir seul et que toute intervention nécessite la participation d'autres pays européens, des Américains et des pays africains. Officiellement, il s'agit de créer des couloirs humanitaires afin de rétablir l'acheminement de l'aide ; les préférences françaises vont également en faveur de la réinstallation des réfugiés dans les camps, privilégiant de fait le statu quo. Surtout, Paris voit d'un très mauvais œil la rébellion menée par Kabila, soutenue en sous-main par le Rwanda et l'Ouganda, deux pays perçus par les officiels français comme les « chevaux de Troie » des intérêts Américains dans la région⁷²³. Dès lors, l'objectif prioritaire de la diplomatie française est de s'assurer du maintien de Mobutu au pouvoir⁷²⁴, en sauvegardant la stabilité du Zaïre quitte à sacrifier celle du Rwanda voisin.

Commentaire [D27]: le nouveau bouquin de Prunier sur la guerre en RDC est enfin sorti et vous ne l'utilisez pas !

Le problème pour les autorités françaises est qu'elles ne disposent plus des relais nécessaires au Conseil de sécurité pour faire valoir leur position : les controverses suscitées par l'opération Turquoise ont en effet entamé la légitimité de Paris à intervenir directement en Afrique⁷²⁵. Considérée hier encore comme un leader « naturel » sur les questions relatives à la gestion des crises africaines, la diplomatie française, du fait de l'implication passée de Paris dans la région des Grands Lacs, ne peut se prévaloir du principe de neutralité désormais nécessaire pour justifier une intervention militaire, même à des fins humanitaires. L'accueil particulièrement réservé qui est fait à la proposition française témoigne de la perte de crédibilité de la France sur ce plan, auprès des acteurs africains comme occidentaux. Lors du sommet de Nairobi du 5 novembre, les huit chefs d'État africains présents ainsi que la

⁷²³ La chute du mur a en effet rendu caduque, aux yeux de Washington, l'existence des sphères d'influence françaises (le « pré carré ») en Afrique, et l'administration américaine a exprimé ce point de vue à de nombreuses reprises. Le Zaïre fait également les frais des dissensions entre les États-Unis et la France sur deux autres dossiers importants, le conflit au Proche Orient et le Soudan. Enfin, la période est celle d'un profond remaniement de la politique de coopération française en Afrique (fermeture des bases militaires, réforme du ministère de la coopération) qui provoque des résistances au sein de l'administration : dans cette perspective, une intervention militaire française au Zaïre est perçue par une partie de la bureaucratie comme un moyen de réaffirmer l'importance de la politique d'influence de Paris dans la région. Asteris Hularias. *The Anglosaxon Conspiracy : French Perceptions of the Great Lakes Crisis. Journal of Modern African Studies*, 36 (4), 1998, p. 563-609.

⁷²⁴ Et ce jusqu'à la chute de Kinshasa en mai 1997, comme en témoigne la mise à disposition de Mobutu, par Paris : d'une force de trois cent mercenaires au début de l'année 1997. *Ibid.*, p. 596.

⁷²⁵ Pour une analyse détaillée de la politique française au Conseil de sécurité à cette période voir la thèse de David Ambrosetti. *La politique internationale comme espace de jugement : la pratique légitimatrice de la diplomatie française dans la gestion onusienne des conflits*. Op. cit.

délégation de l'OUA, tout en appelant à la création d'une force multinationale insistent sur son caractère « neutre » ; par la voix de son ministre des Affaires étrangères, le gouvernement rwandais s'oppose catégoriquement au projet français, en indiquant que si telle force devait voir le jour, elle « serait combattue par tous les moyens »⁷²⁶. La Grande-Bretagne quant à elle, tout en soutenant le principe des couloirs humanitaires demande des « clarifications » sur le projet français. Enfin, l'ambassadeur américain au Rwanda estime qu'il ne voit pas l'utilité d'une intervention militaire extérieure.

La France ne pouvant, pour toutes ces raisons, prétendre au rôle de leader sur le dossier zaïrois, l'autre pays naturellement pressenti est les États-Unis. Or jusqu'au vote de la résolution 1080 autorisant la création d'une force multinationale sous chapitre VII de la Charte, les Américains s'opposent farouchement à toute forme d'intervention militaire dans la région.

Commentaire [D28]: faire remonter ces éléments plus haut plutôt que de dire à trois reprises que les positions française et américaine sont inconciliables

Depuis l'opération « Restore Hope » en Somalie où dix huit rangers américains ont été tués par des rebelles somaliens le 3 octobre 1993, l'administration américaine est particulièrement réticente à intervenir en Afrique à moins d'un « intérêt national » clairement identifié. La politique de non intervention promue par les Américains sur le dossier zaïrois résulterait donc largement de ce qu'il a été convenu d'appeler le « syndrome de Mogadiscio »⁷²⁷. Mais à l'instar de leurs homologues français, les officiels américains ne sont pas dénués d'ambiguïté sur la question : comme le souligne Mel Mc Nulty, une politique de non-intervention peut également servir des objectifs politiques et se révéler, dans certaines circonstances, aussi efficace que l'intervention elle-même⁷²⁸.

⁷²⁶ Jacques Isnard. La communauté internationale prépare une intervention limitée au Zaïre. *Le Monde*, 7 novembre 1996.

⁷²⁷ L'une des conséquences directes du « syndrome de Mogadiscio » est la promulgation en 1995, par l'administration Clinton, d'une directive présidentielle (PDD 25) encadrant strictement l'intervention militaire américaine à l'étranger : la PDD 25 défend une conception extrêmement restrictive de l'intervention militaire, limitée à la défense d'intérêts vitaux pour les Américains. En pratique, la PDD 25 a eu pour effet de légitimer la politique d'inaction, voire de blocage, défendue par les Américains au Conseil de sécurité sur les dossiers africains (Rwanda), tout en encourageant une politique d'engagement indirect, visant à promouvoir le règlement des conflits sur le continent africain par les Africains eux-mêmes. David R. Smock, Chester A. Crocker. *African conflict resolution : the US role in peacemaking*. Washington : United States Institute of Peace Press, 1995.

⁷²⁸ Mel McNulty. The collapse of Zaire : implosion, revolution or external sabotage ? *The Journal of Modern African Studies*, 37 (1), 1999, p. 53-82, p. 74.

Plusieurs éléments doivent être pris en compte, en effet, pour comprendre les motivations du gouvernement américain dans la gestion de la crise zaïroise de novembre 1996. Le premier facteur d'explication réside dans l'évolution des relations entre le régime mobutiste et les États-Unis : tout comme la France, les États-Unis ont été un fervent supporter du régime de Kinshasa, et Mobutu est encore, jusqu'en 1993, considéré, selon le secrétaire aux affaires africaines de Georges H. Bush Herman Cohen, comme le « seul garant de l'unité nationale » du Zaïre⁷²⁹. Cette perception évolue cependant très nettement durant le mandat de Bill Clinton : les dérives manifestes de Mobutu, notamment dans sa politique d'instrumentalisation du processus de transition démocratique, amènent les responsables américains à considérer sa présence à la tête de l'État zaïrois comme un véritable problème menaçant l'équilibre politique et sécuritaire de la région. Cette évolution s'inscrit dans la refonte de la politique africaine des États-Unis désormais orientée vers la promotion d'une « seconde décolonisation » en investissant les anciennes sphères d'influence des puissances coloniales. Il s'agit dès lors d'appuyer la création d'un nouvel ordre politique⁷³⁰, dont le maître mot est la stabilité, en favorisant l'émergence de puissances régionales, comme l'Afrique du Sud, et en soutenant des pays dirigés par une nouvelle génération de leaders politiques, comme Yoweri Museveni en Ouganda, Meles Zenawi en Éthiopie ou Paul Kagamé au Rwanda.

Ces régimes ont également pour point commun d'être des alliés précieux dans la politique de Washington à l'encontre du Soudan : depuis 1993, le régime de Khartoum est régulièrement accusé par les autorités américaines d'apporter un soutien politique et militaire à des groupes de terroristes islamiques, et de déstabiliser les pays voisins. La consolidation d'un front régional anti-soudanais, qui passe notamment par des programmes de coopération

⁷²⁹ *Ibid.*, p. 68.

⁷³⁰ Les intérêts économiques ne sont évidemment pas absents des préoccupations américaines dans la région : le soutien au moins implicite des Américains à la rébellion de Laurent-Désiré Kabila s'explique également par la volonté de Washington de permettre aux multinationales minières américaines de prendre pied au Zaïre : des accords ont ainsi été passés entre certaines compagnies minières – américaines entre autres, mais également canadiennes – et Kabila, et ce même avant que ce dernier ne prenne le pouvoir à Kinshasa. Asteris Hularias. (Non)Policies and (Mis)Perceptions : The United States, France and the Crisis in Zaïre. In H. Adelman, G. C. Rao (eds). *Op.cit.*, p. 281-307, p. 288.

militaire avec l'Ouganda et l'Éthiopie⁷³¹, est dès lors cruciale pour Washington. Dans cette perspective, la déstabilisation par les extrémistes hutu du Zaïre du régime rwandais, qui à terme pourrait également menacer l'Ouganda, est perçue comme allant à l'encontre des intérêts américains dans la région. Dès lors, il est moins surprenant que les autorités américaines adoptent une politique de laissez-faire, voire de soutien plus ou moins explicite⁷³², à l'égard des intentions du gouvernement rwandais au Zaïre ; de même, la rébellion de l'AFDL dirigée contre Mobutu représente aux yeux de Washington une bonne opportunité permettant de rebattre les cartes du jeu politique en Afrique centrale⁷³³. En même temps, les autorités américaines sont soucieuses d'éviter l'effondrement total du Zaïre, et de raviver de nouveaux conflits ethniques.

Commentaire [D29]: attention à ne pas dépendre que d'une source et en plus pas de première main...

Ces intérêts mêlés, combinés à la réticence de Washington à envoyer des troupes sur le sol africain, expliquent l'attitude d'attentisme, voire d'obstruction, adoptée par la délégation américaine à New York. La résolution 1078 est à cet égard emblématique de la politique en demi-teinte du gouvernement américain : tout en ne voulant pas eux-mêmes assumer le commandement d'une éventuelle force multinationale, ils restent opposés à une intervention française dans la région. D'un autre côté, ils ne peuvent totalement faire abstraction du fait que l'absence d'engagement de troupes américaines sur le sol zaïrois obère toute possibilité d'intervention de la communauté internationale face à ce que beaucoup d'organismes humanitaires et d'agences de développement décrivent comme « un nouveau Rwanda ». En d'autres termes, l'objectif américain est de ne pas être perçu comme totalement inactif tout en essayant de gagner du temps. L'un des moyens, sur lesquels nous reviendrons ultérieurement, choisis par Washington pour poursuivre ces intérêts contradictoires va être de solliciter le

⁷³¹ Ces programmes visent essentiellement à contenir et à combattre différents mouvements de rébellion comme la Lord's Resistance Army (LRA) en Ouganda, des groupes Oromo en Éthiopie ou encore des guérilleros islamistes d'Érythrée : tous ces mouvements sont suspectés par Washington d'être alimentés et soutenus par Khartoum.

⁷³² Les autorités américaines étaient au courant des intentions de Kagamé depuis l'été 1996 : celui-ci se rend en effet à Washington en juin, dans le but de prévenir les Américains de sa volonté de régler lui-même le problème des camps de réfugiés si personne d'autre ne le fait. Par ailleurs, le gouvernement rwandais bénéficie depuis 1995 de la coopération militaire américaine, dont une partie concerne l'entraînement des troupes rwandaises au combat. Il n'en reste pas moins que les intentions de Kigali, à savoir intervenir militairement au Zaïre, n'aient pas été vraiment prises au sérieux par Washington : en fait il semble que les services de renseignement américains aient été relativement pris de court à l'automne 1996. *Ibid.*, p. 283-285.

⁷³³ *Ibid.*, p. 290 et suiv.

Canada, pour assumer le commandement d'une force multinationale : le 7 novembre 1996 Tony Lake, le conseiller du président pour la sécurité nationale appelle Gordon Smith, le sous-ministre des Affaires étrangères du Canada, pour lui proposer de mettre les troupes américaines sous commandement canadien, dans le cadre d'une force multinationale au Zaïre. Le 15 novembre, le Conseil de sécurité des Nations unies vote à l'unanimité, la création d'une force multinationale d'intervention dans l'est du Zaïre ; pour la première fois de son histoire, le gouvernement canadien se voit investi du rôle de commandant d'une force d'intervention au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies.

Du fait des questions politiques, légales et éthiques qu'il soulève, le déploiement d'une force multinationale à des fins humanitaires n'est pas chose commune : jusqu'en 1996, seules deux interventions de ce type - l'opération Restore Hope en Somalie et l'opération Turquoise au Rwanda - ont été autorisées par le Conseil de sécurité. Ces deux opérations ont en commun d'avoir été justifiées au nom de l'impératif humanitaire et présentées comme telles ; surtout, elles ont toutes deux été portées puis menées par des pays, les États-Unis et la France, alors considérés comme leaders « naturels » du fait de leur positionnement international et également de leur capacité reconnue, en termes militaires notamment, à mener à bien des opérations d'une telle envergure. Autant d'éléments dont un pays comme le Canada ne peut se prévaloir, ce qui rend d'autant plus surprenante la décision du chef du gouvernement, Jean Chrétien, d'accéder à la requête américaine. Le Canada dispose certes d'une légitimité reconnue pour tout ce qui se rapporte au maintien de la paix « classique », pour autant, ses qualités de « puissance moyenne » n'en font pas un candidat idéal pour diriger une force multinationale.

C. Le Canada, leader d'une force multinationale : un rôle hors-norme

Le rôle du Canada dans la gestion de la crise zairoise est dans un premier temps des plus classiques et cohérent avec sa politique de « puissance moyenne » : il se traduit notamment par l'importance attachée aux institutions multilatérales, au maintien de la paix et à la médiation. Tel est par exemple le sens de l'action de Christine Stewart, secrétaire d'État pour l'Amérique latine et l'Afrique : à la fin du mois d'octobre 1996, lors d'un déplacement en Afrique pour assister à une réunion sur le développement local, elle suggère d'organiser une rencontre informelle entre les pays intéressés pour discuter de la situation dans les Grands

Commentaire [D30]: pourquoi revenir en arrière ?

Lacs et explorer les possibilités de création de couloirs humanitaires pour faciliter le rapatriement des réfugiés au Rwanda. Elle sollicite l'avis de son ministre de tutelle, Lloyd Axworthy ; celui-ci, désireux de voir s'investir la diplomatie canadienne sur un dossier qui lui est cher, lui donne son accord. Une rencontre a lieu entre Christine Stewart et les représentants des pays africains le 29 octobre ; elle y annonce que le Canada est prêt à soutenir une force internationale dont le mandat serait d'établir des couloirs humanitaires. Les pays africains émettent cependant quelques réserves vis-à-vis d'une initiative qu'ils considèrent comme « importée » : la secrétaire d'État arrive néanmoins à obtenir un accord de principe sur le bien fondé de cette initiative, en déclarant que la force serait composée essentiellement de troupes africaines, les Occidentaux se contentant d'apporter un soutien logistique et financier⁷³⁴. Reprenant les termes de la déclaration du sommet de Nairobi du 5 novembre, Lloyd Axworthy se prononce également fermement en faveur du déploiement d'une « force neutre pour la création effective de corridors humanitaires sécuritaires », à laquelle il assure que le Canada serait disposé à contribuer⁷³⁵. Le dossier zaïrois reçoit donc une attention soutenue de la part du ministère, mais au début du mois de novembre, la position du Canada reste celle d'un outsider de bonne volonté.

La nomination de Raymond Chrétien comme envoyé spécial de l'ONU modifie singulièrement la donne en engageant très clairement la formulation de la politique canadienne. Les fax que Raymond Chrétien envoie quotidiennement à Boutros Boutros-Ghali pour le tenir au courant de l'évolution de la situation au Zaïre sont en effet automatiquement reroutés à Ottawa et examinés avec attention par les fonctionnaires du MAECI. En outre, l'envoyé spécial des Nations unies téléphone à plusieurs reprises à son oncle et Premier ministre Jean Chrétien, pour lui faire part de la détérioration de la situation sur le terrain et de la nécessité d'une action de la communauté internationale⁷³⁶. Plusieurs acteurs de premier plan

⁷³⁴ John Hilliker, Hector Mackenzie, Greg Donaghy. *Out of the Cold but Still in the Middle: Canadian Diplomacy and the Zaïre Crisis November 10-December 31, 1996*. Communication présentée au colloque *Le Canada et le maintien de la paix*, Ottawa, 14 mai 2006, p. 4.

⁷³⁵ Le Canada demande un cessez-le-feu immédiat dans l'est du Zaïre pour permettre la création de corridors humanitaires. Communiqué, MAECI, 7 novembre 1996.

⁷³⁶ John B. Hay. *Op.cit.*, p. 7.

estiment que ces conversations ont fortement contribué à convaincre Jean Chrétien de la nécessité pour le Canada de jouer un rôle actif dans la gestion de la crise⁷³⁷.

Suite au sommet de Nairobi du 5 novembre, Jean Chrétien s'entretient à de nombreuses reprises avec ses homologues américains, anglais, français et belges, ainsi qu'avec le Secrétaire général de l'ONU pour leur faire part de ses préoccupations concernant la situation dans la région des Grands Lacs, et relayer la position qu'entend adopter le Canada : dès le début du mois de novembre, les responsables politiques canadiens se déclarent en faveur de la création d'une force multinationale au Zaïre. À cette fin, le Premier ministre demande aux ministres de la Défense, des Affaires étrangères et de la Coopération de réfléchir à la contribution que le Canada peut apporter à une force multinationale : le ministère de la Défense envisage à ce moment de prêter des avions Hercules à la mission ainsi qu'un hôpital de campagne (*field hospital*)⁷³⁸. Il s'agit donc d'une contribution somme toute fort modeste : la politique canadienne est celle d'un soutien au Secrétaire général de l'ONU sur le Zaïre, et au début du mois de novembre, si le dossier est suivi de très près par le Premier ministre, la contribution du Canada à une éventuelle force d'intervention reste conditionnée à l'évolution de la position américaine sur la question. Or, le 6 novembre les États-Unis n'ont toujours pas fait part de leur point de vue et tout semble indiquer que Washington est plus que réticent envers l'idée d'une force multinationale. Les autorités canadiennes sont donc complètement prises de court par le coup de téléphone d'Anthony Lake, le jour suivant, proposant de mettre les troupes américaines sous commandement canadien.

Entre le 7 et le 9 novembre, le contexte évolue considérablement pour les autorités canadiennes : jusque là cantonnées à la périphérie des discussions concernant la situation au Zaïre, elles se trouvent subitement propulsées au rang inattendu de chef de file sur ce dossier. Cette reconfiguration est permise par le changement d'attitude pour le moins surprenant du gouvernement américain : réticents à toute forme d'intervention dans la région, les États-Unis opèrent un virage à 180° qui affecte tous les acteurs engagés sur le dossier zaïrois.

⁷³⁷ James Bartleman. *Rollercoaster. My Hectic Years as Jean Chrétien's Diplomatic Advisor, 1994-1998*, McClelland & Stewart Ltd. : Toronto, 2005, p. 182.

⁷³⁸ John Hilliker, Hector McKenzie, Greg Donaghy. Op.cit., p. 5.

Jean Chrétien est mis au courant de la proposition américaine par son conseiller politique, James Bartleman au matin du 9 novembre : celui-ci, ainsi que Gordon Smith, sous-secrétaire pour les Affaires étrangères, ont en effet été approchés par Anthony Lake, conseiller du président des États-Unis pour la sécurité nationale, et Peter Tarnoff, en charge des affaires politiques au département d'État. Bien que très surpris par l'offre américaine, Gordon Smith et James Bartleman la prennent au sérieux⁷³⁹, tout en estimant que cette proposition n'a pour l'instant rien de réellement officiel : aucun contact, par exemple, n'a été pris entre Bill Clinton et Jean Chrétien. Bartleman comme Smith estiment qu'à ce stade – deux jours avant le vote de la résolution 1078 – il s'agit pour les Américains de « tâter le terrain » afin de trouver une solution de compromis acceptable à leurs yeux dans le cas d'un vote au conseil de sécurité sur la création d'une force multinationale :

Pour moi le coup de téléphone d'Anthony Lake signifiait que les États-Unis n'étaient pas décidés à soutenir le projet français de résolution à l'Onu. J'ai également pensé que les États-Unis ne voulaient pas engager leurs troupes dans une opération sous commandement français ; ils n'étaient pas non plus désireux d'assurer le commandement eux-mêmes. [...] Par contre, d'après ce que j'ai compris de la démarche de Tony Lake, les États-Unis étaient néanmoins prêts à participer à une opération militaire au Zaïre mais il fallait que certaines conditions soient réunies⁷⁴⁰.

Gordon Smith donne une interprétation similaire de l'évolution de l'administration américaine sur le dossier zaïrois : d'après lui un commandement canadien est une solution de demi-mesure pour les Américains en leur permettant de surmonter les réticences du Congrès et de l'opinion publique américaine qu'un commandement américain ne manquerait pas de provoquer, tout en rendant possible une contribution américaine sur le terrain⁷⁴¹. Il n'en reste pas moins que la proposition américaine laisse les autorités canadiennes perplexes quant aux motivations réelles de Washington : d'un côté les Américains, tout en se disant prêts à soutenir un leadership canadien, veulent éviter, à moins que ce ne soit nécessaire, d'engager des troupes américaines sur le terrain ; ils veulent également mettre fin à la crise humanitaire qui menace l'est du Zaïre mais sans risquer de vies américaines ; en outre ils espèrent faciliter le renversement de Mobutu tout en évitant l'effondrement complet du Zaïre ; enfin, il s'agit

⁷³⁹ Gordon Smith, John Hay. *Canada and the Crisis in Eastern Zaire*. In Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aal (eds). *Herding Cats : Multiparty Mediation in a Complex World*. Washington : United States Institute of Peace Press, 1999, p. 93.

⁷⁴⁰ James Bartleman. *Op.cit.*, p. 183-84.

⁷⁴¹ John B. Hay. *Op.cit.*, p. 8.

pour eux de rassurer les autorités rwandaises mais sans provoquer un nouveau conflit « ethnique » dans la région. Les intérêts américains ne sont donc pas sans contradictions et apparaissent en partie comme tels aux yeux des Canadiens ; ceux-ci sont par ailleurs au courant des rencontres organisées entre le département d'État et Paul Kagamé au mois d'août 1996.

Si Gordon Smith tout comme James Bartleman s'expliquent assez bien les raisons pour lesquelles le gouvernement américain ne désire pas assumer le commandement d'une force multinationale au Zaïre, le choix du Canada pour le commandement d'une éventuelle force leur apparaît beaucoup moins évident. Ce choix s'explique en partie selon eux par les bonnes relations existant entre l'administration Clinton et Ottawa ; les forces armées canadiennes ont également une longue histoire de coopération avec leurs homologues américains. Ne voulant pas eux-mêmes prendre le commandement d'une force d'intervention, les États-Unis s'en remettraient dès lors à un gouvernement « de confiance ». Cependant, si les relations entre le Canada et les États-Unis sont à cette époque marquées par le sceau de la confiance mutuelle, elles sont également caractérisées par leur grande inégalité. Étant en partie conscients des intérêts contradictoires des Américains dans cette partie, Bartleman et Smith le sont également de la possibilité d'être manipulés par Washington dans cette affaire : une intervention sous commandement canadien permet en effet à Washington de garder le contrôle de la situation, et notamment de retirer ses troupes le plus vite possible une fois que des objectifs minimums ont été accomplis⁷⁴². La proposition américaine est donc dès le départ perçue comme ambiguë.

Tout de suite après le coup de téléphone d'Anthony Lake, James Bartleman réunit Gordon Smith, Louise Fréchette, sous-ministre de la Défense et le vice-amiral Larry Murray, chef d'État-major pour discuter de la proposition américaine : Louise Fréchette et Larry Murray expriment leur incrédulité. En outre, ils ne manquent pas de souligner que du fait des engagements du Canada dans d'autres opérations de maintien de la paix, les ressources militaires sont étirées au maximum : ils peuvent au mieux rassembler un millier de militaires, un nombre insuffisant pour faire du Canada un leader crédible. Cela eût-il été de leur ressort, les fonctionnaires de la Défense aurait sans doute décliné l'offre américaine. La réunion

⁷⁴² James Bartleman. Op.cit., p. 184.

est interrompue par un coup de téléphone de Jean Chrétien à James Bartleman : immédiatement mis au courant de la proposition américaine, Jean Chrétien décide que le Canada doit saisir la balle au bond, quelque soient les motivations américaines, et répondre favorablement. L'implication personnelle du Premier ministre, si elle provoque un vent de panique dans les rangs du ministère de la Défense⁷⁴³, fait remonter le dossier zaïrois aux plus hauts niveaux du système décisionnel : le Zaïre devient la priorité numéro un de la diplomatie et de la défense canadiennes. En outre, le Canada se trouve désormais engagé vis-à-vis de ses partenaires sur la scène internationale : la réponse du Premier ministre est transmise aux Américains, et Jean Chrétien entame immédiatement un processus de consultation avec le Secrétaire général de l'ONU et les autres pays potentiellement contributeurs de troupes. Le rôle laissé vacant par l'irrésolution des membres permanents du Conseil de sécurité sur la situation au Zaïre a trouvé preneur.

Le Canada, pour la première fois de son histoire, va prendre le commandement d'une force multinationale sous le chapitre VII de la charte des Nations unies. Cette situation d'exception est largement tributaire de la configuration particulière qui se met en place à l'automne 1996, laquelle contraste fortement avec le contexte des interventions canadiennes au Rwanda. Ce dernier favorise comme on l'a vu l'adéquation au rôle traditionnellement dévolu au Canada sur la scène internationale. Les logiques d'héritage (schèmes classiques de la souveraineté ; politique onusienne du Canada) sont ici les plus fortes, et structurent de manière particulière les préférences des décideurs sur ce dossier. Dans le cas du Zaïre, ce sont au contraire les logiques d'invention par rapport à ce rôle qui dominent : l'ouverture du contexte politique, qui se traduit par une incertitude des principaux acteurs quand à l'interprétation de la situation et aux réponses à y apporter, permet en effet au gouvernement canadien de revendiquer un rôle qu'il n'avait jusque là jamais assumé. L'environnement institutionnel, c'est-à-dire l'ensemble des règles et des pratiques qui à travers un double processus de catégorisation et de contrôle orientent le comportement des acteurs et définissent leurs préférences⁷⁴⁴, apparaît comme une variable explicative déterminante de l'exercice du rôle. .

Commentaire [D31]: N'êtes vous pas ici dans la surinterprétation ? Ne peut-on plaider pour une explication beaucoup plus simple, le concours de circonstances par exemple et l'équation personnelle de Jean Chrétien et sa volonté de plaire aux US ?

⁷⁴³ James Bartleman raconte ainsi que « Louise [Fréchette] and Larry [Murray] went white when I told them we were probably going to accept the American proposal ». Op.cit., p. 185.

⁷⁴⁴ Peter Berger et Thomas Luckmann. *La construction sociale de la réalité*. Op. cit., p. 78-79.

Cette distinction entre logiques d'invention et logiques d'adéquation se répercute également sur le traitement de ces deux dossiers par les agents et les organisations de la politique extérieure, d'où l'attention portée à l'analyse des processus décisionnels des interventions canadiennes au Rwanda et au Zaïre.

Section II Processus d'adéquation et mécanismes d'invention : une comparaison des processus décisionnels au Rwanda et au Zaïre

L'étude de la politique étrangère a de longue date mis en évidence la manière dont la nature du processus décisionnel pouvait affecter la décision elle-même. Ce processus dépend à la fois des unités qui le composent (individus, groupes, coalitions) et du contexte dans lequel il s'exerce, l'idée étant qu'une situation de routine tend à favoriser un processus incrémental et le suivi d'un protocole de décision préétabli alors que la gestion d'une crise voit souvent l'investissement de personnalités de haut niveau accompagné d'une centralisation du processus décisionnel⁷⁴⁵. Ces conclusions s'appliquent bien aux cas qui nous préoccupent : ainsi, dans le processus décisionnel du gouvernement canadien dans la gestion des crises rwandaises ce sont les routines organisationnelles qui dominent, ce qui renforce l'idée d'une adéquation, chez les organisations en charge de la politique extérieure, au rôle. Au contraire dans le cas du Zaïre, le contexte exceptionnel de la décision se traduit par la mise en place de mécanismes décisionnels *ad hoc*, centralisés sous la houlette directe du Premier ministre : ici invention et improvisation sont la règle.

⁷⁴⁵ Margaret G. Hermann, Thomas Preston, Baghat Korany, Timothy M. Shaw. Who Leads Matters : The Effects of Powerful Individuals. *The International Studies Review*, 3 (2), Summer 2001, p. 83-181, p. 83. Cette analyse est en partie reprise par Peter Schraeder dans son étude de la politique américaine à l'égard de l'Afrique, qui note que si en temps normal « les dossiers africains font l'objet d'une gestion incrémentale, en temps de crise . ils sont pris en charge aux plus hauts niveaux de l'échelle décisionnelle. En outre, l'action politique est également portée par une certaine vision du monde . défendue par le Président ou son cercle proche. Peter Schraeder. *United States Policy Towards Africa...* Op. cit.

I. Le poids des routines organisationnelles dans la structuration des préférences canadiennes au Rwanda

En ce qui concerne la formulation de la politique canadienne au Rwanda, le processus décisionnel est des plus classiques : les routines organisationnelles prédominent, ce qui a pour effet de structurer de manière particulière les préférences des acteurs dans la gestion de la crise rwandaise. La participation du Canada à la MONUOR, puis à une MINUAR renforcée après le génocide d'avril 1994 est ainsi perçue, notamment par les agents de la Défense, comme servant directement les intérêts du Canada à l'étranger. Les principaux acteurs de la politique étrangère s'inscrivent donc pleinement dans le rôle traditionnellement revendiqué par le gouvernement canadien sur la scène internationale.

A. Un processus décisionnel classique : la participation du Canada aux missions de l'ONU au Rwanda

Dans son étude sur la crise de Cuba, Graham Allison en particulier a montré comment les organisations mettent en place un ensemble de règles pour répondre à une situation particulière (*standard operating procedures – SOP*)⁷⁴⁶, et tendent par la suite à reproduire ce système de fonctionnement pour toute situation jugée analogue. Ces conclusions s'appliquent on ne peut mieux à la décision du gouvernement canadien de participer aux différentes missions au Rwanda : l'expérience du Canada en matière du maintien de la paix suppose en effet que le gouvernement soit familier avec les procédures en cours aux Nations unies d'une part, et qu'il existe des niveaux de coopération bien établis entre les différentes agences en charge de l'intervention, à savoir le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense d'autre part.

Dans le cas d'une opération de maintien de la paix « classique », le processus Le processus « classique » de décision met en jeu plusieurs organisations « relais » : l'ambassade du Canada à l'ONU se charge de faire remonter d'éventuelles sollicitations en maintien de la paix au ministère des Affaires étrangères du Canada, en général au niveau des directeurs de départements. À l'intérieur du ministère, le département IDS (Direction de la sécurité

⁷⁴⁶ Graham T. Allison. *Essence of Decision...*, Op. cit.

régionale et de la défense) est l'instance par laquelle les fonctionnaires du MAECI communiquent avec leurs homologues de la Défense, pour tout ce qui concerne les questions de sécurité et de maintien de la paix. L'officier en poste à l'IDS transmet la demande de l'ONU assortie des recommandations du ministre des Affaires étrangères au département du maintien de la paix du ministère de la Défense. Celui-ci qui a pour tâche d'examiner la requête en concertation conjointe entre le chef d'État major (niveau opérationnel) et le sous-ministre de la Défense (niveau des politiques). Ces derniers transmettent enfin leurs recommandations au ministre, qui décide ou non d'accéder à cette requête⁷⁴⁷. Si celui-ci n'est pas d'accord avec les recommandations du ministre des Affaires étrangères, un système de navette se met en place en général aux échelons directement inférieurs aux ministres à l'intérieur de chaque ministère afin d'arriver à une décision commune. Plus la décision est d'importance, plus les acteurs engagés dans le processus décisionnel sont situés à un échelon important au sein de l'organigramme de leurs ministères respectifs. Dans ce dernier cas, les membres du Bureau du Conseil Privé, voire le Premier ministre en personne, peuvent intervenir de manière directe dans le processus afin de « forcer » la décision⁷⁴⁸.

Tel n'est pas le cas en ce qui concerne la participation initiale du Canada à la MONUOR : en raison de la modestie et du peu de publicité accordée à ces deux missions, le processus de décision ne nécessite pas l'intervention de membres du Cabinet. Un consensus est très vite trouvé, au sein du ministère de la Défense entre le niveau des politiques et celui des militaires sur la contribution adéquate du Canada à ces deux missions. Ainsi, le 2 juin 1993, le chef d'État major J.R. Anderson et le sous-ministre de la défense Robert Fowler recommandent dans une lettre conjointe au ministre de la Défense d'accéder à la requête de l'ONU, qui est présentée comme répondant directement aux intérêts nationaux canadiens : « ces nouvelles requêtes méritent toute notre attention, dans la mesure où elles sont liées à des négociations politiques sensibles qui ont un impact direct sur les intérêts extérieurs du Canada »⁷⁴⁹.

⁷⁴⁷ Entretien, LtCol Denis Thompson, IDC, MAECI, Ottawa, jeudi 8 avril 2004.

⁷⁴⁸ Entretien, Anne-Marie Boursier, Directrice générale du Bureau Afrique, MAECI, 5 mai 2004 (par téléphone).

⁷⁴⁹ Ministère de la défense nationale, DM-CDS. *Memorandum. CF participation in Peacekeeping missions – Uganda / Rwanda, Golan heights and Haiti*. 2 juin 1993. (A)1996/1167, p. 329.

Le ministre adjoint fait valoir qu'en raison des liens du Canada avec le Rwanda d'une part⁷⁵⁰, et du Canada avec l'ONU d'autre part, il est important que le gouvernement canadien participe à la MONUOR afin de manifester son soutien au processus de paix. Les mêmes arguments seront par la suite invoqués en octobre lors du passage à la MINUAR⁷⁵¹ : il s'agit encore une fois d'apporter un soutien à l'ONU, sur une courte durée, pour une mission de faible envergure et dont les risques sont présentés comme faibles. Si l'on adopte une perspective rationaliste, le calcul coûts / bénéfiques est vite réalisé par la diplomatie et la défense canadiennes : leur contribution se limite au général Dallaire et au major Breadsley – le ministère des Affaires étrangères spécifiant qu'il n'est pas prévu que du personnel supplémentaire soit sollicité – et ce sans entraîner de surcoût financier pour le ministère de la Défense⁷⁵². Mais à notre sens, ce sont plus les dynamiques institutionnelles qui jouent ici sur le comportement des acteurs : en fournissant un ensemble de règles et de pratiques ou pour reprendre l'expression de Bruno Palier et Yves Surel de « cartes mentales »⁷⁵³ encadrant les perceptions des acteurs face à des situations données, elles leur octroient une palette de ressources mobilisables pour répondre à ces situations. Dans le cas de la MINUAR, elles agissent de manière contraignante : si le gouvernement canadien accepte au final de participer à la mission de maintien de la paix, c'est en vertu du *rôle hérité* par le Canada dans ce domaine. Les mêmes logiques opèrent lors de la décision, au mois de mars 1994, d'étoffer – modestement – la contribution canadienne à la Mission des Nations unies au Rwanda.

À la fin du mois de mars 1994, soit quelques jours avant les débuts du génocide, le ministère de la Défense obtient du MAECI l'envoi de dix officiers supplémentaires afin d'assister le général Dallaire au QG de la MINUAR à Kigali⁷⁵⁴. Dans son livre, le général

⁷⁵⁰ Liens par ailleurs réaffirmés par l'octroi d'une enveloppe de 5,6 millions de dollars de la part de l'ACDI pour venir en aide aux quelques deux millions de réfugiés au Rwanda.

⁷⁵¹ Ministère de la défense nationale, DM-CDS. *Canadian Forces participation in the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR)*. 14 octobre 1993. (A) 1996/1167, p. 2.

⁷⁵² Le mémorandum du 14 octobre 1993 insiste tout particulièrement sur le faible coût de la mission au Rwanda. Du fait du système de quotas en vigueur aux Nations unies – le Canada y contribue à hauteur de 3,13% – le ministère s'attend à ce que tous les frais soient couverts par les Nations unies, et ce d'autant plus que le budget de la MINUAR (70 millions de dollars par année) est très faible. *Ibid.*

⁷⁵³ Bruno Palier, Yves Surel. *Les « Trois I » et l'analyse de l'État en action*. Op.cit., p. 13.

⁷⁵⁴ Ministère de la défense, DM-CDS. *Canadian Forces Participation in the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR)*. 16 mars 1994. (A) 1996/1167, p. 329. La décision est approuvée par le ministre de la Défense David M. Collenette le 22 mars 1994.

Dallaire raconte qu'il a personnellement formulé une telle requête à la fin du mois de mars 1994 lors d'une visite à Ottawa. À cette fin, il rencontre les plus hauts dirigeants du ministère de la Défense, à savoir le chef d'état-major le général John de Chastelain et le sous-ministre Bob Fowler le 27 mars ; bien qu'il garde une impression pour le moins mitigée de cette rencontre⁷⁵⁵, il obtient cependant satisfaction, au moins en ce qui concerne les officiers d'état-major bilingues⁷⁵⁶.

À la lecture des documents d'archive, il apparaît en fait que des consultations sur ce sujet aient été engagées entre le ministère de la Défense et les Affaires étrangères⁷⁵⁷ dès le mois de février 1994. Ces consultations mettent à jour des divergences significatives de point de vue entre les deux organismes ; la Défense, notamment par l'intermédiaire de son sous-ministre Bob Fowler, plaçant pour un renforcement au moins minimum de la MINUAR, alors que le MAECI préfère réorienter ses efforts du côté de la MONUOR. Depuis le déploiement de la MINUAR le 23 octobre 1993, la situation sur le terrain n'a cessé de se dégrader, en particulier du fait des difficultés pour les protagonistes de s'entendre sur la composition d'un gouvernement de transition, censé entrer en fonctions au début du mois de janvier ; en outre, des violences ethniques se sont déclenchées au Burundi voisin à la fin du mois d'octobre, ce qui a fortement contribué à tendre une situation déjà fragile au Rwanda : l'afflux de réfugiés hutu provoqué par le déclenchement de la guerre civile au Burundi représente un potentiel déstabilisateur non négligeable dans la mesure où l'énorme majorité est rassemblée dans des camps de fortune au sud du Rwanda. Pour faire face à cette situation d'urgence, la MINUAR n'a eu d'autre choix que de déployer une partie de ses observateurs militaires de la frontière nord vers le sud, c'est-à-dire d'étirer au maximum les capacités d'une force déjà bien anémiée. C'est entre autres pour cette raison que le commandant de la MINUAR demande un

⁷⁵⁵ « Ils [le sous-ministre et le chef d'état-major] m'ont accordé mes dix minutes, mais je me suis aperçu que mon exposé était secondaire face aux autres crises que devait régler le ministère. [...] Cependant, avant même la fin de la réunion on m'a accordé les dix personnes bilingues, spécifiant qu'elles seraient au Rwanda d'ici le mois de juin. J'ai dû m'en contenter, car il était évident que je n'obtiendrais rien de plus ». Roméo Dallaire, *Op.cit.*, p. 270.

⁷⁵⁶ Il était en effet de notoriété publique que la MINUAR, en plus d'être sous-équipée, manquait également d'officiers parlant le français, et même, avant l'arrivée du contingent ghanéen, d'anglophones. Or ce problème devait s'avérer crucial pour l'image de la MINUAR au Rwanda. Jacques Castonguay. *Op.cit.*, p. 66.

⁷⁵⁷ L'arrivée au pouvoir de l'équipe de Jean Chrétien a provoqué une réorganisation des services du ministère, regroupé désormais avec le département du commerce international sous le nom de Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI).

renfort d'observateurs militaires, demande qui sera en partie relayée par le Secrétariat général au Conseil de sécurité au début de l'année 1994⁷⁵⁸.

Le sous-ministre des Affaires étrangères canadiennes, en consultation avec le ministre adjoint délégué à l'Afrique accède à cette demande le 1^{er} mars 1994. La lettre adressée par la Direction de la Sécurité régionale et des Relations avec la Défense au directeur du département des politiques internationales de la Défense (DIPOL) fait état d'une réévaluation par les Affaires étrangères de la mission au Rwanda, et des bénéfices éventuels que la diplomatie canadienne peut retirer de cette mission. La MINUAR est en effet présentée comme une mission « niche » pour le Canada, et la contribution du général Dallaire comme ayant rapporté beaucoup de crédit à la diplomatie canadienne :

Le ministère soutient fermement l'idée que le Canada apporte une contribution « de niche » aux efforts des Nations unies au Rwanda. C'est pourquoi nous nous sommes réjouis que le gouvernement offre les services du général Roméo Dallaire comme commandant de la MONUOR. Nous avons confiance que la contribution du général Dallaire a rapporté beaucoup de crédit au Canada⁷⁵⁹.

Nous avons déjà mentionné les exactions commises par des casques bleus canadiens lors de la mission en Somalie (voir pages 231 et suivantes). Au printemps 1994, ces exactions commencent à faire grand bruit notamment du fait de la mise sur pied d'une enquête parlementaire sur le sujet⁷⁶⁰. En outre, en décembre 1993, onze casques bleus canadiens sont kidnappés et exécutés par un groupe de Bosno-serbes, et cet événement fait la une des médias pendant toutes les vacances de Noël, suscitant une émotion publique considérable et une baisse spectaculaire du soutien de l'opinion publique envers les missions de maintien de la paix⁷⁶¹. Dans cette perspective, l'accord du ministère des Affaires extérieures pour un

⁷⁵⁸ Le rapport va par exemple faire l'impasse sur les notes alarmantes de la MINUAR concernant la situation sécuritaire au sud du pays, en concentrant ses requêtes exclusivement sur le déploiement d'OM sur la frontière avec l'Ouganda. United Nations. *Report of the Secretary-General to UNAMIR*. December 30, 1993, S/26927. D'après Michael Barnett, cette omission s'explique par les relations entre le secrétariat général et le Conseil de sécurité : « le SG étant conscient des réticences des membres du CS se serait limité à faire suivre des recommandations que le CS était susceptible d'accepter ». Michael Barnett. *Eyewitness to a Genocide*. Op.cit., p. 76.

⁷⁵⁹ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, IDS. 1^{er} mars 1994. (A) 1996/1167, p. 324.

⁷⁶⁰ Les conclusions de cette enquête seront rendues publiques en 1997.

⁷⁶¹ Alors que 77% de Canadiens estiment que le gouvernement doit maintenir ses engagements au sein des missions de l'ONU en mars 1993, ils ne sont plus que 49% au lendemain des événements survenus

renforcement, même symbolique de la mission au Rwanda, peut être compris comme une opportunité pour le gouvernement de redorer le blason des casques bleus canadiens, tout en réaffirmant son soutien à l'ONU. En d'autres termes, la participation du Canada à la MINUAR est perçue comme étant dans l'intérêt de cet acteur sur la scène internationale. Cet exemple témoigne de la manière dont l'histoire de la participation canadienne aux opérations de paix de l'ONU a contribué à façonner de manière particulière les préférences des acteurs. Ce point est également souligné par la convergence de vues entre le ministère des Affaires étrangères et le Secrétariat général sur la mission au Rwanda.

Malgré les appels répétés du général Dallaire à un renforcement du personnel de la MINUAR et surtout à une extension de son mandat, le MAECI refuse jusqu'au dernier moment d'engager les troupes canadiennes sur le sol rwandais⁷⁶², et se contente de déployer une poignée d'observateurs. De fait, au début de l'année 1994, le MAECI n'a aucune raison de s'engager plus avant dans la mission au Rwanda. La requête de l'ONU du mois de mars ne concerne en effet que la provision de plus d'observateurs militaires. Surtout, les normes encadrant l'action des décideurs du MAECI à ce moment-là sont celles du maintien de la paix classique, c'est-à-dire une culture du consentement et de l'impartialité ; les fonctionnaires du ministère sont par ailleurs échaudés par le déroulement des missions onusiennes en Somalie. Sur ces deux aspects, leurs représentations se révèlent très proches de celles du Secrétariat général de l'ONU et du Département des opérations de maintien de la paix, deux organismes qui développent, depuis le début de l'année 1994, une vision du mandat de la MINUAR de plus en plus restrictive⁷⁶³. En résumé, au début de l'année 1994, ce n'est pas la vision du général Dallaire qui prime au MAECI, mais celle de l'ONU.

en Bosnie. De plus, le 4 janvier 1994 Jean Chrétien, le Premier ministre, annonce considérer sérieusement la possibilité d'un retrait des troupes canadiennes de l'UNPRUFOR. Néanmoins, dès février 1994, le soutien des Canadiens aux missions de maintien de la paix de l'ONU retrouve des niveaux records (plus de 75%), accréditant l'idée d'une remarquable stabilité de l'opinion publique sur cette question. Pierre Martin, Michel Fortmann. *Canadian Public Opinion and Peacekeeping...* Op.cit., p. 393-394.

⁷⁶² Ce refus est également motivé par les rapports successifs du général Dallaire et de l'envoyé spécial du SG pour le Rwanda Jacques-Roger Booh Booh, faisant état des menaces de plus en plus évidentes pesant sur le personnel de la mission.

⁷⁶³ Cette lecture concurrentielle de la situation au Rwanda entre d'une part le DOMP et le Secrétariat général, et d'autre part le général Dallaire et le commandant des troupes belges le colonel Luc

B. Après le génocide, la participation du Canada à une MINUAR renforcée : la modification marginale des procédures décisionnelles

La décision du gouvernement canadien de déployer 310 hommes dans le cadre d'une MINUAR renforcée en août 1994, doit en tout premier lieu être replacée dans son contexte : celui d'une dégradation inouïe de la situation rwandaise, requalifiée de génocide par l'ONU à la fin du mois de mai 1994, sur fond d'inaction de la communauté internationale⁷⁶⁴. L'environnement direct des décideurs est dès lors caractérisé par une grande incertitude, en raison des atermoiements des membres les plus influents du Conseil de sécurité pour arriver à s'entendre sur un projet de résolution autorisant le renforcement de la MINUAR⁷⁶⁵. Cette incertitude se répercute sur les procédures décisionnelles : au plus haut niveau, le gouvernement fait preuve d'un certain attentisme, et tarde à annoncer officiellement sa participation (le 21 juin 1994). En outre, l'envergure de la participation prévue suppose que la

Marchal, est révélée à la faveur de la question de la fameuse cache d'armes à disposition des extrémistes du régime rwandais, dont l'emplacement et la finalité (un nettoyage ethnique programmé et de grande ampleur) ont été communiqués au général Dallaire par un informateur du nom de Jean-Pierre. Suite à ces informations, le général Dallaire a envoyé un fax le 11 janvier à New York dans lequel il annonçait son intention d'aller vérifier les dires de son informateur, qui mettait notamment en cause des personnalités proches d'Habyarimana. La réponse du DOMP et du SG fut un véritable rappel à l'ordre du général concernant le mandat de la mission et les règles du maintien de la paix en général, qui supposent le consentement de toutes les parties en présence et l'impartialité. Dans les mots du conseiller militaire au DOMP, le général Baril, la MINUAR était d'abord et avant tout une mission de maintien de la paix, et non d'imposition de la paix. En ce sens, le général Dallaire ne devait agir qu'avec le consentement de toutes les parties. Et ce principe de consentement a également grandement informé la conception restrictive du mandat de la MINUAR par le DOMP et le Secrétariat : si originellement le mandat prévoyait le désarmement des combattants pour protéger les civils, en janvier 94, les Nations unies étaient d'avis que le désarmement ne devait intervenir que dans le cas de figure où les casques bleus étaient directement menacés ou attaqués. D'après Michael Barnett, cette conception restrictive et la réponse négative du DOMP à la requête de Dallaire s'expliquent essentiellement par la peur du Secrétariat de franchir la ligne rouge et de répéter un nouveau Mogadiscio. Michael Barnett. Op.cit., p. 91.

⁷⁶⁴ Rappelons en effet que suite au déclenchement des massacres le 6 avril, le Conseil de sécurité décide, le 21 avril, de réduire drastiquement les effectifs de la Minuar, pour les ramener à 270 personnes, et ce malgré l'avis contraire du Secrétaire général, du représentant de l'Onu au Rwanda et du commandant de la mission, le général Dallaire. Res 912, 1994, 21 avril. Quant à la qualification des massacres au Rwanda en génocide, il en est fait pour la première fois mention dans le rapport du Secrétaire général sur la situation au Rwanda du 31 mai 1994. Conseil de sécurité de l'ONU. [*Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'ONU lors du génocide de 1994 au Rwanda* \(Commission Ingvar Carlsson\)](#). 15 décembre 1999, S/1999/1257, p. 28.

⁷⁶⁵ Le 8 juin, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 925 (1994), qui souscrivait aux propositions du Secrétaire général touchant le déploiement de la MINUAR élargie et prorogeait le mandat de la Mission jusqu'au 9 décembre 1994.

décision se joue cette fois-ci aux plus hauts niveaux des ministères concernés ; les tractations entre les ministères se font ici le plus souvent au sein du Cabinet. Enfin, l'indécision relative quant à la position du Premier ministre autorise l'expression publique des divergences de points de vue, particulièrement entre la Défense et les Affaires étrangères.

Néanmoins, les logiques institutionnelles et le poids des héritages politiques restent les plus forts, en modelant d'une manière particulière la vision de « l'intérêt national » canadien qu'ont les acteurs de la politique étrangère. Ainsi, l'idée d'une participation du Canada à la MINUAR II n'est-elle jamais remise en question, les divergences entre les acteurs portant davantage sur les modalités de cette participation, que sur son bien-fondé. Dans ce cas encore, le Canada répond positivement aux attentes de ses partenaires.

Si, au début du mois de mai, le gouvernement canadien n'a toujours pas pris officiellement position sur les massacres qui se déroulent au Rwanda, les décideurs réfléchissent cependant à une éventuelle participation du Canada à la mission des Nations unies. Officiellement le Canada s'en remet à l'OUA, mais des discussions sont engagées au plus haut niveau du gouvernement concernant un engagement direct du pays au Rwanda. Le 9 mai, le Premier ministre Jean Chrétien rencontre Madeleine Albright, ambassadrice des États-Unis à l'ONU, et à cette occasion il se montre disposé à engager plus de troupes canadiennes au Rwanda si cela s'avérait nécessaire. Des contacts sont également pris entre le général Dallaire et le ministère des Affaires étrangères concernant la forme que pourrait prendre cet engagement : le responsable du département des opérations de maintien de la paix au sein du MAECI confie à des officiels américains que le général Dallaire aurait demandé au Canada de lui fournir un escadron de spécialistes de communication, si le Conseil de sécurité de l'ONU en venait à autoriser une MINUAR élargie. Selon lui cependant, le gouvernement du Canada n'envisagerait pas de déployer plus de 200 soldats sur le sol rwandais⁷⁶⁶.

Le 17 mai 1994, le Conseil de sécurité de l'ONU vote la résolution 918 qui crée la MINUAR II. Cette décision est par la suite confirmée par la résolution du 8 juin 925 qui étend

⁷⁶⁶ American embassy in Ottawa. The Rwandan Crisis and Canada : Canada 'studying' the possibility of assisting UNAMIR. 13 mai 1994.

le mandat initial de la mission⁷⁶⁷. Le Secrétariat général de l'ONU adresse une requête informelle au Canada le 16 mai, requête qui est relayée par la délégation canadienne à l'ONU au ministère de la Défense. Ce dernier a émis de nombreux signaux positifs en vue d'un déploiement des forces canadiennes : dès le 12 mai, une note interne au ministère mentionne la possibilité de déployer entre 175 et 300 membres des Forces canadiennes au sein de la MINUAR. Dans une lettre adressée le 17 mai au ministre de la défense, le sous-ministre Bob Fowler et le chef d'état-major le général de Chastelain demandent l'autorisation de déployer jusqu'à 350 militaires en renforcement de la MINUAR II : l'ONU a en effet demandé au Canada de lui fournir un escadron de spécialistes en communication, ainsi qu'une unité logistique et cinquante véhicules blindés. Le sous-ministre et le chef d'état-major estiment cependant qu'au regard des activités des FC dans les Balkans et au Moyen-Orient, une telle demande dépasse les limites des capacités opérationnelles des FC. Néanmoins, ils recommandent de limiter la contribution canadienne à un escadron de communication, pour une période allant jusqu'à six mois, ce qui permettrait au Canada de faire une « contribution positive de court terme à la missions, [ce qui] réaffirmerait l'engagement continu du Canada en faveur de l'ONU, et confirmerait [notre] statut de pays d'avant-garde dans le domaine du maintien de la paix »⁷⁶⁸. Le lendemain, le vice-chef d'état-major émet un ordre d'avertissement (« *warning order* ») aux principales unités de l'armée canadienne dans lequel il présente les grands traits de l'opération Lance⁷⁶⁹ et leur demandant de se tenir en alerte en attendant l'accord du gouvernement. Le ministère de la Défense engage donc des préparatifs dès les premiers jours du mois de mai en vue de déployer des soldats canadiens au Rwanda ;

⁷⁶⁷ La résolution 918 autorise un accroissement de la MINUAR à concurrence de 5500 hommes ainsi que l'établissement de la MINUAR II charge au titre du Chapitre VI de la Charte des Nations unies de conduire une mission de maintien de la paix pour des motifs humanitaires (protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger et appui aux activités d'assistance au Rwanda). Le 8 juin, par sa résolution 925, le CS proroge le mandat de la MINUAR jusqu'au 9 décembre 1994 et autorise le déploiement immédiat de deux bataillons supplémentaires. Conseil de Sécurité des Nations Unie. *Rapport de la commission indépendante...* Op.cit., p. 77.

⁷⁶⁸ Lettre du DM / CDS au ministre de la Défense. *Rwanda – Possible CF contribution to an expanded UNAMIR II*. Ottawa, 17 mai 1994. (A) 1996/1167, p. 380.

⁷⁶⁹ Le plan d'opération de la MINUAR II est en partie défini par le général Dallaire : il s'agit d'étendre le quartier général de la MINUAR et d'établir une série de secteurs sous contrôle onusien, disposant chacun d'un bataillon d'infanterie. Le rôle du contingent canadien sera d'assurer les liaisons de communication entre le commandant de la force et les commandants de secteurs. Tout déploiement des FC nécessite au minimum 30 jours de préparation. DCDS. *Warning Order – Deployment of a Canadian communication unit to Rwanda*. 18 mai 1994. (A) 1996/1167, p. 357-375.

pour autant, aucune décision n'est prise au plus haut niveau et officiellement le gouvernement réfléchit toujours à la forme que pourrait prendre sa contribution.

De toutes les agences gouvernementales, le ministère de la Défense est celle qui se montre la plus pressante en faveur d'une décision rapide. À la fin du mois de mai, le sous-ministre Bob Fowler et l'amiral Larry Murray se rendent au Rwanda pour une mission de reconnaissance en vue de faire des recommandations au chef d'état-major concernant la participation militaire du Canada à la mission. Au terme de ce rapport, Bob Fowler recommande très fermement d'intervenir le plus rapidement possible pour mettre fin à ce qu'il considère comme étant l'une « des pires tragédies humaines de notre siècle » :

Je me suis rendu au Rwanda en mai 1994, en plein durant le génocide, pour une mission de la défense. J'ai fait de très fortes recommandations pour intervenir immédiatement, recommandations que j'ai présentées au ministre et au chef d'état major et ils étaient entièrement d'accord. Les FC étaient d'accord et ce malgré l'expérience difficile en Somalie. L'idée c'était de faire quelque chose qui était acceptable pour DND.

Mais du côté des plus hautes instances la réponse a été très claire : c'était non. La réponse de DFAIT [MAECI] c'était non⁷⁷⁰.

Du côté du ministère de la Défense, les choses semblent claires : il s'agit d'intervenir le plus rapidement possible, et ce d'autant plus que le malaise grandit au sein du ministère à l'idée qu'un général canadien se trouve isolé au milieu de ce qui s'annonce comme un désastre politique et humanitaire. Mais pour ce faire le ministère doit d'abord obtenir l'accord des Affaires étrangères, or les officiels du MAECI sont quant à eux beaucoup plus réservés quant au bien fondé d'un déploiement substantiel des forces armées au Rwanda.

L'une des principales réserves émises par le MAECI concerne le mandat de la MINUAR II. L'une des conditions posées par la délégation canadienne à l'ONU à l'éventuelle participation du Canada à la MINUAR II est que l'ONU ait des engagements fermes des autres pays contributeurs, c'est-à-dire que soient effectivement déployés les 5500 casques bleus autorisés par le résolution 918 du 17 mai. La diplomatie canadienne considère également que le mandat de la future MINUAR est trop restrictif, notamment en ce qui concerne le recours à la force : le Rwanda étant un pays en pleine guerre, il est important aux yeux des diplomates que l'usage de la force par les casques bleus sous mandat onusien ne soit

⁷⁷⁰ Entretien avec M. Robert Fowler, Ottawa, 18 mars 2004.

pas remis en question. La résolution 918 établit une mission de type chapitre VI, c'est-à-dire que les casques bleus ne peuvent faire usage de leurs armes que dans une situation avérée d'autodéfense, ou éventuellement de protection des civils. En outre, la diplomatie canadienne estime primordial que le commandant de la force, le général Dallaire, dispose de la pleine autorité pour mettre en œuvre le mandat imparti à la MINUAR. Or ces deux aspects ne sont pas mentionnés de manière suffisamment explicite, que ce soit dans la résolution 918 ou dans le rapport du Secrétaire général de l'ONU du 31 mai⁷⁷¹. Une concertation s'engage entre la représentation canadienne à l'ONU, la direction de la sécurité régionale et de défense (IDS) du MAECI et le bureau de la direction des politiques (DiPol) du quartier général de la Défense à Ottawa concernant la révision du mandat. La diplomatie canadienne demande une modification des règles d'engagement (ROE) de la MINUAR II, leur point de vue étant qu'un lien direct doit être établi entre d'une part les tâches de protection des convois humanitaires et d'autre part la possibilité pour les casques bleus de recourir à la force si ces convois sont menacés :

Le général Dallaire doit disposer d'une autorité pleine et entière pour mener à bien sa mission [protéger les convois humanitaires et créer des zones de sécurité]. Cette disposition est essentielle : l'usage potentiel de la force létale par les membres de la MINUAR II ne doit pas être remis en cause⁷⁷².

Un accord intervient le 7 juin lors de la rencontre entre Louise Fréchette, ambassadrice du Canada à l'ONU et le Secrétaire général.

Du côté des plus hautes instances gouvernementales, notamment dans l'entourage du Premier ministre, si l'idée d'une participation canadienne à la MINUAR est plusieurs fois abordée au cours des réunions hebdomadaires du Cabinet, l'incertitude prévaut et la décision officielle tarde à être annoncée. Cette incertitude se répercute sur les différentes agences en

⁷⁷¹ Ce rapport est présenté au Conseil de sécurité suite à la mission spéciale de Riza et Baril au Rwanda du 22 au 27 mai. Dans ce rapport le SG recommande notamment la prolongation du mandat de la MINUAR jusqu'en décembre 1994 et son déploiement en trois phases. C'est également la première fois que le qualificatif de génocide est retenu pour décrire les événements au Rwanda. Conseil de Sécurité des Nations unies. *Rapport de la commission indépendante...*, Op.cit., p. 28.

⁷⁷² Dans une lettre de la mission permanente du Canada à New York adressée au MAECI qui récapitule les préoccupations canadiennes concernant le mandat de la MINUAR, celui relatif à l'usage de la force est souligné comme essentiel : « General Dallaire must have the full authority to execute these tasks[provide humanitarian safe area and protection to aid convoys]. This is important to ensure that **the possible use of lethal force by UNAMIR II is not questioned** ». 7 juin 1994. (A) 1996/1167, p. 377-378.

charge de la politique extérieure, et se traduit par une succession d'annonces contradictoires faites à la presse. Le soir du 30 mai, le ministre de la Défense, David Collenette annonce par exemple que le gouvernement canadien va déployer 300 soldats au Rwanda pour mettre fin à « la guerre civile qui aurait fait au moins 200 000 morts ». Il affirme que les Forces canadiennes ont reçu l'ordre de se déployer, alors même que la décision n'a toujours pas été prise par le gouvernement⁷⁷³. Cette déclaration, à laquelle répond le silence assourdissant du ministère des Affaires étrangères, provoque une certaine confusion dans les rangs même de la Défense. Le lendemain, le sous-ministre demande au ministre de clarifier sa position mais note qu'il n'a toujours pas reçu de réponse, et que renseignement pris, le Bureau du Conseil Privé a confirmé qu'il n'y avait toujours pas de décision prise par le Cabinet sur une contribution possible des forces canadiennes à la MINUAR⁷⁷⁴. Le 1^{er} juin, les Nations unies annoncent que le Canada va envoyer 300 casques bleus pour renforcer la mission onusienne au Rwanda, déclaration qui est aussitôt nuancée par le ministre des Affaires étrangères André Ouellet, précisant que cette contribution ne sera effective que si l'ONU arrive à rassembler les 5500 casques bleus prévus par le mandat de la MINUAR⁷⁷⁵.

Dans la première semaine de juin, suite aux interventions dans la presse du ministère de la Défense, David Collenette et André Ouellet arrivent à définir une position commune visant à soutenir l'intervention du Canada comme répondant aux intérêts du pays. Le 9 juin, le MAECI émet un rapport concernant la situation au Rwanda dans lequel il recommande pour la première fois au gouvernement de confirmer le plus vite possible la participation du Canada à la MINUAR. Le rapport reprend en partie les conclusions du rapport du Secrétaire général de l'ONU du 31 mai, et notamment la qualification de génocide. Il estime que le Canada peut jouer « un rôle déterminant » dans la MINUAR compte tenu de ses liens étroits avec le Rwanda et que cette « implication serait hautement appréciée et devrait avoir des retombées positives ». Surtout, une décision résolue du gouvernement serait particulièrement bien perçue par la population canadienne, et permettrait au gouvernement « de répondre plus facilement à

⁷⁷³ Dépêche de Canadian Press, 30 mai 1994.

⁷⁷⁴ Le 31 mai, lors d'une réunion du Cabinet, le ministre de la défense a soulevé la question de la contribution canadienne, mais le Premier ministre a décidé de continuer à étudier la question » et a chargé les ministres de la Défense et des affaires étrangères de veiller à ce que les principaux points soulevés par le Canada concernant la modification du mandat de la MINUAR soit réglés avant qu'une décision soit prise.

⁷⁷⁵ Le Canada enverra 300 casques bleus au Rwanda. *Le Soleil*, jeudi 2 juin 1994, p. C1.

ses détracteurs qui lui reprochent de négliger l'Afrique et de s'intéresser davantage au sort des Blancs », et ce d'autant plus que « la presse prend pour acquis que nous allons participer à la MINUAR, et il serait difficile d'expliquer ce qui apparaîtrait comme une volte-face à ce moment-ci. Des signaux positifs de nos ministres ont aussi été enregistrés par nos partenaires, et l'ONU s'attend à une décision affirmative de notre part »⁷⁷⁶. Le 14 juin, lors d'une réunion du Cabinet, André Ouellet recommande d'accéder à la requête de l'ONU, en se disant convaincu que le Canada « peut et doit fournir une contribution spécialisée cruciale à la MINUAR »⁷⁷⁷.

La décision définitive est prise lors d'une réunion du Cabinet la semaine suivante, le 21 juin, c'est-à-dire le jour de l'annonce par Paris du déploiement d'une force multinationale d'urgence sous commandement français. Depuis plusieurs semaines, le gouvernement français laisse en effet entendre que l'armée française est prête à prendre la responsabilité d'une intervention d'urgence en vertu du chapitre VII de la Charte. La stratégie suivie par Paris sur le dossier rwandais va, de manière paradoxale, précipiter la décision du gouvernement canadien de contribuer de manière substantielle à une MINUAR renforcée.

L'initiative française est en effet accueillie assez froidement par le gouvernement canadien : le Ministre des Affaires étrangères a été mis au courant des projets de Paris le 17 juin lors d'une rencontre avec un attaché militaire français et il en a immédiatement fait part au sous-ministre de la Défense. Les deux ministères sont d'accord pour considérer que l'intervention française risque de poser de sérieux problèmes, à la fois d'ordre politique et logistique : tout en soulignant que les « motivations apparentes, i.e. arrêter les massacres »⁷⁷⁸ de Paris ne sont pas contestables, ils estiment qu'un soutien voire une participation des forces canadiennes à Turquoise n'est pas envisageable en raison des réactions hostiles du FPR à l'intervention française, ce qui compromet d'entrée de jeu l'impartialité de la mission. Le bureau de la direction des politiques de la Défense partage également ce point de vue, en

⁷⁷⁶ MAECI. Rwanda : implication canadienne, 9 juin 1994, (A) 1996/1167, p. 1-7.

⁷⁷⁷ André Ouellet. *Intervention du Cabinet : participation accrue du Canada au Rwanda (MINUAR)*. 14 juin 1994. Le ministre souligne que l'ONU a répondu favorablement aux préoccupations du Canada, et même si le recours à la force n'est pas autorisé de manière explicite, l'organisation a dissipé les inquiétudes » du Canada. (A) 1996/1167, p. 381-383.

⁷⁷⁸ Lettre du DM-CDS au ministre de la Défense. *Possible French intervention in Rwanda*. 17 juin 1994. (A) 1996/1167, p. 384-385.

ajoutant également que la présence de deux missions, sous deux commandements séparés et agissant en vertu de deux mandats différents (Chapitre VI et Chapitre VII) est éminemment problématique, tout en rendant les possibilités de coopération entre les deux missions illusoires⁷⁷⁹. Il semble ici que les positions défendues par les deux ministères se fassent l'écho des objections soulevées par le général Dallaire lorsqu'il apprit les intentions françaises⁷⁸⁰. La participation du Canada à l'opération Turquoise est donc catégoriquement exclue, mais en même temps l'annonce faite par le gouvernement français met le gouvernement dans l'embarras sur la scène intérieure et précipite sa décision :

Étant donné que la plupart des Canadiens pensent que rien n'a été fait pour arrêter les massacres au Rwanda, le public moyen va être enclin à accueillir la proposition française avec sympathie. La gestion diplomatique et politique de la démarche française serait dès lors grandement facilitée, si le gouvernement pouvait annoncer que le Canada va fournir une unité de communication de près de 350 personnes à la MINUAR. Une telle annonce pourrait ainsi démontrer que le Canada a la volonté de faire quelque chose pour stopper les massacres, mais que nous avons préféré la solution prônée par l'ONU, en raison de notre engagement au sein de l'organisation.⁷⁸¹

Le 21 juin, suite à une réunion du Cabinet, le gouvernement annonce officiellement la participation des forces armées à la MINUAR II. Alors que le secrétariat général de l'ONU n'a reçu que des offres conditionnelles pour obtenir les troupes dont il a besoin pour rendre la mission effective, le Canada fut le premier pays, avec le Ghana, à déployer un contingent de taille respectable au Rwanda : à la mi-août 1994, le Canada est, en nombre, le deuxième pays

⁷⁷⁹ Memorandum, Col. Tim Sparling (DiPol). *Rwanda – SecGen letter to the Security Council*. 20 juin 1994. (A) 1996/1167, p. 310-312.

⁷⁸⁰ Le général Dallaire était en effet clairement opposé à l'intervention française au Rwanda, au motif que l'hostilité du FPR envers les forces françaises ne pouvaient qu'aviver les tensions sur place. Dans son livre, il consacre un chapitre entier à l'opération turquoise, rebaptisée pour le coup « L'invasion turquoise ». Il évoque notamment sa rencontre avec Bernard Kouchner, le 17 juin à Kigali, dépêché par le président François Mitterrand afin de préparer l'intervention de Turquoise : « [Bernard Kouchner] me cloua sur place. Le gouvernement français disait-il, avait décidé, dans l'intérêt de l'humanité, de se préparer à diriger des forces de coalition française et franco-africaines au Rwanda pour faire cesser le génocide [...] en vertu d'un mandat prévu au chapitre VII des Nations unies. [...] Je lui répondis immédiatement Non ! » sans lui laisser la moindre chance de poursuivre et me mis à proférer tous les jurons canadiens-français que peut contenir mon vocabulaire. Il tenta de me calmer en invoquant des raisons que, me semble-t-il, il considérait nobles mais qui, selon moi, étaient profondément hypocrites étant donné les antécédents de la France au Rwanda ». Roméo Dallaire, *Op.cit.*, p. 526-527. Plus loin, il estime que « le but de leur visite [était de] : me faire accepter de subordonner les objectifs de la MINUAR à ceux de l'armée française. Ils n'avaient aucune chance d'y parvenir ». *Ibid.*, p. 530.

⁷⁸¹ Lettre du DM-CDS, *Op.cit.*, 17 juin 1994.

contributeur de troupes derrière le Ghana. Sa contribution dépasse très largement celle de l'Australie (75 officiers) et du Royaume-Uni (225)⁷⁸².

Sur le dossier rwandais, la politique qui prévaut au sein du gouvernement canadien est celle d'un soutien sans faille à l'ONU, qui culmine avec le renforcement de la MINUAR II, qui au plus fort de son déploiement comptera quelques 600 militaires et personnel civil canadiens. En d'autres termes, le gouvernement canadien répond positivement aux attentes de ses partenaires, en jouant le rôle qu'ils attendent de lui.

C. Les ressources interprétatives du rôle : un comportement archétypique de la politique canadienne de « puissance moyenne »

Les modes d'action privilégiés des acteurs de la politique extérieure canadienne viennent par ailleurs conforter l'idée d'une interprétation traditionnelle du rôle : sur la période allant d'avril aux mois d'été 1994 en particulier, le gouvernement déploie tous les instruments à sa disposition dans son répertoire d'action de « puissance moyenne », s'agissant des lieux d'expression de sa politique, des cibles choisies, et enfin des moyens d'action privilégiés.

D'avril à août 1994, la politique canadienne au Rwanda peut se résumer en un mot : multilatéralisme. Le gouvernement privilégie les forums internationaux, et tout particulièrement l'arène onusienne pour la mise en œuvre de sa politique au Rwanda. Si au début du mois de mai l'indécision règne parmi les dirigeants sur la réponse à apporter à la crise que traverse la MINUAR conséquemment au déclenchement du génocide et à la diminution drastique de ses effectifs suite à la résolution du Conseil de sécurité du 21 avril 1994, le gouvernement ne reste pas pour autant inactif, et décide très vite d'orienter ses efforts sur le terrain diplomatique.

À l'instar des autres pays occidentaux, et notamment les États-Unis, la position adoptée par Ottawa est d'abord celle d'un soutien réitéré aux accords d'Arusha, en pressant les parties belligérantes d'arranger un cessez-le-feu et de commencer les négociations. Le gouvernement est au début également favorable à une reprise en main par l'OUA de la MINUAR. Il va par

⁷⁸² J. Castonguay. *Op.cit.*, p. 204.

contre se démarquer de ses alliés occidentaux sur un terrain qui lui est familier, à savoir celui des droits de l'homme : le 9 mai, la délégation canadienne à Genève adresse une requête formelle au Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme pour la mise en place d'une session spéciale afin d'enquêter sur la situation au Rwanda⁷⁸³. Cette initiative est coordonnée par le ministère des Affaires étrangères à Ottawa et pendant les premiers jours de mai, la délégation canadienne ne va pas ménager ses efforts pour rallier les autres membres de l'ONU à sa cause, tout particulièrement les pays africains. Dans la première semaine de mai, les Canadiens reçoivent le soutien de neuf pays africains⁷⁸⁴, ainsi que des pays d'Amérique latine. L'initiative canadienne est par la suite concrétisée par la nomination, le 25 mai, d'un rapporteur spécial chargé d'examiner la situation des droits de l'homme au Rwanda, M. René Degni-Segui. Ce rapport aboutira à la création d'un tribunal international chargé de juger les responsables des massacres du Rwanda, sur le modèle du Tribunal international pour la Yougoslavie (TPIY)⁷⁸⁵, auquel Ottawa apportera également tout son soutien, en mettant par exemple à disposition du Tribunal des enquêteurs de police militaire spécialisés.

Jusqu'au milieu du mois de juillet, le renforcement de la MINUAR n'est effectif que sur le papier du fait des attermolements des pays potentiellement contributeurs. Or l'une des conditions posées par la délégation canadienne à New York à la participation du Canada à la mission des Nations unies est la présence de troupes correctement équipées et capables de se déployer dans les temps, ce qui exclut *de facto* la majeure partie des pays africains qui se sont portés volontaires sous la pression conjointe du Secrétaire général des Nations unies et de son homologue de l'OUA. La diplomatie canadienne va dès lors orienter ses actions en vue de mobiliser des partenaires potentiels qu'elle juge crédibles, comme l'Australie. Cet exemple est tout particulièrement intéressant car il illustre de manière presque caricaturale le rôle dévolu au Canada dans ce type de situation, tel qu'il est perçu à la fois par les décideurs

⁷⁸³ Comme le raconte Dallaire, cette décision provoque l'ire des extrémistes Hutu au Rwanda et sur le terrain, menace la sécurité du personnel canadien affecté à la Minuar. Roméo Dallaire. Op. cit., p. 478 et 542.

⁷⁸⁴ Il s'agit du Togo, de l'île Maurice, du Malawi, de la Mauritanie, du Lesotho, du Gabon, de la Guinée-Bissau, du Cameroun et du Kenya, ces deux derniers pays déclarant qu'ils ne voyaient aucun problème à soutenir l'initiative canadienne.

⁷⁸⁵ Conseil de Sécurité des Nations unies. *Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions des Nations unies lors du génocide de 1994 au Rwanda*. New York, 15 décembre 1999, <http://www.un.org/french/peace/rwanda.pdf>.

canadiens et par ses partenaires internationaux. Les points communs entre les politiques étrangères de ces deux anciennes colonies britanniques ont été soulignés de longue date, précisément dans les domaines d'activité de prédilection des puissances moyennes, à savoir l'aide au développement et le maintien de la paix⁷⁸⁶. Si la participation canadienne à la MINUAR II semble acquise au début du mois de juin 1994, le ministère de la Défense n'envisage pas pour autant que les troupes canadiennes constituent l'épine dorsale de la MINUAR. C'est pourquoi il recommande, par l'intermédiaire de son sous-ministre Bob Fowler d'encourager la participation australienne. Cette recommandation sera reprise par le ministère des Affaires étrangères qui effectuera des démarches à cette fin à la fois à travers la délégation canadienne à New York et par l'intermédiaire du Haut Commissariat du Canada à Canberra⁷⁸⁷. Le Secrétaire général de l'ONU développe une position encore plus intéressante pour notre propos : au début du mois de juin, le Secrétariat multiplie ses pressions sur la délégation canadienne au siège des Nations unies afin d'obtenir une décision rapide du gouvernement canadien, décision qui pourrait « inciter les autres pays, notamment l'Australie, à en faire autant »⁷⁸⁸. Le rôle qui est conféré au Canada est donc clairement celui d'un « leader » des puissances moyennes, en tant que soutien fidèle aux Nations unies et capable d'entraîner d'autres pays de statut similaires à sa suite.

Ce rôle d'allié fidèle est accrédité par la contribution canadienne aux efforts de l'organisation internationale pour gérer la catastrophe provoquée par le génocide rwandais : le Canada est par exemple le seul pays à renforcer la MINUAR au plus fort de la crise alors que la majorité des autres contributeurs envisage de plier bagage. Selon Jacques Castonguay, cette contribution s'est avérée cruciale :

⁷⁸⁶ Voir entre autres Cranford Pratt, *Middle Power Internationalism : The North-South Dimension*. Op. cit. ; Andrew Cooper, Richard Higgott et Kim Nossal. *Relocating Middle Powers: Australia and Canada In A Changing World Order*. Op. cit. ; Nelson Michaud, Louis Bélanger. Les politiques canadiennes en matière de sécurité : vers une australisation ? *Études Internationales*, 30 (2), 1999 et John Ravenhill. Cycles of middle power activism : constraint and choice in Australian and Canadian foreign policies. *Australian Journal of International Affairs*, 52 (3), 1998.

⁷⁸⁷ *Lettre de la délégation canadienne à l'ONU au ministre des Affaires étrangères*. 7 juin 1994. (A)1996/1167, p. 377-378. Les Hauts Commissariats sont l'équivalent des ambassades ; cette appellation prévaut pour les représentations diplomatiques du Canada dans les pays du Commonwealth.

⁷⁸⁸ Ministère des Affaires étrangères. *Rwanda : implication canadienne*. 8 juin 1994, Op. cit., p.1.

Interrogé sur l'importance de l'arrivée au Rwanda de ces militaires, le général Dallaire répondit sans hésitation qu'ils n'avaient pas qu'aidé la missions, *mais lui avait permis de survivre*. Des lettres d'appréciation, des citations et des décorations témoignent combien, en compagnie d'officiers ghanéens et de quelques autres nationalités, ils ont alors *porté la mission sur leurs épaules*. Pendant les jours les plus sombres du génocide [...], les uns continuaient à assurer les services administratifs essentiels à l'existence de la MINUAR, les autres contribuaient courageusement à l'acheminement de l'aide humanitaire [...]⁷⁸⁹. (Mis en italique par nous)

Dès le 8 avril, le ministère de la Défense met également à disposition de l'ONU deux avions Hercules pour établir un pont aérien entre Kigali et Nairobi jusqu'à la première semaine de mai. Au départ, ces avions ont pour tâche de contribuer à l'évacuation des ressortissants canadiens du Rwanda : mais à la différence des forces françaises et belges, également sur place afin de protéger leurs ressortissants, les Canadiens vont également, sur la demande de l'ONU, prendre en charge le rapatriement du personnel de la MINUAR considéré comme non essentiel à la mission ainsi que des parachutistes belges. Par la suite, leur mandat va être réorienté vers l'acheminement d'une partie de l'aide humanitaire, et surtout le ravitaillement des forces de la MINUAR encore présentes sur place, leur permettant ainsi de demeurer au Rwanda⁷⁹⁰. À travers sa Force aérienne, le gouvernement canadien va continuer à appuyer la mission des Nations unies au Rwanda, et ce malgré les tirs nourris dont ses avions sont la

⁷⁸⁹ Jacques Castonguay. *Op.cit.*, p. 201-202. Ce renforcement est cependant modeste, puisqu'il ne s'agit que de quatre officiers déployés au QG de la MINUAR afin de seconder Dallaire. En fait, ils font partie de la dizaine d'officiers que le ministère de la Défense avait de toutes façons décider d'attribuer à la Minuar en mars 1994. Ces officiers ne devaient cependant pas arriver sur place avant la fin du mois de mai. Mi avril, le Secrétaire général de l'ONU d'une part, et le général Dallaire d'autre part demandent aux ministères de la défense et des affaires extérieures le déploiement immédiat d'au moins une partie des dix officiers initialement prévus. Les deux ministres accèdent à cette requête et le 18 avril quatre officiers en poste à l'Unosom sont réaffectés sur la Minuar. Le 16 mai 1994, la Minuar compte treize officiers canadiens, dont le commandant de la force.

⁷⁹⁰ Cette contribution de l'aviation canadienne est souvent mise en avant par les Canadiens comme exemplaire du soutien d'Ottawa à la Minuar. Ainsi Jacques Castonguay, historien « officiel » du ministère de la Défense y fait référence en notant que sans la présence de ces deux avions « il est plus que certain que la Minuar elle-même aurait été contrainte de quitter le Rwanda. [...] Cette contribution de l'aviation canadienne ne fut pas celle d'un personnel nombreux, mais d'une poignée d'aviateurs **pour qui l'aide humanitaire n'avait pas de prix** ». Jacques Castonguay. *Op.cit.*, p. 155. Dans la même veine, James Bartleman, conseiller diplomatique du Premier ministre Jean Chrétien de 1994 à 1998, met en avant le rôle « exceptionnel » des forces aériennes canadiennes : « Almost the entire time, the Canadian aircraft were **the only ones** providing an air link between the outside world and Rwanda. The courageous performance of their aircrews [...] who landed their aircraft time and time again in the face of hostile artillery and small-arms fire at Kigali airport, is one of the few positive chapter in a generally sordid story ». James Bartleman. *Rollercoaster*. Op. cit., p. 177-178.

cible⁷⁹¹. À la fin du mois de juillet 1994, le ministère de la Défense déploie une équipe complète de contrôleurs aériens et de personnel d'appui au sol pour remettre en service l'aéroport de Kigali. Les premiers éléments de l'unité de transmission arrivent à Kigali le jour même de la cessation des hostilités entre le FPR et les FAR, le 18 juillet 1994. Conjointement avec l'aide des forces américaines, l'aéroport est sécurisé et rouvert à la circulation le 2 août 1994⁷⁹². Toutes ces opérations reçoivent l'appui conjoint du ministère des Affaires étrangères⁷⁹³ et du MDN, et sont personnellement approuvées par le Premier ministre.

Au départ composé de 350 spécialistes de communication, le contingent canadien est renforcé le 12 juillet 1994, par une décision conjointe des ministres de la Défense et des Affaires étrangères, portant l'effectif total à 450 personnes. Le colonel Jan Arp est nommé chef d'état-major des opérations de la MINUAR. Un autre général canadien, le général Guy Toussignant, est désigné pour remplacer le général Dallaire comme commandant en chef de la MINUAR, et lui succède officiellement le 15 août 1994. Il reste à la tête de la mission pratiquement jusqu'à la fin des opérations onusiennes sur le sol rwandais : le 17 janvier 1996, le gouvernement décide de retirer son contingent du Rwanda ; la MINUAR prend pour sa part officiellement fin le 8 mars de la même année. C'est la dernière fois que sera déployé un nombre si important de troupes canadiennes dans le cadre d'une mission de paix de l'ONU en Afrique.

⁷⁹¹ C'est l'opération Scotch. Selon Jacques Castonguay, les deux Hercules auront transporté quelques 6315 passagers. D'autres avions furent également mobilisés afin d'assurer le ravitaillement et l'acheminement de l'aide humanitaire aux milliers de Rwandais réfugiés à Goma. Jacques Castonguay. *Op.cit.*, p. 152.

⁷⁹² Roméo Dallaire revient dans son livre sur cet épisode en donnant une version différente de la collaboration entre les États-Unis et le Canada : selon lui, les Américains, bien qu'arrivés quelques jours après les contrôleurs aériens canadiens, auraient essayé de s'attribuer tout le crédit de la réouverture de l'aéroport. « En descendant de leur Hercule [les contrôleurs aériens] se rendirent directement à la tour de contrôle [...] et firent claquer le drapeau canadien sur la tour, au-dessous de ceux du Rwanda et de l'ONU. [...] Quelques jours plus tard, lorsque l'équipe américaine de déchargement au sol arriva suivie des médias qui rampaient derrière elle, les Américains, sans gêne, annoncèrent qu'ils avaient ouvert l'aéroport de Kigali. Sauf que la photo qui fit le tour du monde dans les journaux montrait une bande de nos contrôleurs perchés sur la tour et **pointant le grand drapeau canadien**. Les Américains eurent droit à bien des taquineries[...]. ». Roméo Dallaire, *Op.cit.*, p. 599.

⁷⁹³ Dans un mémorandum du 20 avril, le MAECI recommande fortement que le MND accède à la requête de l'ONU de lui fournir les deux Hercules pour une période plus longue que celle initialement prévue, en s'engageant à compenser le surcoût éventuel que cela entraînerait pour le MND. Memorandum DM / CDS. *UN Request for CF Airlift support to evacuate UNAMIR from Rwanda*, 20 avril 1994. (A) 1996/1167, p. 317-320. .

Le soutien à l'ONU apparaît comme étant l'un des principaux ressorts de la politique canadienne au Rwanda : en particulier, la nécessité pour le gouvernement de répondre positivement aux demandes du secrétariat général, est soulignée à plusieurs reprises par les acteurs de la politique extérieure, comme relevant de l'intérêt national canadien. Cette logique d'adéquation au rôle est renforcée par le processus de décision, qui obéit à des schémas préétablis de longue date entre les différentes organisations. Ici, les routines organisationnelles contribuent largement à structurer les préférences des acteurs dans le sens d'une réponse conforme aux grandes lignes de l'action du Canada sur la scène internationale.

II. Invention et improvisation : la politique canadienne au Zaïre

Le processus décisionnel de la politique canadienne au Zaïre est à l'inverse marqué par l'absence de telles routines organisationnelles sur lesquels les acteurs de la politique extérieure peuvent se reposer pour construire leur réponse politique. La décision d'assumer le leadership d'une force multinationale d'intervention, c'est-à-dire se situant en dehors des chaînes onusiennes de commandement, constitue, on l'a dit, un précédent dans la politique étrangère canadienne, ce qui a des conséquences directes sur le protocole décisionnel. Celui-ci est caractérisé à la fois par un haut degré d'invention et d'improvisation. Les acteurs en charge de la politique extérieure recourent en effet à la création d'un mécanisme de coordination *ad hoc* afin de formuler une réponse à la hauteur de l'enjeu de politique internationale que représente le commandement d'une force multinationale d'intervention. En d'autres termes, les acteurs, sous l'impulsion du Premier ministre, se voient contraints à l'improvisation sur les deux plans, organisationnel et politique, ce qui n'est pas sans effet sur la structuration de leurs préférences. L'étude du processus décisionnel de la politique canadienne au Zaïre met en effet à jour des divergences de perception significatives entre le Premier ministre, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense, quant au bien fondé d'un tel engagement. Les agents de la Défense se montrent particulièrement réticents à l'emprunt d'un chemin qui s'écarte des voies balisées de la politique canadienne de maintien de la paix.

Commentaire [D32]: Ce n'est pas clair, car la MINUAR est également une force multinationale et entre le chapitre 6 renforcé et le chapitre 7 il n'y a en pratique pas tant de différences. Ce qui rend les forces de l'ONU impuissantes sur le terrain, ce n'est pas seulement le mandat et les règles d'engagement, c'est aussi la lourdeur de la hiérarchie de commandement et la nécessité d'en référence au DOMP à NY. Cf. Dallaire qui n'a même pas pu faire ce qu'il aurait été possible dans le cadre de la MINUAR I (affaire des caches d'armes). Le mandat est un demi faux problème typiquement mis en avant, par les diplomates ou les militaires selon les cas, pour refuser une opération.

A. L'implication directe du chef du gouvernement et la contraction du processus décisionnel

Sur la gestion de la crise zaïroise, tous les acteurs s'accordent pour souligner l'investissement sans précédent de Jean Chrétien sur ce dossier : la volonté politique exprimée par le Premier ministre a été sans doute déterminante dans la décision du gouvernement canadien d'assumer un rôle, celui de leader d'une force multinationale d'intervention humanitaire, en rupture avec les composantes les plus traditionnelles de la politique étrangère canadienne. Quatre facteurs sont généralement évoqués comme favorisant la gestion du processus décisionnel directement par le chef d'État ou de gouvernement : un intérêt général pour les questions de défense et de diplomatie, une situation perçue comme potentiellement menaçante pour la stabilité du régime, la nécessité d'établir des contacts diplomatiques de haut niveau et un intérêt tout spécifique du chef du gouvernement pour la question posée⁷⁹⁴. Bien que séduisant, ce schéma ne correspond cependant pas tout à fait aux dynamiques du leadership primo-ministériel dans la gestion de la crise zaïroise : Jean Chrétien n'est en effet, à cette époque, pas réputé pour son intérêt pour les affaires internationales. Jusqu'à présent, il s'est montré particulièrement prudent sur ces questions (voir pages 208 et suivantes). En outre, aussi dramatique qu'il soit pour les populations civiles du Rwanda et du Zaïre, le conflit à l'est du Kivu est loin de représenter une menace directe pour les intérêts canadiens, quels qu'ils puissent être par ailleurs. À notre sens, seuls les deux derniers facteurs, à savoir la nécessité de contacts de haut niveau et une certaine empathie de Jean Chrétien pour l'Afrique en général et la région des Grands Lacs en particulier, doivent être retenus.

L'engagement personnel de Jean Chrétien sur le dossier zaïrois a fait couler beaucoup d'encre : à l'époque, il a été expliqué par le choc ressenti par le Premier ministre à la vision des images des réfugiés en exil forcé sur les routes de l'est du Zaïre. Ce récit, que James Bartleman alors conseiller politique du chef du gouvernement canadien n'hésite pas à qualifier de « mythique », commence le samedi 9 novembre, quand Jean Chrétien et son

⁷⁹⁴ Margaret G. Hermann. *The Role of Leaders and Leadership in the Making of American Foreign Policy*. In Charles W. Kegley Jr., Eugene R. Witterkopf. *The Domestic Sources of American Foreign Policy*. New York : St. Martin's Press, 1988. Cette combinaison de facteurs explicatifs est également reprise par Thomas Preston et appliquée à la politique étrangère des présidents américains depuis la Seconde Guerre Mondiale. Thomas Preston. *The President and His Inner Circle : Leadership Style and The Advisory Process in Foreign Affairs*, New York : Columbia University Press, 2001.

épouse, en week-end dans leur résidence du lac Harrington, contraints par le mauvais temps, s'installent devant leur poste de télévision. Immédiatement après le reportage consacré à la situation dramatique des réfugiés des camps du Kivu, Jean Chrétien reçoit un coup de téléphone de son neveu Raymond Chrétien, lui demandant que le Canada prenne le commandement d'une force multinationale au Zaïre. Suite à cette conversation, le Premier ministre téléphone à une douzaine de leaders étrangers, obtient leur appui, et rentre à Ottawa en convoquant une réunion d'urgence avec ses ministres de la Défense et des Affaires étrangères. Le dimanche soir, le Premier ministre a pris sa décision : le Canada commandera la force multinationale d'intervention dans l'est du Zaïre⁷⁹⁵.

La réalité est comme on l'a vu dans la section précédente, plus nuancée : si Jean Chrétien décide au final du rôle que devra jouer le Canada dans la gestion de la crise zaïroise, c'est d'abord en réponse à la proposition américaine du 8 novembre, offrant de placer des troupes américaines sous commandement canadien. Néanmoins, deux éléments méritent d'être soulignés : d'une part il est avéré que Jean Chrétien ait porté un intérêt tout particulier aux récents développements dans l'est du Zaïre, comme en témoigne par exemple le fait que le même jour du 8 novembre, il demande à son conseiller politique de réfléchir à la contribution que le Canada pourrait faire à une éventuelle mission des Nations unies au Zaïre. D'autre part, à partir du moment où sa décision est prise, son investissement dans la gestion de la crise est réel : le dimanche 10 novembre, lors de la réunion rassemblant le Premier ministre, les ministres de la Coopération, de la Défense et des Affaires étrangères ainsi que le chef des armées, l'heure n'est apparemment plus à la discussion, ni à l'évaluation des coûts et des bénéfices éventuels d'un tel rôle pour le Canada :

C'est Chrétien qui a décidé du commandement canadien, et c'est lui qui a imposé cette idée à ses ministres. Il n'était pas au courant des détails et de toute façon ça ne l'intéressait pas. C'était une décision qui venait d'en haut, et notre travail ça a été de l'appliquer, de trouver un moyen de la concrétiser⁷⁹⁶.

Il n'en reste pas moins que le leadership exercé par Jean Chrétien reste marqué du sceau du pragmatisme : lors de cette même réunion, il décide très clairement, en concertation cette fois avec les officiels du ministère de la Défense et du MAECI, que, si intervention il y a, tout

⁷⁹⁵ James Bartleman. Op.cit., p. 171-172.

⁷⁹⁶ Gordon Smith (traduction), sous-ministre aux Affaires étrangères, cité dans John B. Hay. *Conditions of Influence : A Canadian Case Study in the Diplomacy of Intervention...*, Op. cit., p. 8.

engagement doit être basé sur un mandat onusien et surtout limité à une dimension strictement humanitaire. En outre, le Canada n'assumera le rôle de leader que si d'autres options, comme celle d'une opération de maintien de la paix onusienne, ne peuvent être mises en œuvre. Enfin, cet engagement reste soumis à un certain nombre de conditions, parmi lesquelles la nécessité de disposer de six à dix mille hommes, des règles d'engagement robustes, un mandat de chapitre VII, une stratégie de sortie clairement établie, et le fait que le Canada ait le dernier mot sur toutes les questions relatives au mandat et à la composition de la force⁷⁹⁷.

Commentaire [D33]: Pas clair ; il s'agit bien d'une opération onusienne de toute façon

Commentaire [mc34]: Justement non. Il s'agit d'une force sur le modèle de Turquoise et Restore Hope

L'investissement personnel du chef de gouvernement sur un dossier particulier, pour spectaculaire qu'il soit dans le cas du Zaïre, n'est cependant pas inédit. Le problème pour les agences en charge de la politique extérieure de l'État tient moins au leadership primo-ministériel, et à la centralisation de la chaîne décisionnelle qui en découle, qu'à la nouveauté radicale de la situation à laquelle elles sont confrontées. Assumer le commandement d'une force multinationale n'entretient en effet que peu de rapport avec des procédés plus classiques de déploiement de troupes dans le cadre de missions de l'ONU. Bien qu'agissant en vertu d'un mandat de l'ONU et d'une résolution du Conseil de sécurité, ce type de force reste en dehors des structures onusiennes de commandement. Ce qui signifie que toutes les questions de planification et de coordination incombent à l'État qui en assume le commandement, d'où l'importance de disposer d'un nombre suffisant de ressources, en termes de personnel notamment. En outre, le processus décisionnel implique plus de personnes que d'habitude, rendant nécessaire la création d'instruments de régulation. Enfin, parce qu'il s'agit d'une crise, le dossier suppose l'implication de personnages de haut niveau, les sous-ministres et les ministres, chargés de répondre directement au Premier ministre.

C'est pour faire face à la nouveauté de la situation qu'est donc formé le ZIT (Zaïre Interdepartmental Tasking Force), une équipe chargée de faire la jonction entre les différentes bureaucraties en charge du dossier zaïrois : le groupe rassemble huit officiels du MAECI, du ministère de la Défense, de l'ACDI et du bureau du Conseil privé (BCP). L'équipe est dirigée par James Judd, adjoint du sous-ministre aux finances : ancien fonctionnaire du MAECI – c'est un diplomate de carrière – James Judd est choisi par le secrétaire du Bureau du conseil privé en raison de sa grande expérience sur les questions de sécurité internationale, et surtout

⁷⁹⁷ John Hilliker, Hector McKenzie. *Op.cit.*, p. 8.

de ses bonnes relations avec les gens de la Défense. Sous sa houlette, ce qui n'était au départ qu'un organe de coordination sans rôle opérationnel, devient très vite une pièce centrale du processus en endossant une fonction de gestion de la politique. De même, son existence, qui devait restée confinée aux bureaux du MAECI, est vite rendue publique, le ZIT assumant également la tâche de chargé de communication sur le Zaïre : l'équipe informe en effet quotidiennement, par fax, les cabinets des ministres ainsi que le BCP, et leur fournit des documents leur permettant de répondre aux questions des journalistes et d'expliquer la politique du Canada.

De l'avis de ses participants, cette équipe a bien fonctionné, en permettant notamment de concentrer les ressources minces des différents ministères à un seul endroit. Elle a également permis de minimiser les conflits entre bureaucraties et unifié, au moins dans un premier temps, la voix canadienne sur la scène internationale. Notamment, le rôle de James Judd semble avoir été essentiel pour résoudre les crises interministérielles qui ont éclaté, particulièrement entre le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, et son homologue de la Défense, Tom Young. Comme nous allons le voir, la contraction de la chaîne décisionnelle en temps de crise, si elle a l'avantage de minimiser les conflits d'intérêts entre bureaucraties, n'empêche par pour autant leur émergence, surtout dans le cas de deux organisations aux cultures organisationnelles aussi opposées que sont les diplomates et les militaires⁷⁹⁸.

B. Des divergences d'intérêts : un processus déséquilibré au profit du MAECI

Des divergences essentielles apparaissent très vite entre le ministère de la Défense et les Affaires étrangères, les deux bureaucraties s'opposant par exemple sur la lecture de la situation sur le terrain et le rôle que le Canada doit jouer dans la gestion de la crise zaïroise. Leurs cultures organisationnelles distinctes font par ailleurs écho à ces différences d'intérêts, le ministère de la Défense se montrant nettement plus préoccupé que les fonctionnaires du MAECI des aspects pratiques de l'opération prévue, opération qu'ils estiment en dehors des

⁷⁹⁸ John B. Hay. *Conditions of Influence : An explanatory study of the Canadian government's effect on U.S. policy in the case of the intervention in eastern Zaire*. Ottawa : Norman Paterson School of International Affairs, Thesis (unpublished), May 1998, p. 124-125.

ressources limitées dont disposent les forces armées canadiennes. À la différence du dossier rwandais, qui a fait l'objet d'un traitement beaucoup plus classique, ici les deux organisations ne s'opposent pas tant sur les modalités de la participation canadienne, que sur son bien-fondé.

La mise en place du ZIT, si elle facilite la coordination des politiques entre les différentes agences gouvernementales, n'exclue cependant pas la présence de déséquilibres, du fait de la position dominante de certains groupes dans le processus de négociations interministérielles. Bénéficiant du soutien politique du Premier ministre du fait comme on l'a dit, de la concordance de vues entre Jean Chrétien et le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy, le MAECI se trouve dès le départ en position de force par rapport aux autres organisations, l'ACDI et le MDN. Cette position dominante est également renforcée par la mise en place d'une équipe spéciale dévolue à la gestion du dossier zaïrois, à l'intérieur du ministère, et qui vient ainsi doubler l'équipe en charge de coordonner les activités au niveau interministériel (le ZIT). Confiants de pouvoir se reposer sur l'autorité du Premier ministre, de nombreuses personnes, regroupées autour d'Axworthy, se sont en effet très tôt investies sur le dossier zaïrois : pour mener à bien le processus de planification des politiques le ministère rassemble une équipe spéciale sous la houlette de deux assistants du ministre adjoint qui lui rendent directement rapport. Deux autres assistants prennent également part aux réunions de l'équipe du fait de leur expérience en Afrique. De fait, le groupe rassemble des membres des divisions à la fois régionale (comme le bureau Afrique) et fonctionnelle (ceux qui s'occupent du maintien de la paix et de la sécurité). Le fait que le ministère ait réussi à rassembler dans une seule unité toutes les ressources à sa disposition lui confère dès lors une position décisive dans le processus de négociation interministériel qui a cours tout au long de la crise⁷⁹⁹.

Conscient du soutien direct du Premier ministre dont bénéficie le MAECI, les deux autres agences, l'ACDI et le MDN, voient leurs priorités reléguées derrière celles des Affaires étrangères. En ce qui concerne l'ACDI, celles-ci ne sont de toute façon pas si éloignées du MAECI : l'objectif prioritaire de l'ACDI est en effet de faciliter et de restaurer l'accès aux personnes réfugiées pour les ONG et les agences des Nations unies, et également de permettre

⁷⁹⁹ *Ibid.*, p. 124.

le rapatriement des réfugiés dans des conditions optimales. Qui plus est, l'ACDI est de toutes les agences en charge de la formulation de la politique canadienne au Zaïre, celle qui possède le plus de renseignements de première main, du fait notamment de ses contacts avec les ONG. Cet élément d'importance lui confère donc un certain avantage dans le processus de négociation.

Les choses en vont tout autrement pour le ministère de la Défense : celui-ci apparaît en effet particulièrement fragilisé sur la scène politique ; les travaux de la commission d'enquête sur la Somalie battent leur plein : les auditions publiques sont quotidiennes, et retransmises à la télévision⁸⁰⁰. En outre, le 8 octobre, Jean Chrétien a annoncé le limogeage du chef d'État-major, le général Jean Boyle. L'époque est également celle d'un profond remaniement des politiques, attesté par la mise en place de nombreux audits de suivi des politiques à l'intérieur du ministère de la défense, tant sur la Somalie, que sur les récentes opérations de maintien de la paix, notamment au Rwanda. Tous ces éléments renforcent les réticences du ministère à toute intervention « musclée », tout particulièrement sur le continent africain.

Il a souvent été écrit, notamment dans les journaux, qu'un succès des forces canadiennes au Zaïre aurait eu pour effet de « racheter » l'image du ministère auprès de l'opinion publique. Cet argument s'avère à l'examen de peu de poids : la plupart des officiers au MDN estiment en effet que l'argument de la Somalie était avant tout destiné aux médias⁸⁰¹. Il semble cependant clair que le déploiement des forces armées canadiennes en Somalie, suivi par la mission catastrophique du général Dallaire au Rwanda, ont renforcé les réticences d'une partie de l'état-major à prendre part à des opérations de maintien de la paix en Afrique. C'est peu dire qu'une partie de l'état-major ne partage tout simplement pas la politique interventionniste prônée par le MAECI ; celui-ci est au contraire demeuré attentif à l'évolution de la situation dans la région des Grands Lacs, en recommandant, en mai 1996, l'envoi d'une poignée d'observateurs militaires canadiens à la mission de l'OUA au Burundi. Le 13 mai, par la voix de l'adjoint au sous-ministre responsable des politiques de la défense,

⁸⁰⁰ Entretien, Général (ret.) Maurice Baril, Ottawa, 17 mai 2005.

⁸⁰¹ *Ibid.*

le MDN fait connaître son mécontentement vis-à-vis de la proposition du MAECI en exprimant clairement son refus de participer à la mission de l’OUA⁸⁰².

Une attitude similaire se retrouve lors de la mise en place de la situation au Zaïre : les officiels de la Défense sont perçus par leurs homologues des Affaires étrangères comme étant largement passifs, et réticents à tout engagement conséquent des forces armées canadiennes dans cette mission⁸⁰³. Plus encore que le MAECI, le ministère de la Défense est d’avis de limiter au maximum le mandat de la future force : les fonctionnaires du MDN estiment par exemple que le mandat de la MNF devrait distinguer l’aspect purement humanitaire de la question du rapatriement des réfugiés, ce problème devant faire l’objet d’une résolution et d’une opération distincte. La question du commandement canadien est également posée, leurs préférences allant dans le sens d’un commandement onusien, quitte à ce que les gouvernements occidentaux en assurent le financement⁸⁰⁴.

Cette différence d’intérêts entre les Affaires étrangères et la Défense se double d’une divergence de perceptions quant à la faisabilité de la mission au Zaïre : plusieurs documents émanant du ministère de la Défense font état du risque de confrontation existant entre les belligérants et une éventuelle force multinationale, qui plus est sous commandement occidental. Le risque apparaît aux officiers et aux fonctionnaires de la Défense d’autant plus réel que les ressources que le Canada peut mettre à disposition de la mission sont limitées, ce qui met en péril la crédibilité des forces armées canadiennes à assumer le commandement d’une force multinationale.

Les préférences des officiels de la Défense vont donc nettement en faveur d’une mission beaucoup plus classique, sous commandement onusien, à l’image de celles dans lesquelles les forces armées canadiennes ont fait leur preuve. La lecture des documents d’archive fait apparaître l’inconfort ressenti par les agents du ministère, civils et militaires, à assumer un

⁸⁰² Dans une note manuscrite figurant sur un fax du bureau Afrique du MAECI rerouté au Quartier général de la Défense nationale à Ottawa, l’adjoint au sous-ministre s’exprime en ces termes : « you should go back to DFAIT and express our displeasure (up to and including the DM level) at not being consulted. You can also tell them we are not interested ». GAF to NDHQ. *Situation in Burundi. Canadian Actions*. Ottawa, 10 may 1996, (A) 961168, p. 282.

⁸⁰³ John B. Hay. Op.cit., p. 9. « DND and the Canadian Forces were simply trying to do nothing, in hopes that in due course nothing would be done ».

⁸⁰⁴ DND, *Zaire Taskings : DND Views*. 12 November 1996. (A) 961168, p.230.

rôle inédit pour les forces armées canadiennes. Les réticences à l'intervention sont dès lors beaucoup plus fortes ici que dans le cas du Rwanda ; qui plus est, les divergences de perception de « l'intérêt national » canadien entre la Défense et les Affaires étrangères sont ici significatives, les deux agences s'opposant, comme on l'a vu, sur le bien-fondé même de la mission au Zaïre. De fait, la décision du Premier ministre est perçue, par les officiers de l'État-major, comme une décision largement politique, qui répond certes à des logiques de positionnement sur la scène internationale et sur le plan national, mais qui, pour être intelligibles, n'en demeurent pas moins relativement étrangères aux enjeux propres aux forces canadiennes. La contraction et la verticalité du processus décisionnel renforcent par ailleurs l'impression d'avoir été placés devant le fait accompli, sans que leurs préoccupations ne soient réellement prises en compte. Enfin, le protocole décisionnel apparaît déséquilibré au profit du MAECI, alors que le ministère de la Défense est, à la fois pour des raisons conjoncturelles et structurelles, en situation de fragilité. Comme nous le verrons par la suite, les réticences des officiers de la Défense, et notamment du ministre en personne, vont se faire plus audibles au fur et à mesure que la nécessité de l'intervention est remise en question par les autres acteurs de la communauté internationale.

Conclusion

Au cours de ce chapitre, nous avons montré comment les préférences canadiennes au Rwanda ont été en grande partie façonnées par le poids de l'expérience passée du Canada dans le maintien de la paix, un poids renforcé par le **cadre interprétatif dominant**, qui reste, du moins jusqu'au génocide d'avril 1994, largement tributaire des conceptions classiques de la souveraineté. Même après le génocide, le gouvernement canadien continue à jouer le rôle qu'on attend de lui, celui qui a été construit par les interactions répétées entre le Canada, les autres États membres de la communauté internationale et l'Organisation des Nations unies. L'étude du processus décisionnel a par ailleurs mis en lumière l'intériorisation, par les acteurs de la politique extérieure, des codes du comportement attendu de cet acteur sur la scène internationale ; c'est pourquoi, aussi bien pour la Défense que pour les Affaires étrangères, la participation puis le renforcement des missions de l'ONU au Rwanda sont perçus comme étant *conformes à l'intérêt* du Canada.

Commentaire [D35]: Où, sur la scène canadienne ou sur la scène internationale ?

À l'inverse, la décision du Premier ministre Jean Chrétien d'assumer le leadership d'une force multinationale d'intervention à l'est du Zaïre représente à maints égards un précédent dans la politique étrangère canadienne, ce qui se traduit, au niveau de sa prise en charge par les agences de la politique extérieure, par un fort degré d'invention et d'improvisation. Les acteurs ne peuvent ici se reposer sur des protocoles de décision clairement établis, ce qui a pour conséquence de permettre, paradoxalement, l'expression de divergences importantes sur le bien fondé de la politique canadienne menée au Zaïre. En particulier, les acteurs de la Défense se sont montrés particulièrement réticents à assumer le commandement d'une force multinationale d'intervention dans l'Afrique des Grands Lacs, un rôle perçu comme excédant largement les capacités des forces armées canadiennes.

Commentaire [D36]: Ça d'accord, il y a rupture dans la forme et l'ampleur de l'investissement ; le Canada joue les grandes puissances au lieu de n'être que le supplétif docile de la machine onusienne ; mais cela reste dans l'axe de la politique étrangère canadienne et c'est pour cela que cela passe au lieu de casser, tant auprès des bureaucraties d'Etat qu'auprès de l'opinion publique canadienne

Commentaire [D37]: Vous ne pouvez pas conclure cette partie à sec comme cela, il faut faire le lien avec la partie suivante

L'investissement du rôle de leader se révèle, comme nous l'avons montré, largement tributaire du contexte dans lequel il s'exerce, caractérisé par une indécision relative quant aux rôles que doivent justement assumer les États dans la gestion des crises humanitaires. Le faible degré d'institutionnalisation de ce secteur permet aux acteurs de dégager des marges d'autonomie pour faire valoir leurs intérêts sur la scène internationale, et favorise les logiques d'invention par rapport aux rôles institués dans la division internationale du travail en matière de gestion des conflits.

Chapitre 7 : Mise en œuvre du rôle : ressources et contraintes d'une « puissance moyenne » dans la nouvelle division internationale du travail

La période post-« guerre froide » est marquée par l'émergence de nouvelles formes de gestion de la sécurité politique internationale : parmi elles, l'intervention militaire à vocation humanitaire constitue sans doute l'une des inflexions majeures des pratiques des acteurs étatiques⁸⁰⁵. Ce type d'intervention a cependant dès le départ souffert de l'absence de codifications précises encadrant son utilisation⁸⁰⁶, ce qui s'est traduit sur le terrain par une grande incertitude des acteurs sur la nature des problèmes posés par les interventions humanitaires (quelles représentations ?), sur les réponses à apporter (quelles stratégies ?) ainsi que sur le rôle à endosser (quelle légitimité ?).

Nous avons montré précédemment (chapitre 6 ci-dessus) comment cette configuration normative particulière, où les rôles souffrent d'un déficit d'institutionnalisation, a précisément permis à un acteur comme le Canada de prétendre à l'exercice du rôle de leader d'une force multinationale d'intervention, lequel n'avait jusque là, jamais été assumé par une « puissance moyenne ». Ici, nous nous attacherons à rendre compte de la manière dont ce rôle a été mis en œuvre : quelles étaient les ressources, matérielles et institutionnelles, à disposition des acteurs canadiens pour faire valoir leur légitimité ? Dans quel(s) cadre(s) furent-elles mobilisées ? Que nous révèlent les mécanismes présidant à leur répartition et leur usage sur les logiques de fonctionnement de l'arène internationale, et en particulier du système onusien, en matière de gestion des conflits ?

À l'encontre d'une vision instrumentale des organisations internationales, envisagées comme des structures désincarnées à l'intérieur desquelles se déploient les politiques de

⁸⁰⁵ Martha Finnemore. *The Purpose of Intervention : Changing Beliefs about the Use of Force*. Op. cit.

⁸⁰⁶ David Ambrosetti. L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité : une pratique légitimatrice socialement sanctionnée. *Culture et Conflits*, 60, hiver 2005. Disponible au <http://www.conflicts.org/index1917.html>.

puissance des États, dont les intérêts sont formés à l'extérieur de ces organisations⁸⁰⁷, l'analyse néo-institutionnaliste des organisations internationales insiste au contraire sur la dimension contraignante du cadre multilatéral pour les stratégies des États. Selon cette perspective les organisations internationales en tant qu'espaces sociaux, sont gouvernées par des dynamiques institutionnelles qui leur sont propres, lesquelles contribuent à façonner de manière particulière les préférences et le comportement des acteurs⁸⁰⁸. Cela ne conduit pas l'analyse à évacuer ou minorer les calculs politiques et les logiques d'intérêt, mais au contraire à montrer comment ceux-ci sont perpétuellement redéfinis dans les interactions des acteurs avec leur environnement institutionnel.

La notion de rôle se révèle ici particulièrement utile pour rendre compte du caractère dynamique et interactionniste des relations entre États dans le cadre multilatéral. Comme nous le montrerons au cours de ce chapitre, le rôle comporte toujours une double dimension, habilitante et contraignante⁸⁰⁹. Il peut tout d'abord être assimilé à une ressource politique mobilisée par les décideurs afin de servir leurs intérêts tant sur la scène internationale que dans l'espace national : ainsi, nous montrerons l'importance des effets d'opportunité et des calculs politiques dans la décision canadienne de prendre le leadership de la force d'intervention au Zaïre. La mise en œuvre de ce rôle demeure cependant contrainte par les dynamiques institutionnelles propres à l'espace social dans lequel elles se déploient⁸¹⁰. C'est pourquoi dans un deuxième temps nous mettrons l'accent sur la manière dont les règles de division internationale du travail à l'ONU modèlent de manière particulière les intérêts, les

⁸⁰⁷ Voir par exemple Robert O. Keohane. *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton N.J.: Princeton University Press, 1984 et Stephen D. Krasner. *International Regimes*. Ithaca (N.Y.) : Cornell University Press, 1983. La théorie des régimes offre cependant une perspective plus nuancée, en reconnaissant aux organisations internationales une valeur au moins contraignante sur les politiques menées par les États. Elle refuse cependant d'envisager les organisations internationales comme des acteurs à part entière de la scène internationale, et disposant de fait d'une relative autonomie vis-à-vis des acteurs étatiques.

⁸⁰⁸ Lisa A. Martin, Beth A. Simmons. Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization*, 52 (4), Autumn 1998, p. 729-757. Voir également Michael Barnett, Martha Finnemore. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004 et Michael N. Barnett, Martha Finnemore. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations *International Organization*, 53 (4), Autumn, 1999, p. 699-732.

⁸⁰⁹ Martin Hollis, Steve Smith. Roles and Reasons in Foreign Policy Decision-Making. *British Journal of Political Science*, 16 (3), July 1986, p. 269-286, p. 275.

⁸¹⁰ Lisa A. Martin, Beth A. Simmons Op. cit., p. 757.

préférences et le comportement des acteurs, et limitent de fait leurs marges d'autonomie par rapport aux rôles institués.

Section I Le rôle comme ressource politique : effets d'opportunité et stratégies de légitimation

La décision d'assumer le commandement de la force multinationale d'intervention au Zaïre relève d'un véritable effet d'aubaine pour l'équipe gouvernementale : à l'heure où le rôle traditionnel du Canada dans la gestion des crises internationales, et partant sa place dans le système international, se trouvent singulièrement remis en question, il s'agit en effet d'une opportunité sans précédent pour faire valoir les intérêts du Canada au plan international. Sur la scène nationale, l'orchestration du rôle par le gouvernement à travers le montage d'une intervention humanitaire permet de faire taire les critiques internes au régime sur la conduite de la politique étrangère, particulièrement celles émanant du Bloc québécois. L'enjeu essentiel pour le gouvernement canadien, dans ces deux espaces, est essentiellement symbolique : il tient aux gains en terme de prestige et de renommée que lui procure la conduite d'une intervention à des fins humanitaires, en raison des prescriptions éthiques et morales très fortes attachées à ce type de comportement.

Le rapport au rôle n'est cependant pas uniquement instrumental. Ainsi, l'étude des pratiques discursives des décideurs canadiens met en lumière les efforts déployés par le gouvernement auprès de ses partenaires pour légitimer le rôle auquel il prétend, c'est-à-dire le faire accepter comme parfaitement normal. Le système international, en tant qu'espace social, suppose en effet que les acteurs, pour se voir reconnaître un rôle particulier, doivent agir conformément aux attentes de leurs partenaires. Et ceci passe notamment par l'attention portée par les décideurs canadiens à la construction d'une image particulière pour leur pays, celle du « bon citoyen international », engagé dans la résolution pacifique des conflits, et dépourvu d'agenda politique égoïste.

I. L'intervention au Zaïre, ressource politique sur la scène nationale

« La compréhension de la politique interne est une condition préalable, et non pas un supplément à l'analyse des interactions stratégiques entre États » : ce constat, établi par Andrew Moravcsik souligne l'importance de la prise en compte des dynamiques internes dans la formulation de la politique étrangère, qui ne saurait être réduit au pur produit des interactions des États sur la scène internationale⁸¹¹. Moravcsik s'inscrit ici dans une longue tradition d'analyse de la politique étrangère : qu'il s'agisse de l'approche en termes de politiques bureaucratiques, de « linkage », ou de « diplomatie à deux niveaux », la plupart des analystes de la politique étrangère soulignent l'interaction des dynamiques endogènes et exogènes. L'application de modèles issus de la théorie des jeux notamment a accrédité l'idée d'un décideur rationnel conscient des bénéfices qu'une décision x pourrait lui apporter, tant sur la scène internationale que domestique⁸¹². Sans reprendre tous les postulats de ces modèles, notamment celui de la rationalité de l'acteur, il n'en reste pas moins que la décision du premier ministre Jean Chrétien de déployer une force à l'est du Zaïre obéit aux logiques classiques de l'opportunisme politique.

Elle vise en premier lieu à défendre le bilan de l'équipe Chrétien en matière de politique étrangère contre les critiques lui reprochant son agenda dominé par les préoccupations économiques et la faible prise en compte des considérations humanitaires. Cette primauté accordée aux facteurs économiques comme déterminant *de facto* unique de la politique étrangère canadienne a été relevée par de nombreux analystes qui n'ont eu de cesse de souligner le déclin de l'internationalisme libéral, véritable pierre philosophale de la politique étrangère canadienne⁸¹³. L'orchestration du tandem Jean Chrétien / Lloyd Axworthy dans la gestion de la crise zaïroise vise donc en partie à faire taire ces critiques en démontrant s'il en

⁸¹¹ Andrew Moravcsik. Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), décembre 1993, p. 473-524, p. 481.

⁸¹² Peter B. Evans, Harold Karan Jacobson, Robert D. Putnam. *Double-edged Diplomacy : International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley : University of California Press, 1993.

⁸¹³ Voir par exemple Martin Rudner. Canada in the World : Development Assistance in Canada's New Foreign Policy Framework. Op. cit.

n'était besoin, que le gouvernement canadien reste très attaché aux principes fondateurs de la politique étrangère à travers son engagement dans la résolution de crises humanitaires⁸¹⁴.

Les critiques à l'encontre du gouvernement Chrétien portent également sur l'opacité des prises de décision en matière de politique extérieure, une critique qui résonne de manière particulière aux oreilles de l'équipe dirigeante. À son arrivée au pouvoir en 1993, le parti libéral s'était engagé en effet dans un vaste processus de consultation sur la politique étrangère du Canada : l'un de ses objectifs proclamés concernait notamment la nécessité d'une plus grande transparence dans la conduite de l'action du pays à l'étranger, thème dont le parti avait fait l'un des axes majeurs de sa campagne électorale contre les conservateurs alors au pouvoir⁸¹⁵. Le gouvernement entendait procéder à une véritable démocratisation de la politique étrangère, en promettant d'associer de manière beaucoup plus systématique le Parlement ainsi que la société civile, notamment les ONG de développement et de défense des droits de l'homme, au processus décisionnel⁸¹⁶.

Malgré des changements notoires, cette promesse n'a pas résisté à l'usure du temps, ni à l'exercice du pouvoir, du fait notamment des sévères coupures dans le budget de l'aide au développement : ainsi, les ONG se sont plaintes à de nombreuses reprises de ne pas voir leurs intérêts suffisamment pris en compte par le gouvernement. La position défendue par le Premier ministre et Lloyd Axworthy sur le dossier zaïrois en 1996 entend justement répondre à ces critiques, en donnant des gages à la communauté de développement de la volonté du gouvernement de ne pas rester inactif face à ce que beaucoup d'ONG, dont Care Canada, annoncent comme une catastrophe humanitaire de grande ampleur. Le ministère des Affaires étrangères en particulier, s'attache à valoriser le rôle joué par les ONG canadiennes dans l'est du Zaïre, en citant ouvertement leurs rapports de terrain sur les conditions de vie des réfugiés pour justifier sa décision d'intervenir. Alors que le nombre exact de réfugiés présents dans les camps de l'est du Zaïre fait l'objet d'intenses tractations entre les États, les ONG, le HCR et

⁸¹⁴ Andrew Cooper, Ian Talyor. Op.cit., p. 3.

⁸¹⁵ Lloyd Axworthy fut d'ailleurs l'un des avocats les plus virulents de la démocratisation de la politique étrangère canadienne. Kim R. Nossal. *The Democratization of Canadian Foreign Policy : The Elusive Ideal*. In Maureen Appel Molot, M. A. Cameron. *Canada Among Nations 1995 : Democracy and Foreign Policy*. Ottawa : Carleton University Press, p. 29-41, p. 32.

⁸¹⁶ À cette fin le parti libéral lancera un Forum national sur les relations internationales du Canada, rassemblant des chercheurs, des ONG, des entrepreneurs et des experts, en mars 1994. *Ibid.*, p. 33.

l'ONU, le gouvernement canadien choisit de mettre en avant le chiffre retenu par les organismes non gouvernementaux, soit 1,2 million de personnes.

La décision du gouvernement de prendre le commandement de la force multinationale est enfin informée par le « facteur Québec » et la nécessité pour les décideurs d'obtenir l'approbation de l'opinion publique québécoise, un an après le référendum du 30 octobre 1995 sur l'indépendance⁸¹⁷. Cela explique l'accent mis par Jean Chrétien sur les liens unissant le Canada au Rwanda et au Zaïre, tous deux membres de la Francophonie, et la nomination d'un général québécois, le général Maurice Baril, à la tête de la mission⁸¹⁸.

De fait, le discours du Premier ministre le 12 novembre, quant au rôle que le Canada entend jouer au Zaïre rencontre un large consensus, aussi bien médiatique que politique. La presse québécoise en particulier se montre enthousiaste sur l'idée d'une force multinationale sous commandement canadien⁸¹⁹. De même, les députés du Bloc québécois, première force politique d'opposition depuis les élections fédérales de 1993, apportent leur appui au gouvernement dans la gestion de la crise zaïroise, du moins à ses débuts. Le déploiement d'une force canadienne à l'étranger sert la stratégie politique du gouvernement vis-à-vis de l'opposition : il s'agit bien de détourner les critiques de la politique intérieure, en rassemblant autour d'une cause commune, celle de l'intervention humanitaire⁸²⁰. Dans la semaine précédent le vote de la résolution 1080, des rencontres sont organisées entre les ministres de la Défense et des Affaires étrangères et les chefs des principaux partis politiques, afin de s'assurer du soutien de l'opposition lors du débat – sans vote – à la Chambre organisé le 18 novembre. Comme le souligne une note rédigée pour le ministère de la Défense résumant les grandes lignes de ce débat, les députés du Bloc se montrent extrêmement coopératifs :

⁸¹⁷ Terrance Willis. PM Keeps One Eye on Quebec When Developing Zaire Plan. *Montreal Gazette*, 19 November 1996.

⁸¹⁸ Andrew Cooper, Ian Taylor. *Op.cit.*

⁸¹⁹ Ainsi, le 15 novembre, jour du vote de la résolution 1080, La Presse évoque « une mission sans précédent dans les annales de l'histoire canadienne » alors que le même jour Le Devoir titre « un grand moment pour la diplomatie canadienne ».

⁸²⁰ Sur le rôle de l'opposition politique dans la formulation de la politique étrangère voir Jack L. Snyder. *Myths of Empire : Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca : Cornell University Press, 1991 et Joe D. Hagan. Domestic Political Systems and War Proneness. *Mershon International Studies Review*, 38, p. 183-208, 1994. Les auteurs mettent en lumière la manière dont les chefs de gouvernement peuvent utiliser un problème externe pour détourner l'opposition interne à leur régime, pour l'accommoder ou encore pour la coopter.

[Le Bloc] a fait preuve d'un soutien presque aussi démonstratif [que les députés du Parti libéral]. Un député du bloc a déclaré que « le gouvernement peut être assuré du soutien du Bloc pour la mission, et qu'il ne devait pas hésiter à faire appel aux membres du Bloc si une aide quelconque est nécessaire»⁸²¹.

Les rares critiques émises par le Bloc ne sont en fait que des conseils déguisés, comme par exemple celle d'un député recommandant au gouvernement de s'assurer au préalable du consentement rwandais pour le déploiement de la mission sur son territoire. Les députés du Bloc défendent également une conception beaucoup plus extensive de la FMN, en regrettant que le désarmement et la séparation des factions ne soient pas inclus dans le mandat de la force. Une importance toute particulière est également donnée à l'aide à accorder au Rwanda pour la réinstallation des réfugiés : comme on l'a vu précédemment (voir pages 260 et suivantes), les liens entre le Rwanda et le Québec sont anciens. En fait, le Bloc trouve ici une occasion rêvée de défendre l'un de ses vieux chevaux de bataille, celle de la nécessité pour le Canada d'avoir une politique cohérente dans l'Afrique des Grands Lacs⁸²². Pour le gouvernement, la force d'intervention au Zaïre lui permet d'envoyer un signal fort aux électeurs québécois de l'importance de l'Afrique francophone dans la politique étrangère canadienne, tout en rassemblant les forces politiques et sociales autour d'un objectif consensuel, afin de surmonter les divisions internes du pays.

Cette stratégie est particulièrement évidente dans les pratiques discursives des décideurs : le registre est celui de l'empathie, de la compassion, et du devoir moral, autant de qualités que les décideurs ont à cœur de revendiquer comme constitutives de l'identité nationale. La référence au précédent de Suez et à Lester B. Pearson, deux références centrales dans l'imaginaire politique canadien, revient ainsi de manière constante dans les discours des membres du gouvernement.

Qu'il s'agisse du ministre de la Défense, de Lloyd Axworthy, de Robert Fowler ou encore du Premier ministre, tous les acteurs ont à cœur de légitimer le rôle endossé par le Canada par l'évocation d'une tradition de la politique étrangère canadienne. Ainsi, dans un discours devant la Chambre des communes lors du débat extraordinaire sur la situation au Zaïre le 18

⁸²¹ *Note for DND. House of Commons Debate on the Crisis in the Great Lakes Region of Africa.* 18 November 1996. (A) 96/1168, p. 475-477.

⁸²² *Ibid.*

novembre, Don Boudria, ministre de la Coopération internationale et de la Francophonie s'adresse aux députés en ces termes : « La décision du Premier ministre de proposer le leadership canadien pour cette mission, est cohérente avec les engagements dans une tradition honorable de la politique étrangère canadienne, celle d'une expérience sans précédent dans le maintien de la paix internationale et de l'assistance humanitaire »⁸²³. Mais c'est sans conteste chez Jean Chrétien que l'argument est martelé avec le plus de force, dans un discours prononcé le même jour, et qui mobilise tous les mythes constitutifs de la politique de « puissance moyenne » du Canada : maintien de la paix, anti-impérialisme, responsabilité et désintéressement.

Nous avons décidé d'agir, car, au plus profond de notre identité en tant que Canadiens, se trouve l'idée que nous sommes des citoyens du monde, que nous prenons cette citoyenneté au sérieux, et que quand vient le moment de défendre les valeurs de la communauté internationale, le Canada répond présent.

[...] Il n'y a pas de mystère, pas de calcul, pas de posture. Le gouvernement a senti qu'il était en son devoir d'agir ainsi. Les leaders des quatre partis de l'opposition, que nous avons consultés, aussi. [...] c'est pourquoi la décision du gouvernement d'agir, d'en référer à la communauté internationale, a été une décision facile. [...] c'était la chose la plus naturelle à faire. Et nous en sommes arrivés à cette décision sans fanfare, sans drame, sans battements de cœur, mais à la manière typiquement canadienne. Il y avait un travail à faire et nous étions prêts à le faire.

[...] Qu'il s'agisse des leaders des pays les plus puissants, ou des moins puissants, ou des pays en voie de développement, et également des Nations unies et de Boutros-Boutros Ghali, partout j'ai entendu la même réaction, puissante et cohérente : partout on m'a vanté l'identité canadienne de gardien de la paix, de médiateur honnête, et le rôle de ce pays dans la promotion des valeurs humanistes de part le monde. Oui, c'est ce que les leaders internationaux m'ont dit.

[...] Ils ont compris que notre histoire, notre expérience, notre réalité a fait de nous un pays spécifiquement conçu pour cette tâche urgente. Un pays sans passé colonial en Afrique, un pays bilingue ayant une capacité d'agir dans cette région francophone, un joueur international qui est à la fois une nation membre du G7 et une « puissance moyenne »⁸²⁴.

Tous les arguments évoqués par le Premier ministre dans ce discours – le statut de « puissance moyenne », le professionnalisme des forces armées canadiennes en matière de maintien de la paix, l'image d'un pacifisme bienveillant – visent à légitimer le rôle assumé par le Canada dans la gestion du dossier zaïrois en l'inscrivant dans la tradition de la politique étrangère canadienne. L'usage du passé, en l'occurrence celui référant au rôle du Canada dans

⁸²³ Canada, House of Commons. *Debates*. November 18, 1996, p. 6356.

⁸²⁴ *Ibid.*, p. 6354-6355.

le maintien de la paix internationale, s'inscrit ici dans des stratégies discursives déterminées en fonction d'objectifs précis : donner des gages à l'opposition politique, et notamment québécoise, et, sur la scène internationale, défendre l'image du « bon citoyen international ». Le rapport des décideurs au rôle du Canada sur la scène internationale est ici instrumental⁸²⁵ : il est mobilisé au service de la revendication d'une citoyenneté positive, afin d'asseoir la place du Canada sur la scène internationale.

II. La revendication d'une citoyenneté positive : la défense de l'image du bon citoyen international

Au cours de l'automne 1996, deux explications sont souvent avancées par les commentateurs de la politique étrangère canadienne pour interpréter la décision de Jean Chrétien de placer cette mission sous commandement canadien : la possibilité pour le Premier ministre et son ministre des Affaires étrangères de se voir attribuer un prix Nobel de la paix, et l'importance de redorer le blason des forces armées canadiennes suite au fiasco somalien⁸²⁶. Si au cours de l'étude, nous n'avons pas trouvé de preuves à l'appui de cette première thèse, il semble clair cependant que l'un des objectifs politiques poursuivis par le gouvernement lors de sa décision d'intervenir au Zaïre tient bien à la volonté de souligner le professionnalisme de l'armée canadienne ainsi que son aptitude à répondre à des situations de plus en plus complexes. Et ce d'autant plus que les coupes répétées du budget de la Défense depuis 1991 ont durement miné la crédibilité des troupes canadiennes et de leur État-major vis-à-vis de leurs alliés, particulièrement au sein de l'OTAN.

La période est également d'une importance cruciale pour la diplomatie canadienne : les fonctionnaires du ministère des affaires étrangères préparent depuis un an la candidature du Canada aux élections du Conseil de sécurité⁸²⁷ ; en d'autres termes, le Canada a « tout intérêt à

⁸²⁵ Valérie-Barbara Rosoux. *Les usages de la mémoire dans les relations internationales ...*, Op. cit., p. 352.

⁸²⁶ Les exactions d'une partie des forces armées canadiennes remontent certes à 1992 mais en 1996 les auditions publiques s'enchaînent de manière quasi quotidienne pour les travaux de la commission d'enquête.

⁸²⁷ Le Canada sera élu le 8 octobre 1998 au premier tour avec 131 votes sur cent soixante dix-sept. Son mandat, d'une durée de deux ans, prendra effet le 1^{er} janvier 1999. MAECI. Le ministre Axworthy se 380

être actif à l'ONU »⁸²⁸. L'intervention au Zaïre est ici clairement perçue comme pouvant servir les intérêts canadiens sur la scène internationale, car elle offre aux dirigeants et aux diplomates une plate-forme sans précédent pour faire avancer l'agenda politique les uns de leur campagne électorale, les autres celui de la sécurité humaine. En outre, en raison de leur nombre, les pays africains acquièrent ici une importance stratégique pour la diplomatie canadienne d'où l'importance de réaffirmer l'engagement d'Ottawa vis-à-vis du continent, alors même que les coupes répétées dans les budgets de l'aide au développement menacent de ternir l'image canadienne et de réduire sa capacité d'influence.

La rapidité de la décision du Premier ministre s'explique dès lors par l'importance accordée à la défense de la réputation du Canada sur la scène internationale : il s'agit de mettre en lumière ce qui fait la spécificité de cet acteur, à savoir celle d'un pays attaché au multilatéralisme et à l'engagement « constructif ». Une attention toute particulière est ainsi apportée dès le départ par l'équipe Chrétien au traitement médiatique de la crise, comme en témoigne la mise en place, à partir de la mi-novembre, de bureaux de liaison avec les médias en Ouganda, au Rwanda et en Allemagne. Au départ justifiés dans un « souci de transparence », ces centres vont progressivement constituer l'ossature d'une stratégie de communication en bonne et due forme gérée directement par le bureau des Affaires publiques du ministère de la Défense.

Un mémorandum du ministère de la Défense du 12 novembre précise cette stratégie, en dressant une liste de questions que les journalistes sont susceptibles de poser au ministre ainsi que les réponses à y apporter. Les arguments évoqués pour appuyer la décision de Jean Chrétien de confier le commandement de la force à un général canadien sont : la réputation internationale du Canada pour aider « les pays qui en ont besoin » ; le fait qu'il est du devoir du Canada de « ne pas rester les bras croisés » et la position unique du Canada du fait de son expérience « énorme » en matière de maintien de la paix, de ses relations en Afrique centrale

félicité du succès remporté par la candidature canadienne au Conseil de sécurité. Communiqué 237, 8 octobre 1998.

⁸²⁸ Entretien avec Robert Fowler, ambassadeur du Canada à l'ONU de 1995 à 2000, Ottawa, 18 mars 2004.

« fortes » et de leur affinité avec le Zaïre et le Rwanda en raison de leur appartenance commune à la Francophonie⁸²⁹.

De tous ces arguments, le devoir moral d'intervention est celui qui est asséné avec le plus de force. Cette idée émaille ainsi les déclarations successives de représentants de la diplomatie ou de la défense. Dans un discours prononcé le 15 novembre devant le Conseil de sécurité, l'ambassadeur du Canada à l'ONU, Robert Fowler, lie ce devoir d'ingérence à la nécessité d'éviter un autre Rwanda. Dans les mots de Robert Fowler, le génocide rwandais est comparé à l'Holocauste et l'absence de réaction de la communauté internationale est stigmatisée :

Il ne fait pas de doutes que le génocide ait été commis, et qu'il ait produit des effets dévastateurs ; il est également évident que la communauté internationale a échoué à le prévenir et à l'arrêter. Après les évènements [...] au Rwanda, nous avons dit, à nouveau, « plus jamais ça ».

[...] Nous n'avons pas d'illusions sur les risques et les difficultés posées [par la MNF], mais nous sommes absolument convaincus de la nécessité d'agir. Quand nous disions « plus jamais ça », nous parlions sérieusement.⁸³⁰

L'argument humanitaire est également repris par le ministère de la Défense : pour parer aux critiques éventuelles sur le mandat trop restrictif de la future force, le ministère conseille à Doug Young d'insister sur le fait que l'objectif reste avant tout de « sauver un million de personnes de la famine » et que dans cette perspective, et malgré les ressources militaires pour le moins limitées du Canada, l'effort demandé n'est « qu'un petit prix à payer quand un million de personnes se trouvent dans le besoin »⁸³¹.

Enfin, le Premier ministre lui-même n'est pas en reste et estime notamment que le Canada « [a] le devoir moral d'intervenir avant qu'il ne soit trop tard [...], de ne pas rester passif devant ce drame humain »⁸³². Jean Chrétien va cependant encore plus loin en affirmant que le Canada dispose d'une autorité morale spécifique en la matière, ce qui fait de ce pays un acteur particulièrement crédible : « Le Canada n'est peut-être pas une superpuissance, mais nous

⁸²⁹ DND. *Zaire: Communications Strategy #1*. November 12, 1996, (A) 96/1168, p. 38.

⁸³⁰ PRMNY to UNDHQ. Robert Fowler's statement before the UNSC. November 15, 1996. (A) 96/1168, p. 387-393.

⁸³¹ DND. *Zaire: Communications Strategy #1*. Op.cit.

⁸³² Prime Minister Office Transcript. November 12, 1996. (A) 96/1168, p. 40-43.

sommes une nation qui dispose d'une réelle autorité morale sur la scène internationale. Aujourd'hui il est temps d'utiliser cette autorité morale pour arrêter les souffrances, pour prévenir un désastre »⁸³³.

Cette prégnance du devoir moral dans les discours des décideurs canadiens n'est pas surprenante : c'est devenu progressivement un argument obligé dans le contexte des interventions humanitaires, encadrées par des normes sociales qui posent justement le principe du devoir d'ingérence. Parce qu'elles apparaissent déconnectées d'intérêts économiques et politiques clairement identifiables, les interventions humanitaires sont justifiées au nom d'un intérêt supérieur, celui d'une humanité commune, transcendant les stricts intérêts matériels des États, perçus dans ce contexte comme rédhibitoires⁸³⁴ : les États intervenant doivent de ce fait arguer d'une position de désintéressement afin de légitimer leur politique. La mobilisation d'une ressource discursive telle que celle d'« autorité morale » est dès lors particulièrement appropriée⁸³⁵ : dans le cas présent, elle vise à faire accepter la légitimité du rôle revendiqué par le Canada dans la gestion de la crise zaïroise. En raison de l'absence de codifications précises encadrant l'utilisation de la force armée à des fins humanitaires, l'invocation de la légitimité, argument basé ici sur « l'autorité morale » du Canada et sur sa grande expérience en matière de maintien de la paix, doit être comprise comme une ressource de pouvoir mobilisée par les décideurs pour convaincre leurs partenaires.

L'étude des stratégies discursives des membres du gouvernement canadien nous renseigne ici sur une autre facette des interactions des États dans le cadre multilatéral : le comportement des acteurs n'est pas réductible aux seules logiques du calcul politique, il apparaît également contraint par les structures du système d'action particulier dans lequel il s'inscrit. En d'autres termes, la logique des acteurs n'est pas uniquement instrumentale, mais est contrainte par des règles, et normes, propres à chaque espace social. Les deux aspects ne sont d'ailleurs pas exclusifs l'un de l'autre : comme le soulignent James March et Johan

⁸³³ *Ibid.*

⁸³⁴ Martha Finnemore. *The Purpose of Intervention. Changing Beliefs about the Use of Force*. New York : Cornell University Press, 2003, p. 52-54.

⁸³⁵ Pour une discussion du concept d'autorité morale comme ressource politique, voir Rodney Bruce Hall. Moral Authority as a Power Ressource. *International Organization*, 51 (4), Autumn 1997, p. 591-622.

Olsen, « les acteurs politiques sont constitués à la fois par leurs intérêts, ce qui leur permet d'évaluer les conséquences attendues de leur action, et par les règles qui sont enchâssées dans leurs identités et dans les institutions politiques »⁸³⁶. Ce qui amène à s'intéresser aux logiques de fonctionnement des espaces sociaux dans lesquels se déploient les stratégies des acteurs. L'analyse de l'exercice canadien du leadership nous permet de mettre en lumière les mécanismes de répartition des tâches et des rôles en matière de gestion des conflits au sein du système onusien.

Section II Les logiques de division du travail comme cadre contraignant de l'exercice du rôle

En décidant de monter une force multinationale d'intervention au Zaïre, le gouvernement canadien prétend à un rôle particulier, celui de leader, un rôle largement informel : bien que plusieurs forces multinationales aient été déployées au cours des années précédentes, les règles régissant le commandement de ce type de force demeurent en grande partie non écrites. Ceci n'est au demeurant guère surprenant car ce type d'intervention a en général été développé précisément pour contourner les dysfonctionnements du système onusien de gestion des conflits⁸³⁷. Tous les aspects opérationnels d'une telle force (commandement, troupes, aspects logistiques et financiers) sont placés en dehors du cadre onusien, particulièrement du Conseil de sécurité. Celui-ci conserve cependant une dimension symbolique et politique importante, puisque la délégation qui prétend au leadership sollicite généralement la sanction du Conseil de sécurité, à travers le vote d'une résolution l'autorisant à constituer une force multinationale d'intervention⁸³⁸.

⁸³⁶ James G. March, Johan P. Olsen. *The Institutional Dynamics of International Political Orders*. Op. cit., p. 953.

⁸³⁷ Sur l'importance du travail informel au Conseil de sécurité et ses conséquences sur la gestion des crises voir Jochen Prantl. *Informal Groups of States and the UN Security Council*. *International Organization*, 59, Summer 2005, p. 559-592.

⁸³⁸ Ceci n'étant d'ailleurs pas la règle comme en témoigne l'intervention au Kosovo, ou plus récemment en Irak. C'est par contre le modèle qui a été suivi pour les opérations Restore Hope en Somalie et Turquoise au Rwanda.

Le rôle de leader n'a donné lieu à aucune codification formelle : il n'est pas défini par les textes onusiens. Cette absence de formalisation suppose dès lors que son existence est étroitement dépendante de la capacité d'un acteur à convaincre ses pairs de lui reconnaître ce rôle⁸³⁹.

Comme nous le montrerons au cours de cette partie, le gouvernement canadien se trouve rapidement mis en difficulté dans la gestion du dossier zaïrois, en raison précisément du manque de relais, politiques et diplomatiques, et de la faiblesse des moyens mis à disposition de la force, autant d'éléments qui concourent à décrédibiliser sa position revendiquée de leader. La répartition du travail à l'ONU se révèle fonction tout à la fois des ressources matérielles et institutionnelles des acteurs, de l'identité qui leur est collectivement reconnue, et de leur capacité à agir conformément aux attentes de leurs partenaires. En d'autres termes, la reconnaissance du leadership recoupe des enjeux de crédibilité, de légitimité et d'influence.

I. L'exercice du leadership : enjeux d'influence et de crédibilité

L'idée d'une nature relationnelle du pouvoir, comme capacité d'un acteur à amener un autre acteur à faire quelque chose qu'il ne ferait pas habituellement, est un postulat fondamental de la science politique. Elle s'élève à l'encontre d'une vision essentialisante du pouvoir, et appelle au contraire à contextualiser les actes de pouvoir, en identifiant les rapports de force entre les acteurs, qui ne se jouent pas uniquement dans la répartition des ressources matérielles, mais recourent également des enjeux plus symboliques, ayant trait par exemple aux questions de légitimité et de crédibilité.

On voudrait insister ici sur cette double dimension matérielle et idéelle du pouvoir, de l'influence, comme rapport social. Les difficultés des décideurs canadiens à fédérer les soutiens autour de leur projet tiennent bien sûr au manque de moyens, diplomatiques et militaires, dont ils disposent, mais elles mettent également en jeu des questions d'image et de représentation, qui ont trait à la crédibilité de cet acteur et à sa capacité à répondre aux attentes de ses partenaires.

⁸³⁹ Pour une étude du rôle du leadership au Conseil de sécurité voir David Ambrosetti, Mélanie Cathelin. Les enjeux du leadership au Conseil de sécurité : responsabiliser ou contrôler les opérations de paix de l'ONU ? *Revue internationale et stratégique*, n° 68, 2008, p. 69-79.

A. L'influence, fonction des ressources matérielles et institutionnelles

Le 14 novembre, Robert Fowler, ambassadeur du Canada à l'ONU, adresse une lettre au Secrétaire général pour lui soumettre officiellement la proposition canadienne de préparer et commander une force multinationale dans l'est du Zaïre. Le 15 novembre, le Conseil de sécurité vote à l'unanimité la résolution 1080 autorisant le Canada et les pays s'étant joints à lui à constituer une force multinationale temporaire à des fins humanitaires, en vertu du chapitre VII de la charte des Nations unies. Les autorités politiques ont toutes les raisons d'être satisfaites de l'accueil qui a été réservé à l'initiative désormais labellisée comme canadienne. Dans un message au MAECI de Gordon Smith, celui-ci fait part à son équipe de la satisfaction du Premier ministre, « conscient du fait qu'il s'agit d'une question très importante pour la politique étrangère canadienne, ... et extrêmement fier et satisfait de la mobilisation du ministère sur ce sujet »⁸⁴⁰. Et il est vrai que le MAECI, tout comme la mission permanente à New York n'ont rencontré que peu d'obstacles dans leur collecte de soutiens en vue de la rédaction d'une résolution *ad hoc*. Preuve de l'intérêt suscité par leur démarche, un briefing organisé le 14 novembre par la mission canadienne à New York concernant la situation au Zaïre, rassemble soixante quinze représentants de délégations étrangères et d'organismes des Nations unies alors que seulement une trentaine était attendue⁸⁴¹. Le 14 novembre, dix huit pays ont officiellement offert de contribuer à la FMN⁸⁴²; ils sont trente sept après le vote de la résolution 1080.

À l'évidence, l'engagement de longue date du Canada à l'ONU ainsi que son expérience en matière de maintien de la paix sont autant d'atouts pour la diplomatie canadienne⁸⁴³ : ils ont concouru à la construction d'une réputation positive du Canada, et la capacité du gouvernement à rassembler des soutiens autour de son projet témoigne de l'image de sérieux dont bénéficie cet acteur dans le champ de la gestion des conflits. L'influence ne saurait se limiter cependant à la seule dimension symbolique constituée par les enjeux de réputation et

⁸⁴⁰ Deputy Minister of Foreign Affairs. Message USS-088, November 15, 1996.

⁸⁴¹ John Hilliker, Hector McKenzie, Greg Donaghy. Op.cit, p. 11.

⁸⁴² Voir Tableau 3. Annexe 5.

⁸⁴³ Howard Adelman. Laurence J. Baxter. The Multi-National Force for Eastern Zaire : The conception planning and termination of OP Assurance. In Adelman. H., Rao G. C. (eds). Op.cit., p. 253-281, p. 265.

d'image. Elle suppose également que le gouvernement prétendant à un rôle de leader d'une coalition multinationale ait les ressources matérielles et opérationnelles nécessaires à la constitution et au commandement d'une telle force. C'est en effet une règle non écrite des opérations multinationales que le pays qui en assume le commandement constitue l'épine dorsale de la force sur le terrain (*backbone nation*), en lui allouant notamment des troupes de combat⁸⁴⁴. La faiblesse des ressources militaires du gouvernement canadien le place dans l'incapacité d'assumer un tel rôle, ce qui se traduit par les difficultés rencontrées par les diplomates et les décideurs à amener d'autres pays à mettre des troupes de combat à disposition de la FMN.

Si le principe du déploiement d'une force multinationale d'intervention fait consensus, le contenu final de la résolution 1080 témoigne en effet que ce consensus s'est construit *ad minima*. Le mandat de la force est en effet extrêmement restrictif et limité à des fins humanitaires ; en outre, la résolution 1080 du 15 novembre, si elle autorise effectivement la constitution d'une force multinationale reste cependant très vague quant à la mise en œuvre du mandat sur le terrain. De fait, elle se montre beaucoup plus explicite sur ce que la force *ne fera pas*, que sur sa mission effective. Pourtant, le lexique de la résolution qui stipule que le Conseil de sécurité « autorise les États membres coopérant avec le Secrétaire général à mener l'opération visée au paragraphe 3 ci-dessus afin d'atteindre, par tous les moyens nécessaires, les objectifs humanitaires qui y sont énoncés »⁸⁴⁵ est très clairement celui d'un « *enforcement language* »⁸⁴⁶, c'est-à-dire relevant du domaine coercitif. Cependant, le mandat de la force exclue tout engagement des troupes des États participants dans les combats. Ceci ne va pas sans poser problème au regard des objectifs attribués à l'intervention : la FMN a en effet pour tâche principale d'établir des couloirs humanitaires afin de faciliter le retour des organisations humanitaires et le rapatriement, librement consenti, des réfugiés⁸⁴⁷. Or aux yeux du ministère de la Défense canadien, atteindre cet objectif suppose à la fois de séparer les victimes du conflit de ses instigateurs, et de désarmer les combattants, autant d'opérations qui nécessitent justement la présence de troupes de combat.

⁸⁴⁴ Entretien, Colonel Gaston Côté, Ottawa, 1^{er} avril 2003.

⁸⁴⁵ S/RES/1080 (1996), 15 novembre 1996.

⁸⁴⁶ Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse. *Humanitarian Intervention : A Reconceptualisation*. Cambridge : Polity Press, 1996, p. 207.

⁸⁴⁷ S/RES/1080 (1996), 15 novembre 1996.

Le problème est qu'aucun pays, à commencer par le Canada, n'est prêt à prendre de tels engagements : la FMN hérite donc d'un mandat flou, celui d'une mission d'aide humanitaire qui bien que sous chapitre VII, ne dispose pas en réalité des moyens de mener des actions coercitives. Enfin, la résolution 1080 se contente « d'accueillir avec satisfaction »⁸⁴⁸ l'offre canadienne, mais sans décider de manière explicite de la structure du commandement de cette force. Cela autorise les contingents nationaux à rester *in fine* sous l'autorité de leurs chefs respectifs.

Ce tableau en demi-teinte dessine donc les contours d'un leadership fragile : l'enjeu majeur pour la diplomatie canadienne réside en effet dans sa capacité d'influence⁸⁴⁹. Or tous les acteurs présents s'accordent sur la difficulté à aligner les différents acteurs, et particulièrement les plus puissants sur une position commune. D'un côté, certains pays africains suivis par des ONG comme MSF ou Human Rights Watch estiment en effet que le mandat de la force ne doit pas être limité à la seule dimension humanitaire. L'Éthiopie par exemple demande d'élargir le mandat de façon à inclure le désarmement des factions⁸⁵⁰. Ce genre de propositions est tout simplement irrecevable pour les membres les plus puissants de l'ONU, soucieux de ne pas franchir la « Mogadiscio line ». Cependant, si la France, les États-Unis et la Grande Bretagne s'entendent sur le refus d'engager des troupes combattantes sur le sol zaïrois, ils restent divisés quant à la structure du commandement de la force, sa nature voire même son bien fondé.

La délégation française, bien qu'approuvant le principe de l'intervention, se montre particulièrement sceptique vis-à-vis du leadership canadien, paravent selon elle des intérêts américains dans la région. Les États-Unis, pourtant à l'initiative du leadership canadien, s'en tiennent tout au long de la crise à une position ambiguë, en soutenant le principe de l'intervention mais sans donner des signes d'engagement fermes, avant de faire brusquement volte-face et de retirer leur soutien au projet. Quant aux Britanniques, ils sont perçus par la

⁸⁴⁸ *Ibid.*

⁸⁴⁹ Le général Baril explique par exemple que la plus grosse difficulté pour le gouvernement canadien à cette époque ne se situait pas tant au niveau militaire, qu'à l'échelon diplomatique : le plus important d'après lui était d'avoir la capacité d'influencer les grands garçons. Pour cela il faut avoir une redondance dans nos capacités diplomatiques et militaires, ce qui n'était pas le cas ». Entretien, Général Maurice Baril, Ottawa, 17 mai 2005.

⁸⁵⁰ IRIN Emergency Report 27, 17 November 1996.

délégation canadienne comme peu utiles et manquant de franchise alors que la Chine et la Russie semblent se désintéresser de la question⁸⁵¹. Le gouvernement canadien se retrouve donc face à « des joueurs particulièrement difficiles »⁸⁵² ; sa position est en outre fragilisée par l'évolution de la situation sur le terrain qui remet en cause la principale justification du déploiement de la FMN.

Le 13 novembre, les troupes de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) emmenées par Laurent-Désiré Kabila, soutenues en sous-main par le Rwanda et l'Ouganda, partent à l'assaut des camps de réfugiés à l'est du Zaïre. Ces attaques provoquent le départ des milices Interahamwe et des anciens membres des Forces armées rwandaises (FAR) ; deux jours plus tard, soit le jour du vote de la résolution 1080, les réfugiés commencent à affluer massivement vers la frontière rwandaise, au rythme de 12 à 15 mille personnes par heure⁸⁵³. Le sort de la force multinationale, parce qu'il est intimement lié à la présence de ces camps de réfugiés est dès lors en suspens : ainsi, dès le 15 novembre, l'ambassadeur du Rwanda à l'ONU demande au Conseil de sécurité de reconsidérer l'opportunité d'un déploiement de la force, ainsi que sa durée. Les autorités rwandaises estiment que l'intervention, si elle devait avoir lieu, ne devrait pas se prolonger au-delà de deux mois d'une part, et se concentrer spécifiquement sur les aspects humanitaires, comme par exemple les conditions de réintégration des réfugiés au Rwanda. La coalition de pays ayant offert de participer à la force apparaît également très divisée quant à l'avenir de la mission : dès l'évolution de la situation connue, les soutiens initiaux qu'avaient pu engranger la diplomatie canadienne s'effritent de toutes parts.

Le gouvernement demeure cependant décidé à mettre en œuvre, au moins pour partie, la résolution 1080. L'objectif est de convaincre les pays partenaires de la coalition de l'utilité d'un déploiement militaire dans l'est du Zaïre pour prévenir une possible crise humanitaire. Ainsi, dans un rapport rédigé le 19 novembre, Raymond Chrétien, l'envoyé spécial des Nations unies, envisage trois options possibles : l'absence de déploiement, une mission humanitaire limitée au Rwanda sans déploiement sur le sol zaïrois, ou le déploiement de la

⁸⁵¹ John B. Hay. *Conditions of Influence...*, Op. cit., p. 17.

⁸⁵² Entretien, Général Maurice Baril, Ottawa, 26 mars 2004.

⁸⁵³ Howard Adelman. Laurence J. Baxter. *The Conception Planning...* Op. cit., p. 266.

force comme prévu initialement⁸⁵⁴. La question du devenir de la force occupe également le devant de la scène de la réunion de planification militaire qui se tient à Stuttgart, du 22 au 24 novembre, et qui rassemble les représentants d'une trentaine de pays ainsi que des organisations humanitaires (Croix Rouge, HCR, UNICEF, etc.). Cette réunion est au départ censée permettre un comptage du nombre de troupes que les pays participants sont prêts à mettre à disposition de la force. Mais les chiffres qui préoccupent les participants à la réunion ont trait en fait au nombre exact de réfugiés restant dans les camps suite à l'offensive de l'AFDL. Les organisations humanitaires ou de développement défendent pour leur part une hypothèse haute du nombre de réfugiés, le HCR l'estimant par exemple à 1,2 million de personnes. Au contraire des États comme le Rwanda soutiennent que leur nombre n'excède pas la dizaine de milliers, et qu'il s'agit qui plus est essentiellement d'anciens génocidaires en cavale. Le représentant du gouvernement américain présent à Stuttgart a également à cœur de minimiser la situation en se basant sur un rapport du commandant du contingent américain qui estime à moins de 200 000 le nombre de personnes déplacées dans la région⁸⁵⁵.

Outre le problème des réfugiés, la réunion de Stuttgart a pour objet de décider des options à adopter par les militaires pour s'acquitter du mandat défini par la résolution 1080. Les représentants des différentes armées nationales s'entendent pour définir plusieurs niveaux d'opération, en laissant la décision finale aux gouvernements. Dans la soirée du 23 novembre, un document final est approuvé par les participants définissant cinq niveaux d'opération :

- A. Soutenir et encourager les efforts en cours visant à fournir de l'aide humanitaire et à aider au retour volontaire des réfugiés. S'informer de la localisation et des conditions de vie des réfugiés restant au Zaïre.
- B. Surveiller l'établissement et la constitution du quartier général de la FMN afin de diriger et coordonner les activités en cours et à venir concernant l'aide humanitaire et le retour volontaire des réfugiés.
- C. Faciliter l'aide humanitaire et le retour volontaire dans un environnement permissif et autoriser des largages aériens de vivres au Zaïre.
- D. Faciliter l'aide humanitaire et le retour volontaire à l'aide du recours à des éléments armés pour assurer la sécurité de l'environnement.

⁸⁵⁴ Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs au Secrétaire général des Nations unies. Kinshasa, 19 novembre 1996.

⁸⁵⁵ Jacques Castonguay. *L'intervention canadienne au Zaïre...*, Op. cit., p. 33.

E. Redéployer la force multinationale.⁸⁵⁶

Ce catalogue de différentes options est l'aboutissement des difficiles pourparlers qui se sont tenus à Stuttgart pendant ces deux jours. La réunion est en effet l'occasion de l'expression de profondes divergences quant au rôle de la future force : si tous les acteurs s'accordent encore sur l'importance de mettre en œuvre le mandat défini par la résolution 1080, ils divergent néanmoins sur les moyens d'y arriver. Un clivage se dessine rapidement entre les pays potentiellement contributeurs de troupes⁸⁵⁷ : la France, le Sénégal, l'Espagne et la Belgique, sont par exemple d'avis qu'une force conséquente doit être déployée, et qu'elle doit être positionnée au Zaïre. À l'opposé, les militaires britanniques et américains apparaissent comme désireux de limiter au maximum leur contribution : à la surprise des Canadiens, le représentant des forces armées américaines annonce en effet à Stuttgart que la contribution de Washington ne dépassera pas mille hommes, et qu'elle se fera sous la forme d'une unité de soutien et non de combat comme initialement envisagé⁸⁵⁸.

L'usage des nombres et des catégories (génocidaire / réfugié *bona fide*), ainsi que les questions opérationnelles, sont ici étroitement liés aux stratégies politiques des acteurs en présence : le gouvernement rwandais, qui n'a jamais caché sous opposition au déploiement d'une force multinationale au Zaïre a par exemple tout intérêt à minimiser le nombre de réfugiés présents sur place. Quand aux autorités américaines, principal soutien de Kigali, leur objectif demeure de gagner du temps, sans pour autant apparaître trop ouvertement opposées au déploiement de la force. Dès lors, la position du gouvernement canadien n'est guère confortable, et ce d'autant plus qu'il ne dispose pas de leurs sources propres de renseignement dans la région. Cela signifie concrètement que les militaires canadiens doivent compter sur la coopération des autorités militaires britanniques et américaines présentes sur place pour se faire une idée du nombre exact de réfugiés. En outre, le volte-face des Américains sur la nature de leur contribution pose de réels problèmes au gouvernement canadien étant donné que le ministère de la Défense n'est pas en mesure lui-même de déployer des troupes de combat.

⁸⁵⁶ *Statement by Lieutenant general Maurice Baril*. 24 Novembre 1996. (traduction). (A) 96/1168, p. 400-405.

⁸⁵⁷ Voir tableau 4, Annexe 5.

⁸⁵⁸ John Hilliker, *Op.cit.*, p. 19.

Les difficultés que rencontrent les cercles dirigeants canadiens à fédérer les soutiens nécessaires à la FMN à partir de la mi-novembre sont illustrées par l'absence de contingents étrangers placés sous le commandement du général Baril. Le premier détachement arrive le 17 novembre à Kigali et compte une trentaine de militaires ; il est suivi par un deuxième groupe de reconnaissance qui atterrit le lendemain à Entebbe, puis par le commandant de la force, le général Maurice Baril : au total, le 18 novembre, plus de quatre vingt militaires canadiens sont présents sur place. Baptisée « Opération assurance », la participation des troupes canadiennes à la FMN a pour objectif d'établir le quartier général de la force afin d'harmoniser les activités des agences humanitaires et des militaires, d'effectuer des vols de reconnaissance afin d'évaluer avec plus de précision le nombre exact de réfugiés présents et de préparer les éléments nécessaires au parachutage de vivres, le cas échéant. Début décembre, un peu moins d'un millier de militaires participent à l'opération, pour moitié en Afrique, l'autre partie étant stationnée à Stuttgart dans le Quartier général arrière⁸⁵⁹, qui remplit des fonctions de planification et de coordination avec les pays partenaires⁸⁶⁰. En comptant le nombre de personnel affectés sur le sol canadien à la gestion de la crise zaïroise, en tout c'est près de 2000 membres des Forces armées qui prennent part à l'opération Assurance : le Canada demeurera cependant le seul pays à avoir placé du personnel sous le commandement du général Baril⁸⁶¹.

Le gouvernement n'a cependant pas ménagé ses efforts pour rallier d'autres pays partenaires à sa cause : le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, essaye par exemple de requalifier la force en mécanisme de coordination des activités humanitaires, et de lui permettre de procéder à des parachutages de vivre, ceci afin de vaincre les réticences

⁸⁵⁹ Ils sont précisément 435 en Ouganda et 367 à Stuttgart. Jacques Castonguay. *Op.cit.*

⁸⁶⁰ Les Canadiens ne sont pas les seuls à s'être déployés dans l'Afrique des Grands Lacs à l'automne 1996 : des militaires américains ainsi que britanniques se rendent également sur place, afin notamment d'effectuer pour le compte de leurs gouvernements respectifs des vols de reconnaissance dans la région. À ce propos, Jacques Castonguay relève avec une naïveté confondante que « les Américains, anxieux d'en savoir davantage sur la situation dans la région, avant de s'engager plus à fond, agirent avec encore plus de célérité que les Canadiens. Avant même l'adoption de la résolution 1080 [...] une quarantaine d'entre eux, ... descendaient à Kigali. [...] C'est ainsi qu'avant l'arrivée des Canadiens, qui n'avaient pourtant perdu aucun temps, ils pouvaient entreprendre des vols de reconnaissance des lieux où se trouvaient les réfugiés ». *Ibid.*, p. 28. Les militaires américains, au nombre de 250, effectueront ainsi quelques quatre vingt dix vols de reconnaissance entre le 17 novembre et le 13 décembre.

⁸⁶¹ MDN. *OP. assurance. Mise à jour.* 4 décembre 1996. (A) 96/1168, p. 335.

des Britanniques et des Américains soucieux de limiter la composante militaire du projet. Il soumet cette proposition le 26 novembre à New York, et rencontre l'adhésion d'une vingtaine de pays, dont la France, les États-Unis et la Belgique⁸⁶². Fort de cet accord de principe, le contingent canadien présent sur place est autorisé à établir un Quartier général. Un comité directeur est également créé, composé des représentants des principaux pays participants, dont le Canada assume la présidence⁸⁶³. Cet accord ne produit cependant aucun effet d'entraînement, condamnant de fait la FMN à rester à un état de déploiement embryonnaire, ce qui ne sera pas sans effet sur la décision finale de redéployer la force, un mois seulement après le vote de la résolution 1080.

Cette incapacité à traduire le crédit dont disposait au départ le gouvernement en soutien effectif à sa politique est une illustration édifiante des limites diplomatiques et politiques des acteurs de la politique étrangère canadienne dans le dossier zaïrois. Le manque de ressources matérielles à disposition de cet acteur restreint de fait grandement ses marges de manœuvre et se répercute directement sur ses relations avec les autres gouvernements, en affectant profondément la crédibilité d'une force sous commandement canadien.

B. Enjeux de crédibilité : les stratégies argumentatives

La sécurisation d'un consensus, marque s'il en est du leadership, n'est pas chose aisée pour Ottawa. Les difficultés rencontrées par les diplomates canadiens dans ce travail doivent certes beaucoup au contexte dans lequel il s'inscrit, caractérisé par une situation particulièrement mouvante et incertaine. Elles illustrent également les enjeux liés à l'exercice du rôle de leader, dont l'influence n'existe que tant qu'elle lui est collectivement reconnue, que tant qu'il apparaît comme suffisamment crédible aux yeux de ses pairs pour mener à bien ces objectifs. Cette influence est, comme on l'a souligné, fonction des ressources matérielles à disposition du leader : à l'évidence, le fait que le Canada ne dispose pas des moyens militaires nécessaires nuit grandement à sa crédibilité. Mais dans les processus de construction de

⁸⁶² James Bartleman. *Op.cit.*, p. 198.

⁸⁶³ Gouvernement du Canada. Déclaration du Ministre des Affaires étrangères, l'honorable Lloyd Axworthy, et du ministre de la Défense nationale, l'honorable Douglas Young, sur la mise en place de la mission au Zaïre, Ottawa, 28 Novembre 1996, 96/51.

l'influence et de la crédibilité se jouent également des questions liées à l'image, aux représentations et aux attentes des acteurs. L'étude des stratégies argumentatives déployées par les acteurs canadiens pour justifier le redéploiement de la force, en mettant en lumière certaines règles de fonctionnement des arènes multilatérales, souligne ici l'importance de ces enjeux.

À Ottawa, la décision de redéployer la force survient à la lecture des rapports du général Maurice Baril. Dans son rapport final du 10 décembre, le général procède à un recompte du nombre de réfugiés, avant de faire valoir l'option du retrait de la force multinationale au motif que les réfugiés présents sur place sont désormais trop peu nombreux. Il estime tout d'abord que les chiffres du HCR et des ONG conduisent à une surestimation initiale du nombre de réfugiés : la réalité est d'après lui plus proche de 900 000 personnes que des 1,2 million avancés. Sur ce total, plus des deux tiers ont retraversé la frontière vers le Rwanda, ce qui en laisse 260 000 au Zaïre, chiffre dont il faut retrancher une centaine de milliers de personnes que le général classe dans la catégorie « anciens génocidaires »⁸⁶⁴, auxquelles il convient d'ajouter leurs familles, estimées à 150 000 personnes⁸⁶⁵. En clair, d'après ce rapport, seules 10 000 personnes réfugiées se trouvent encore dispersées dans l'est du Zaïre ; dès lors, le maintien de la force n'est pas nécessaire dans la mesure où les ONG peuvent facilement prendre en charge les dix mille réfugiés restant d'une part, et que les gouvernements de la région affichent leur volonté de collaborer avec les organisations internationales d'autre part pour faciliter la réintégration des réfugiés.

La position du général, si elle suscite le tollé des organisations non gouvernementales et des agences humanitaires, est cependant reprise par l'envoyé spécial Raymond Chrétien, qui dans une conférence de presse le 12 décembre déclare qu' « avec le retour au Rwanda de quelques 600 000 réfugiés, le besoin d'un déploiement d'une force selon la résolution 1080

⁸⁶⁴ Il se base d'ailleurs sur l'ouvrage de Gérard Prunier, *History of a Genocide*, pour arriver à ce chiffre. Commander, Operation Assurance to National Defense Operations Center. *Commander FMN's assessment of Current Situation . Final report*. Ottawa, 11 December 1996. (A) 96/1168, p. 311-329.

⁸⁶⁵ « Given the average Rwandan family size, it is not unreasonable to conclude that there may be as many as 250,000 refugees who would resist repatriation. Even after subtracting 20% from this figure to allow for casualties, it seems safe to conclude that there are approximately refugees who will not want to go home under present circumstances». *Ibid.* p.312, para. 3.

n'est plus le même »⁸⁶⁶. Le 13 décembre le général Baril présente ses conclusions devant le comité directeur à Stuttgart. Paul Heinbecker, porte parole officiel du gouvernement canadien, annonce que le Canada a décidé de retirer ses troupes du Zaïre au plus tard le 31 décembre 1996, estimant que le mandat de la force votée par la résolution 1080 est largement accompli. Les rapports du général Baril, bien que contestés, offrent un bon argument aux diplomates canadiens pour justifier leur position aux yeux de leurs pairs. La diplomatie canadienne planche en effet depuis le début du mois de décembre sur des scénarii de sortie acceptables non seulement pour le Canada mais également pour ses partenaires. L'enjeu pour la diplomatie canadienne est de ne pas ternir la réputation du Canada par une sortie de crise précipitée et mal préparée : toute décision du Canada de retirer ses troupes sans consultation préalable se verrait entachée du sceau de l'unilatéralité, or c'est précisément ce qu'il s'agit d'éviter. En d'autres termes, c'est d'image qu'il s'agit, celle du « bon citoyen international », de la « puissance moyenne » attachée aux institutions multilatérales et à la consultation.

Ceci est exprimé de manière on ne peut plus explicite par l'action des diplomates canadiens auprès de leurs partenaires : dans un fax de Paris à Ottawa de l'assistant du ministre des Affaires étrangères Gordon Smith, celui-ci souligne l'importance pour le Canada de consulter ses partenaires concernant l'avenir de la mission au Zaïre et surtout d'être perçu comme entièrement dévoué à cet exercice de consultation : le Canada « doit être vu en train de consulter »⁸⁶⁷. James Bartleman, conseiller du Premier ministre souligne quant à lui que la diplomatie canadienne doit tout faire pour éviter de rendre publiques les divisions au sein de la coalition, ce qui pourrait contribuer à donner l'impression que « l'initiative canadienne était vouée à l'échec et qu'elle a de plus été mal gérée depuis le début »⁸⁶⁸.

Tout au long du mois de décembre, les diplomates canadiens relaient les différentes réactions susceptibles de se produire dans les capitales européennes et nord-américaines et la plupart insistent sur la nécessité de bien expliquer le tournant pris par la FMN, c'est-à-dire de faire preuve de pédagogie. À New York, Robert Fowler met ainsi l'accent sur le fait que la reconversion de la force en aide humanitaire d'urgence peut toujours être considérée comme

⁸⁶⁶ John Hilliker. *Op.cit.*, p. 27.

⁸⁶⁷ Paris to Ottawa. December 4, 1996, message WIGR-4159.

⁸⁶⁸ James Bartleman. *Op.cit.*, p. 201.

étant de son ressort. À Rome, l'ambassadeur Jeremy Kinsman estime qu'une mauvaise gestion du redéploiement pourrait compromettre la position et l'image canadiennes⁸⁶⁹. Même dans les pays a priori acquis à l'idée d'un retrait de la force, les diplomates canadiens répètent à l'envi qu'un retrait précipité du Zaïre risquerait sans doute de compromettre grandement le rôle que le Canada entend jouer dans la gestion des conflits, en accréditant l'idée d'un partenaire sur lequel on ne peut pas compter :

Une décision unilatérale [de retrait] aurait des répercussions importantes, non seulement sur les relations bilatérales entre le Canada et la Grande Bretagne, mais plus généralement sur les perceptions du rôle du Canada dans la résolution multilatérale des conflits. Toute initiative future [...] risquerait inévitablement de rencontrer un certain scepticisme concernant notre aptitude à assumer nos obligations⁸⁷⁰.

Malgré les efforts déployés par les diplomates du MAECI pour faire valoir la position du gouvernement, tous les membres du comité directeur ne sont pas pour autant prêts à suivre Ottawa dans ses conclusions. Un certain nombre de pays en particulier, dont la France, suivie par la plupart des ONG de terrain, sont en effet d'avis que la force ne doit pas être retirée. Le clivage initial qui avait surgi lors de la création de la force, puis de son mandat, se prolonge durant les discussions sur son avenir : la rencontre du 13 décembre à Stuttgart qui scelle le sort de la FMN met de nouveau en lumière l'impossibilité d'arriver à un consensus minimum, que ce soit sur le démantèlement ou la prolongation de la mission. Alors que le Canada, suivi par les États-Unis, l'Angleterre, l'Italie, le Japon, l'Irlande et l'Afrique du Sud estiment qu'un terme doit être mis à la mission, trois autres pays ne se prononcent pas (Ouganda, Suède, Pays Bas), et cinq, dont quatre francophones, se déclarent en faveur d'une poursuite des opérations, voire de leur expansion (France, Sénégal, Cameroun, Belgique, Espagne) (Voir Tableau 4, Annexe 2). Incapable de fédérer les États membres du comité directeur sur le devenir de la force, le Canada s'en remet au secrétaire général de l'ONU, en lui demandant de soumettre une proposition au Conseil de sécurité mettant un terme au mandat de la FMN, le 31 décembre 1996. Le 23 décembre, le Conseil de sécurité répond favorablement à la proposition canadienne en mettant un terme au mandat de la mission, tout en demeurant « activement saisi

⁸⁶⁹ John Hilliker. Op.cit., p. 24.

⁸⁷⁰ London to Ottawa. December 4, 1996, message XNGR-5937.

de la question »⁸⁷¹. Les derniers éléments du contingent canadien quittent le Zaïre début janvier, après six semaines de déploiement.

Le travail des diplomates et des gouvernements à l'ONU procède comme on l'a dit à une répartition informelle des rôles entre les différents acteurs. Le rôle de leader en particulier, est censé conférer à la délégation qui l'investit une position de confiance et d'influence vis-à-vis de ses pairs. Or on a vu précédemment que la reconnaissance de ce rôle est étroitement liée aux ressources matérielles et institutionnelles à disposition des acteurs, et à leur capacité à répondre aux attentes de leurs partenaires. Ces deux dimensions font défaut à la construction du leadership canadien sur le dossier zaïrois, ce qui se traduit concrètement par le fait que le gouvernement échoue à mener à bien son projet. Cet échec est révélateur des limites des capacités d'action d'une « puissance moyenne » comme le Canada. Au-delà, il nous renseigne sur les enjeux politiques sous-jacents à la répartition des tâches et des rôles dans la gestion de la sécurité politique internationale.

II. Les enjeux politiques de la répartition du travail en matière de gestion de la sécurité politique internationale

La décision du gouvernement canadien de prendre le leadership d'une force d'intervention en Afrique est comme on l'a vu précédemment, motivée par des intérêts politiques de court et moyen terme. Elle recoupe également des enjeux ayant trait à la redéfinition du rôle du Canada dans le champ de la gestion de la sécurité politique internationale : le gouvernement, et particulièrement le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères, voient en effet dans l'intervention au Zaïre l'occasion de réaffirmer la place du Canada dans ce secteur, en assumant un rôle de premier plan dans la gestion des crises humanitaires.

Cette entreprise s'inscrit dans le cadre plus large d'une recomposition de ce secteur d'activité, animé par des logiques politiques concurrentes. En prenant le commandement d'une force multinationale d'intervention, le gouvernement canadien court le risque de heurter de front les intérêts des principaux acteurs engagés dans la gestion et la résolution des

⁸⁷¹ S/1996/1064.

crises politiques et humanitaires du continent africain. Il est ainsi en porte-à-faux avec les nouveaux termes de la division internationale du travail dans ce secteur, et tendant par exemple à déléguer la gestion de la sécurité politique du continent africain aux puissances régionales montantes. L'initiative canadienne va également à l'encontre des intérêts de l'administration américaine, soucieuse, depuis la présidence Clinton, de limiter au maximum l'engagement de la « communauté internationale » dans ce type de crises⁸⁷². Le rôle que le gouvernement entend revendiquer dans la gestion des crises humanitaires est enfin non seulement contesté par les autres acteurs étatiques, mais également au sein même de l'appareil gouvernemental. La crise zaïroise sert ici de révélateur de l'absence de consensus entre les ministères sur le rôle du Canada dans le champ de la gestion de la sécurité politique internationale.

A. Les relations avec les pays africains : les limites d'une politique fondée sur l'image

Malgré les efforts déployés par Ottawa pour rallier les pays africains à sa cause, le leadership canadien est très vite mis à mal par les critiques à peine masquées que suscite sa politique. Elles tiennent tout à la fois aux limites des capacités diplomatiques et politiques de cet acteur dans la région, et aux normes émergentes de la nouvelle division du travail en matière de gestion de la sécurité politique sur le continent.

L'une des raisons avancées par les autorités canadiennes pour justifier le rôle qu'elles entendent jouer dans l'est du Zaïre, est celui de la grande expérience dont disposerait le Canada dans la région : dès lors ces liens contribueraient à faire du Canada un allié naturel des États africains, et par là même un candidat particulièrement crédible pour commander une force multinationale d'intervention. Dans une conférence de presse en date du 12 novembre, Jean Chrétien estime par exemple que « [le Canada], grâce à l'aide au développement, a toujours été présent dans ces pays, et tout le monde a une bonne opinion de lui. Le Canada est plus proche des problèmes des pays africains que d'autres pays ... car [il a] joué un rôle important en Afrique »⁸⁷³. Cependant, ces déclarations ne suffisent pas à masquer le fait que ce pays n'a que très rarement joué un rôle de premier plan dans la gestion des conflits

⁸⁷² David R. Smock, Chester A. Crocker. Op. cit.

⁸⁷³ Jean Chrétien, Press Conference. CBC Newsworld, 12 November 1996.

africains. Ottawa peut certes se targuer de sa longue expertise dans le domaine du maintien de la paix, pour autant jamais un Canadien ne s'est retrouvé à la tête d'une force multinationale sous chapitre VII ; surtout, les expériences des militaires canadiens sur le sol africain se sont révélées, et c'est un euphémisme, non concluantes comme en témoignent la faillite de la mission commandée par le général Dallaire au Rwanda, ou encore le scandale suscité par les exactions de militaires canadiens à l'encontre d'un Somali en 1992. Ce qui explique que la proposition canadienne, si elle est accueillie avec une relative bienveillance par certains pays africains, notamment francophones, n'en suscite pas moins des réserves de la part d'autres États comme l'Érythrée par exemple, laquelle exprime clairement son refus de participer à une force multinationale dirigée par le Canada en raison justement des précédents somalien et rwandais⁸⁷⁴. Précisons toutefois que la position érythréenne s'explique également par le soutien d'Asmara aux régimes de Paul Kagamé et de Yoweri Museveni.

Les pays africains concernés par l'opération, et notamment le Rwanda, accueillent en effet l'initiative canadienne avec scepticisme, comme en témoigne la tournée effectuée par le général Baril, à partir du 17 novembre, auprès de Paul Kagamé, ministre de la Défense du Rwanda, Yoweri Museveni, président de l'Ouganda, Laurent-Désiré Kabila, chef de l'AFDL et enfin du vice-premier ministre du Zaïre, Gérard Kamanda wa Kamanda⁸⁷⁵. Le but de l'opération est de sonder le soutien de ces différents gouvernements envers la FMN : la mission du général est en effet de mettre sur pied un quartier général pour la force à partir duquel établir un pont aérien pour la livraison d'assistance humanitaire aux réfugiés de l'est du Zaïre, et il doit donc s'assurer de l'accord des différents gouvernements concernés afin de pouvoir d'opérer à partir de leurs territoires respectifs. S'il reçoit un bon accueil de la part du président ougandais, ainsi que de Laurent-Désiré Kabila, il est plus fraîchement reçu à Kigali⁸⁷⁶. En raison de l'offensive des forces de l'AFDL contre les camps de réfugiés, forces appuyées en sous-main par le Rwanda, l'intervention d'une force multinationale apparaît désormais particulièrement contre-productive pour Kigali. Les autorités rwandaises manifestent leur désaccord en refusant par exemple d'octroyer des visas à la poignée de

⁸⁷⁴ Andrew Cooper, Ian Taylor. 'Made in Africa' versus 'out of Africa'...Op.cit., p. 37.

⁸⁷⁵ Le Premier ministre zaïrois a en effet refusé de rencontrer le général au motif que ce dernier s'était entretenu avec Laurent Désiré Kabila.

⁸⁷⁶ Telecon A/CDS : Lgen Baril 1400hrs 21 Nov 96 (call from Nairobi). A970732, p. 328.

militaires canadiens qui arrivent à Kigali le 17 novembre, ce qui contraint le ministère de la Défense canadien à installer le Quartier général de la force à Entebbe, en Ouganda⁸⁷⁷.

Les relations sont également tendues avec Kinshasa : les autorités zaïroises se plaignent en effet d'être laissées à l'écart des informations concernant la FMN, dont une grande partie des opérations est supposée avoir lieu sur le territoire zaïrois. En outre, elles sont opposées à l'installation du QG de la force en Ouganda, pays qu'elles considèrent comme partie prenante du conflit. La tournée du général Baril dans la région a certes pour conséquence d'adoucir un peu ces critiques, mais il n'en reste pas moins que les pays africains directement concernés par le projet d'intervention canadien doutent de l'utilité et des objectifs officiels de la FMN. Ce scepticisme est évidemment renforcé par l'évolution de la situation sur le terrain et s'étend à l'ensemble des pays de la région : dans un fax du 19 novembre adressé au MAECI, l'ambassade canadienne à Nairobi rapportent les critiques émises à l'encontre de la FMN par les dirigeants du Kenya, de l'Ouganda, de la Tanzanie et de l'Érythrée, rassemblés pour l'occasion lors d'une conférence sur l'agriculture à Rome. Ils reprochent principalement à la FMN d'être une initiative occidentale ne prenant pas suffisamment en compte les intérêts des pays africains⁸⁷⁸. Pourtant, pour parer à ces critiques, Ottawa avait fait part de sa décision de nommer un officier africain comme vice-commandant de la force ; en outre, les autorités canadiennes, en accord avec Washington, envisageaient de créer un fond des Nations unies pour justement financer la participation de contingents africains.

Le fait que le Canada dispose d'une bonne image⁸⁷⁹ en Afrique ne suffit donc pas à lui gagner la confiance des pays concernés par l'intervention, ce qui s'explique en premier lieu par les dynamiques propres à la région des Grands Lacs et aux jeux de puissance entre les acteurs, un jeu dont il semble que les diplomates et les militaires canadiens n'aient pas été assez conscients. En outre, en prenant cette initiative, Ottawa ne respecte pas les règles relatives à l'émergence d'une nouvelle division du travail en matière de gestion des conflits sur le continent africain, renvoyant par exemple aux « solutions africaines pour les problèmes

⁸⁷⁷ Jacques Castonguay. Op.cit.

⁸⁷⁸ Nairobi to Ottawa. November 19 1996, message WAGR-0542.

⁸⁷⁹ Par exemple le général Baril raconte que lors de sa rencontre avec Kabila, celui-ci se montra très chaleureux, et bien disposé à l'égard du Canada : « à un moment donné il s'exclame le Canada c'est le Canada et tout le monde le sait ! ». Cité dans Jacques Castonguay. Op.cit, p. 38.

africains » ou à l'affirmation de leaderships régionaux sur le continent, notamment sud-africain⁸⁸⁰. À cet égard, le déficit de légitimité dont souffre le gouvernement canadien en novembre 1996 est directement lié à l'incapacité d'Ottawa de rallier Pretoria à la cause de la FMN : l'Afrique du Sud, alors présidente de la SADC, exprime en effet à plusieurs reprises son mécontentement face à une intervention « occidentale » dans l'est du Zaïre. Pour le gouvernement sud-africain, toute participation à la FMN en termes de troupes de combat, n'est envisageable que si celle-ci est sous commandement africain. Pour les autres membres de la SADC, et notamment le président zimbabwéen Robert Mugabe, toute autre offre, notamment celle d'un officier africain comme vice-commandant est jugée « condescendante »⁸⁸¹. Le manque de soutien de Pretoria envers la FMN s'explique également par les rivalités qui opposent l'Afrique du Sud et le Zimbabwe à cette époque : si Pretoria préside la SADC, c'est le président Mugabe qui est à la tête de l'organisme en charge des questions politiques, de défense et de sécurité. Le Zimbabwe n'a de cesse de critiquer l'Afrique du Sud, suspectée d'ambition hégémonique sur la sous-région. De ce fait Mandela se montre extrêmement prudent en novembre 1996 et se refuse à prendre clairement position, de peur d'être taxé d'unilatéralisme. Il explique par exemple à l'envoyé spécial Raymond Chrétien que l'Afrique du Sud ne jouera un rôle actif que si les autres membres de la SADC la sollicitent en ce sens. Or sous l'impulsion de Mugabe, les membres de la SADC défendent une position particulièrement négative vis-à-vis de la FMN.

Le manque de relais politiques et diplomatiques d'Ottawa en Afrique se traduit à la fois par une compréhension limitée des enjeux dans la région des Grands Lacs, et par l'absence de levier d'influence permettant de rallier les pays africains, et notamment l'Afrique du sud, à la cause de la FMN. Les jeux diplomatiques entourant la création, puis le retrait de la force, mettent également en lumière la dépendance dans laquelle est placée la délégation canadienne vis-à-vis des représentants américains. L'appui de principe, à la fois matériel et symbolique de la délégation américaine a en effet permis au gouvernement canadien de revendiquer avec un certain succès le leadership de la force multinationale, et de faire voter une résolution en ce

⁸⁸⁰ L'Afrique de l'Ouest en particulier, a été un véritable laboratoire d'expérimentation de ce qu'il a été convenu d'appeler la régionalisation du maintien de la paix. Pour une étude comparée de la littérature consacrée à cette question voir Daniel C. Bach. Régionalisme et régionalisation des conflits en Afrique. *Études Internationales*, 34 (1), mars 2003, p. 129-134.

⁸⁸¹ Andrew Cooper, Ian Taylor. Op.cit., p. 38.

sens. Mais les conditions même de son émergence impliquent que la marge de manœuvre du gouvernement est étroite : la décision de replier la force est ainsi directement liée à l'incapacité des dirigeants canadiens à convaincre Washington d'engager des troupes de combat sur le terrain.

B. Les relations avec les États-Unis : la souris et l'éléphant

« La présence de troupes de combat américaines représentait, pour la grande majorité des pays contributeurs de troupes, y compris le Canada, une condition nécessaire à leur participation à la force »⁸⁸². Cette phrase est issue du rapport d'évaluation de la mission au Zaïre produit conjointement par le ministère des Affaires étrangères et par la Défense ; comme le remarque l'un des auteurs du rapport d'évaluation :

Au Canada nous avons une expression pour caractériser notre relation avec les États-Unis : c'est comme être une souris dans le lit d'un éléphant. Dans le cas de cette mission, et dans toutes les missions de ce type, prendre le commandement d'une force à laquelle participent les États-Unis revient, si on est une souris, à vouloir promener un éléphant : on peut penser que c'est vous qui êtes en charge parce que vous tenez la laisse, mais en réalité...⁸⁸³

Ce témoignage illustre on ne peut mieux la nature particulière du rôle du gouvernement américain dans le travail de gestion des conflits, qui en raison de sa position dans l'espace social du système international, et en particulier à l'ONU, joue comme une contrainte permissive sur le travail des autres délégations⁸⁸⁴.

Peu de temps après la première réunion de Stuttgart de la fin novembre, les dirigeants américains se prononcent en faveur de l'option A, c'est-à-dire pour une assistance humanitaire limitée ne nécessitant pas le déploiement d'une force multinationale. Ce revirement ne surprend à Ottawa : pour les Canadiens, la participation américaine est vitale pour le devenir de la mission. Une note du ministère de la défense du 12 novembre stipule

⁸⁸² Minister of National Defense. *Discussion Paper for Canadian Eyes Only. Lessons Learned from the Zaïre Mission.* (A) 970173, 25 Août 1997, p. 17-31, p. 13. Voir Annexe 5.

⁸⁸³ Minister of National Defense. *DIPOL 4-2 Speaking Points. Lessons Learned Presentation.* (A) 970732, 19 Août 1997, p. 448-449, p. 448.

⁸⁸⁴ David Ambrosetti, Mélanie Cathelin. Op. cit.

clairement que la force ne pourra être constituée en l'absence de troupes de combat américaines : « Nous avons besoin de l'armée de terre américaine »⁸⁸⁵. Washington dispose donc d'un veto de fait sur le devenir de la mission. Cette position de dépendance dans laquelle se trouvent placées les autorités canadiennes est en outre renforcée par les dissonances dans la formulation de la politique étrangère américaine, notamment entre le secrétariat à la Défense, la Maison blanche et le Conseiller pour la sécurité nationale.

C'est le cas en ce qui concerne la structure du commandement de la mission : le 11 novembre, lors d'une visite du lieutenant général Baril au Pentagone, l'État-major américain s'estime satisfait de la structure de commandement proposée par les Canadiens, prévoyant de mettre les troupes américaines sous commandement du général Baril, tout en précisant qu'un officier supérieur américain sera présent parmi le personnel du quartier général de la FMN. Fort de cet accord de principe, Jean Chrétien demande à James Bartleman, Louise Fréchette, Larry Murray, Maurice Baril et Gordon Smith de se rendre à la Maison blanche le lendemain pour régler les détails de la force (mandat et règles d'engagement). À la surprise des Canadiens, les Américains reviennent sur la question du commandement et proposent d'en assumer le commandement pendant le premier mois puis de passer le relais au Canada, alors même que le premier ministre Jean Chrétien a d'ores et déjà rendu public sa décision concernant la FMN :

Les Américains étaient vraiment arrogants. Ils nous ont dit « OK, on y va, on prend en charge le côté « musclé » de l'opération et vous prenez le relais derrière ». Tout ça alors que Chrétien avait déjà annoncé aux médias que ce serait le Canada qui prendrait en charge le commandement. Ils s'imaginaient vraiment qu'un Premier ministre canadien pouvait reculer comme ça⁸⁸⁶.

Après plusieurs heures de discussions, James Bartleman prévient que Jean Chrétien téléphonera en personne à Bill Clinton si un accord satisfaisant pour les intérêts canadiens n'est pas trouvé. Les négociateurs se mettent finalement d'accord sur un modèle de commandement adopté pendant la crise bosniaque : la constitution d'un groupe directeur rassemblant les pays contributeurs autorisé par le Conseil de sécurité et chargé de conseiller et diriger le commandant de la force, lequel garde le contrôle de l'aspect opérationnel, sur le

⁸⁸⁵ DND. *Zaire Taskings : DND Views*, 12 November 1996. (A) 96/1168, p. 310-312.

⁸⁸⁶ Entretien, Général Maurice Baril, Ottawa, 17 mai 2005.

terrain⁸⁸⁷. Le lendemain, un officiel de la Maison blanche est cité dans le New York Times comme qualifiant le plan canadien de « rudimentaire », et émettant de sérieux doutes quant à la capacité du Canada à assumer le commandement d'une force multinationale.

Parallèlement, Washington continue d'envoyer des signes encourageants à Ottawa, en dépêchant par exemple le conseiller pour la sécurité nationale Tony Lake dans la capitale canadienne, ce qui est très inhabituel, afin d'assurer le gouvernement canadien du soutien américain. Dans un communiqué en date du 13 novembre, la Maison blanche annonce ainsi que les deux gouvernements se sont entendus sur un accord de principe, pour la définition de la mission, son mandat, sa durée et sa structure de fonctionnement. Le communiqué stipule également que Washington pourra déployer jusqu'à 4000 hommes, dont 1000 au Zaïre⁸⁸⁸. L'accord de principe des États-Unis n'est cependant pas sans conditions : ils insistent bien sur le fait que la force n'aura pas pour mandat de désarmer les combattants, disposera de règles d'engagement robustes, n'excèdera pas quatre mois et surtout que les troupes américaines resteront sous commandement américain : bien que le général Baril dispose du commandement opérationnel, les Américains lui adjoignent un commandant adjoint, et les troupes au sol seront dirigées par des officiers américains.

Le retour massif des réfugiés qui s'enclenche à partir de la mi-novembre renforce l'ambiguïté américaine, accréditant l'idée que les Canadiens auraient été victimes d'un jeu de dupes :

En ce qui concerne le jeu des Américains, j'ai compris après. Qu'il s'agisse des États-Unis, du Rwanda, du Zaïre, tous nous voulaient, mais pour des raisons très différentes. Ils avaient besoin de la FMN pour faciliter le retour des réfugiés mais pour des raisons très différentes. À partir du moment où il est clair que la force n'aura pas pour mandat de désarmer les combattants, Paul Kagamé change d'attitude et ne veut plus entendre parler de la force. Il reçoit le feu vert des États-Unis [pour attaquer les camps] et très vite les Américains non plus ne veulent plus entendre parler de la force⁸⁸⁹.

Le 18 novembre, le secrétaire américain de la Défense William Perry estime ainsi que, suite à l'évolution de la situation sur le terrain, la FMN mérite d'être reconfigurée en mettant l'accent sur l'assistance humanitaire au détriment de sa composante sécuritaire. Qui plus est,

⁸⁸⁷ James Bartleman. Op.cit., p. 192.

⁸⁸⁸ *Ibid.*, p. 193.

⁸⁸⁹ Entretien général Maurice Baril, Ottawa, 17 mai 2005.

le déploiement des militaires américains sur sol zaïrois est lui aussi remis en question au motif que l'armée américaine « n'est pas l'armée du salut »⁸⁹⁰. Dans la semaine qui suit, les cercles militaires américains déclarent qu'ils se limiteront à prendre position en Ouganda et au Kenya pour établir un pont aérien pour distribuer l'aide humanitaire, c'est-à-dire que leur mission se limitera à un appui logistique. En raison de l'opposition du Rwanda, aucun soldat américain ne se déploiera dans l'est du Zaïre⁸⁹¹. Le 27 novembre pourtant, Anthony Lake, dans une intervention sur NBC déclare au contraire que les Américains « se préparent à toute éventualité au Zaïre ». Une semaine plus tard, le 3 décembre, le porte-parole du département d'État Nicholas Burn déclare dans une conférence de presse que la force multinationale est toujours dans une étape de planification et qu'il n'y a pour l'instant aucune certitude quant au déploiement de la mission⁸⁹².

En proposant aux Canadiens de prendre le commandement d'une force multinationale au Zaïre, les Américains les ont investi d'un leadership tronqué car fortement dépendant du soutien politique et militaire de Washington et donc des intérêts défendus par les États-Unis dans la région des Grands Lacs (voir pages 328 et suivantes). Le changement du contexte politique local les incite ensuite à retirer leur soutien à la mission.

L'attitude des autorités américaines fragilise la position de la diplomatie canadienne vis-à-vis des autres pays potentiellement contributeurs de troupes, en minant la crédibilité de cet acteur à assumer le rôle de leader de la force d'intervention. Plus généralement elle remet en question la promotion de la politique défendue par le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy, et dans une moindre mesure par le Premier ministre, fondée sur la sécurité humaine. Cette politique suppose en théorie un renouvellement de la politique canadienne de gestion des conflits, fondé sur la prévention et le recours à la force lorsque les intérêts des populations apparaissent menacés. La tentative d'intervention au Zaïre, en révélant les limites des capacités militaires et politiques du Canada à conduire ce genre d'exercice met à jour les dissensions au sein de l'appareil gouvernemental sur le rôle du Canada dans la gestion de la sécurité politique internationale.

⁸⁹⁰ James Bartleman. Op.cit., p. 197.

⁸⁹¹ *The Globe And Mail*, 26 November 1996.

⁸⁹² James Bartleman. Op. cit., p. 198.

C. Les dissensions au sein de l'appareil gouvernemental

L'évolution de la situation au Zaïre, caractérisée à partir de la mi-novembre 1996 par une grande fluidité, a des répercussions directes sur les cercles décisionnels à Ottawa : on se souvient que l'imminence d'une crise humanitaire début novembre avait permis une concentration des énergies autour d'un Premier ministre fortement mobilisé sur le dossier, minimisant de fait les divergences d'intérêts et de perceptions des différentes agences gouvernementales. L'éloignement du spectre de la crise humanitaire et son corollaire, l'incertitude quant au devenir de la mission, ont des effets exactement inverses en permettant l'expression ouverte d'opinions contradictoires. Une confusion s'installe au sein de l'appareil gouvernemental quant aux réponses à adopter face à l'évolution de la situation ; au final, elle fait ressortir très nettement les différences de points de vue entre les Affaires étrangères et le ministère de la Défense quant au rôle que le Canada doit jouer dans la gestion des conflits en Afrique.

En recommandant explicitement de mettre un terme à la FMN au motif que le force a rempli ses objectifs, le rapport préliminaire du général Baril en date du 3 décembre marque un tournant dans la formulation de la politique étrangère canadienne au Zaïre : avant cette date, le gouvernement semblait en effet déterminé à poursuivre la mission coûte que coûte, et il ne ménageait pas ses efforts pour rallier d'autres pays à sa cause. C'était tout particulièrement vrai pour les fonctionnaires du MAECI et pour le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy. Ce dernier restait en effet convaincu de l'utilité de la FMN, même si le rapatriement de fait de la grande majorité des réfugiés présents au Zaïre l'oblige à reconsidérer sa position : ainsi, dans son intervention devant la Chambre des Communes le 18 novembre, il reconnaît par exemple que plus de la moitié des réfugiés ont quitté les camps et sont rentrés au Rwanda, mais que « les souffrances humaines n'ont pas cessé, si bien que nous devons être prêts pour le cas où d'autres secours seraient nécessaires »⁸⁹³. Il entendait alors justifier la reconversion de la FMN en aide humanitaire d'urgence : dans cette perspective, le déploiement du quartier général de la force devrait lui permettre de se tenir prête au parachutage de vivres, le cas échéant. De manière plus générale, l'exercice permettrait

⁸⁹³ Gouvernement du Canada. *Déclaration du ministre des Affaires étrangères, l'Honorable Lloyd Axworthy, et du ministre de la Défense nationale, l'Honorable Doug Young, sur la mise en place de la mission au Zaïre*. Ottawa, 28 novembre 1996, 96/51. Voir Annexe 5.

également aux forces armées canadiennes d'améliorer leur capacité de collaboration avec les organisations humanitaires, une thématique chère à Lloyd Axworthy.

Dans cette période, le MAECI travaille à créer un consensus à la fois sur l'établissement du quartier général de la FMN en Ouganda, et sur le bien fondé de l'utilisation de la FMN pour l'aide humanitaire d'urgence (option B+). Sur ce point, le ministère bénéficie en outre de l'appui direct du Premier ministre : ainsi, dans la troisième semaine de novembre 1996 l'équipe du MAECI arrive à définir une position commune qu'elle soumet lors de la réunion à New York du 26 novembre. Cette réunion est importante car elle permet, comme nous l'avons vu, d'obtenir sur le fil l'accord du groupe directeur sur l'établissement du QG de la FMN, permettant dès lors de relancer la machine. Pourtant à la veille de cette réunion, le ministre de la Défense Doug Young lors d'une conférence donnée au Pentagone avec son homologue américain, questionne ouvertement l'utilité d'un déploiement de la force dans la région. Surtout, le ministre de la Défense reste notamment extrêmement évasif sur la contribution que le gouvernement canadien attend des États-Unis, en répondant que le sujet « fait toujours l'objet de discussions »⁸⁹⁴. Cette sortie provoque l'ire de Lloyd Axworthy : le MAECI ne ménage en effet pas ses efforts pour obtenir du gouvernement américain que celui-ci s'engage plus avant dans la FMN, et la position exprimée par le ministre de la Défense, qui sous-entend que les Canadiens n'auront peut-être pas besoin du soutien américain, menace de réduire leur travail à néant⁸⁹⁵.

La remise du rapport du général Baril la semaine suivante creuse un peu plus le fossé entre les deux administrations : le 5 décembre, Doug Young récidive lors d'une autre conférence de presse en enterrant sans autres formes de procès la FMN. Il estime en effet qu'étant donné les développements sur le terrain, tout le volet militaire prévu par la résolution 1080 est obsolète et qu'il est temps de passer le relais aux ONG. Il annonce également que l'une des principales unités devant composer la force est désormais de retour à la base

⁸⁹⁴ « Je ne crois pas qu'on attende quelque chose de particulier de la part des États-Unis : ils sont là, nous sommes toujours en train de discuter du projet, et il est peut-être possible qu'à un moment nous ayons besoin de leurs capacités aériennes pour la livraison de l'aide humanitaire ». Department of National Defense. News Briefing. *Ceremony welcoming Minister of National Defence Douglas Young, of Canada, to the Pentagon*. November 25, 1996. (A) 96/1168, p. 275-279.

⁸⁹⁵ John B. Hay. Op.cit., 1999, p. 24.

militaire d'Edmonton⁸⁹⁶. Le message est on ne peut plus clair : les forces armées canadiennes se désengagent du Zaïre. Cette nouvelle sortie met les diplomates canadiens dans l'embarras, qui sont comme on l'a dit, engagés dans un processus de consultation des autres pays membres de la coalition : dans les jours qui suivent, ils déploient de nombreux efforts visant à rassurer leurs partenaires ainsi que les agences humanitaires présentes sur place en réaffirmant l'engagement du Canada pour une solution multilatérale⁸⁹⁷. De même, de nouveau devant les parlementaires, Lloyd Axworthy essaye d'adoucir la position abrupte du ministre de la Défense ; mais pour les médias en tout cas, le sort de la FMN est scellé⁸⁹⁸.

Lloyd Axworthy reste pourtant engagé sur le dossier jusqu'au dernier instant. Il bénéficie du soutien conditionnel du ministre de la Coopération et de l'ACDI. L'agence est en effet convaincue de la nécessité de « faire quelque chose », mais manifeste un certain scepticisme envers l'idée des parachutages de vivres, jugés aléatoires voire dangereux. Le Premier ministre en revanche se désolidarise progressivement de son ministre des Affaires étrangères : au départ disposé à considérer le maintien d'un élément résiduel de la FMN au Zaïre son opinion évolue très nettement face à la difficulté pour Ottawa de collecter des soutiens dans cette entreprise. Il décide finalement du retrait de l'intégralité des troupes canadiennes, et l'abandon de fait de la FMN. La confusion qui prévaut au sein de l'appareil gouvernemental s'accroît au fil des jours, comme en témoigne l'exemple de l'ultime réunion du groupe directeur du 13 décembre à New York : Paul Heinbecker, du MAECI, est en effet chargé de relayer la position « officielle » du gouvernement canadien sur la question, favorable à un retrait pur et simple de la FMN. Mais peu de temps avant le début de la réunion, il apprend que Lloyd Axworthy, son ministre de tutelle, vient de se prononcer en faveur de la continuation de la mission ; Paul Heinbecker reste cependant fidèle à la position défendue par le Premier ministre⁸⁹⁹. Cet exemple est révélateur de l'incertitude prévalant dans les cercles décisionnels canadiens : Jean Chrétien, qui a présenté l'intervention comme un devoir moral, doit arbitrer entre le MAECI et la Défense. Toutefois, les réticences répétées de ce dernier

⁸⁹⁶ Department of National Defense. *Scrum by Minister Young*. December 5, 1996. (A) 96/1168, p. 462-468.

⁸⁹⁷ John Hilliker. *Op.cit.*, p. 25-26.

⁸⁹⁸ Hugh Winsor. *The Globe and Mail*, December 6, 1996, Bell tolls for Canadian-led aid mission ; Jocelyn Coulon. Kigali, c'est fini. *Le Devoir*, 6 décembre 1996.

⁸⁹⁹ John Hilliker. *Op.cit.*, p. 27.

ministère envers un engagement plus conséquent au Zaïre l'ont emporté sur le « devoir moral d'intervention », témoignant par ailleurs de la fragilité de la volonté politique initiale.

Les dissensions qui surgissent au sein de l'appareil gouvernemental prolongent de manière logique les clivages initiaux, tant en termes d'intérêts que de représentation, entre les deux ministères. Le ministère de la Défense en particulier, fait preuve dès le départ d'une certaine réticence envers l'engagement pris par le Premier ministre de nommer un commandant canadien à la tête d'une force multinationale d'intervention au Zaïre. Ces réticences trouvent leur origine dans les expériences récentes des militaires canadiens en Afrique, que ce soit au Rwanda ou en Somalie. À cet égard, leurs analyses sont très proches de celles de leurs collègues du Pentagone : il est très significatif que le premier coup porté à la mission de la part du ministre de la Défense canadien ait été tiré depuis Washington, lors d'une conférence de presse commune avec le secrétaire d'État à la défense⁹⁰⁰.

Ces divergences reflètent également les différences d'appréhension de la situation entre ces deux ministères, dotés d'une culture organisationnelle fortement différenciée. En d'autres termes, leurs préoccupations ne sont tout simplement pas les mêmes : alors que le MAECI s'intéresse de manière prioritaire au sort des réfugiés et aux moyens d'arriver à un consensus entre les différents participants de la FMN, les fonctionnaires et les militaires du ministère de la Défense sont, pour leur part, davantage préoccupés de la sécurité de leurs troupes déployées sur le terrain. Le ministre de la Défense est très clair sur ce point : dès le 5 décembre, il n'hésite pas à décrire la situation à l'est du Zaïre comme un « baril de poudre »⁹⁰¹ et estime que s'engager militairement sur le terrain est beaucoup trop dangereux. Dans son rapport préliminaire du 3 décembre, le général Baril ne dit pas autre chose :

Maintenir la force internationale dans la région « pour n'importe quelle raison » soulève des risques considérables pour le Canada, qui manque des outils et de la connaissance nécessaires à contrôler la situation. La contribution immense du Canada aux évolutions positives récentes risquerait d'être compromise si la décision était prise d'élargir le mandat et le champ d'action de l'Opération Assurance au-delà de ses objectifs initiaux [...]. Le risque de se retrouver piégés par le déroulement des

⁹⁰⁰ John B. Hay. *Conditions of Influence : An explanatory study of the Canadian government's effect on U.S. policy in the case of the intervention in eastern Zaïre*. Op.cit., p. 113.

⁹⁰¹ Department of National Defense. Scrum by Minister Young – December 5, 1996. Op. cit..

événements augmente de manière quotidienne. C'est pourquoi je pense qu'il est risqué de maintenir la position canadienne plus longtemps qu'il n'est nécessaire⁹⁰².

Pour le général Baril, la FMN a de toutes façons accompli sa mission : la plupart des réfugiés ont selon lui, pris le chemin du retour au Rwanda, résultat qu'il porte d'ailleurs un peu abusivement au crédit de la FMN. Dès lors, il n'y a aucune nécessité pour les militaires présents sur place de rester plus longtemps, au risque de s'engager dans des missions pour lesquelles justement ils ne sont pas mandatés. Le général Baril est très conscient de la faible volonté politique des pays occidentaux pour régler la situation au Zaïre, d'où le statut ambivalent de la FMN, force d'intervention de chapitre VII mais ne disposant ni des moyens, ni du mandat d'une force multinationale « classique » :

De toutes façons, personne ne voulait aller là-bas pour désarmer qui que ce soit. [...] Personne n'allait mettre des ressources pour rapatrier des réfugiés qui ne voulaient pas rentrer chez eux. On n'avait ni le mandat, ni les ressources, et militairement c'était impossible pour nous de le faire tout seuls⁹⁰³.

Par ces mots, le général Baril témoigne des limites de la capacité d'action d'une « puissance moyenne » comme le Canada dans la gestion et la résolution de ce type de crises. Investi sur le fil d'un leadership fragile, le gouvernement canadien n'a pas pu fédérer suffisamment de soutiens envers sa politique au Zaïre. Le sort de la FMN, dont une poignée d'éléments sera déployé avant que le Conseil de sécurité ne mette un point final à la mission, autorise également à s'interroger sur la volonté politique réelle des autorités canadiennes : on l'a vu, les décideurs ont ressassé l'argument humanitaire sans relâche, évoquant un devoir d'intervention, du fait notamment des valeurs défendues par le Canada sur la scène internationale. Mais dans le cas d'une force multinationale, qui nécessite un investissement logistique et humain bien au-delà des capacités de cet acteur, l'argument humanitaire et la rhétorique du « bon citoyen international » ne suffisent pas à faire d'Ottawa un partenaire crédible. Ainsi que le résume l'un des auteurs du rapport d'évaluation de la mission canadienne au Zaïre :

⁹⁰² Commander, Operation Assurance, to CDS, December 3, 1996, «Commander FMN's assessment of Current Situation». Op. cit.

⁹⁰³ Entretien général Maurice Baril, Ottawa, 17 mai 2005.

Le problème [dans la mission au Zaïre], est que le Canada n'avait pas l'influence politique nécessaire pour amener ses partenaires plus « grands » sur des chemins qu'ils ne voulaient pas emprunter. [...]

Ce qui nous amène à notre première contradiction structurelle [...]. Le Canada était bien placé pour prendre le commandement de la force, précisément parce que nous sommes inoffensifs – pas trop puissant politiquement, pas trop puissant militairement, et sans intérêts directs (*parochial interests*) dans la région. Ironiquement, c'est précisément en raison de ces caractéristiques que nous avons rencontré des difficultés pour commander une telle opération.⁹⁰⁴

Ce commentaire illustre bien le caractère dual de la notion de rôle, à la fois habilitant et contraignant.

Conclusion du chapitre

La position sociale qu'occupe le Canada dans le système international lui confère un ensemble de ressources que cet acteur peut mobiliser afin de faire valoir ses intérêts. En ce sens, la décision canadienne d'assumer le leadership d'une force multinationale au Zaïre doit se comprendre comme partie prenante d'une stratégie plus large visant d'une part à promouvoir un agenda particulier de gestion des conflits, et d'autre part à redéfinir le rôle du Canada dans ce secteur d'activité. Cette stratégie n'aboutit cependant pas aux résultats escomptés : la mission est en effet annulée suite à l'intervention de l'armée rwandaise dans l'est du Zaïre qui provoque le démantèlement des camps de réfugiés et l'exode massif des populations concernées vers le Rwanda. La principale justification de la mission, à savoir le problème humanitaire posé par les camps de réfugiés, devient caduque. Si l'avortement de cette mission tient en partie à des facteurs conjoncturels, l'étude de la politique canadienne menée à la fois à Ottawa et à New York met en lumière les contraintes qui pèsent sur les acteurs dans la mise en œuvre de leurs rôles dans un espace social particulier.

Celle-ci est fonction tout à la fois des ressources à leur disposition, et de l'identité qui leur est conférée via les mécanismes de répartition des rôles. Parce qu'il ne dispose ni des moyens militaires, ni de l'entregent diplomatique nécessaires à la direction d'une force multinationale sous chapitre VII, le gouvernement canadien est en porte-à-faux avec les normes régissant la

⁹⁰⁴ Minister of National Defense. DIPOL 4-2 Speaking Points. Lessons Learned Presentation. (A) 970732, 19 Août 1997, p. 448-449, p. 448.

division du travail émergente en matière de gestion des conflits. Son comportement est dès lors sanctionné, et cette sanction se traduit par le refus des autres gouvernements de lui reconnaître le rôle de leader auquel il prétend.

L'échec rencontré sur le dossier zaïrois vient en retour alimenter le processus de redéfinition de la politique canadienne de maintien de la paix amorcé au début des années 1990. Comme nous le montrerons par la suite, cette redéfinition opère à l'intérieur d'un espace institutionnel particulier, constitué à la fois par les héritages du passé et par la politique onusienne du Canada, et aboutit à une reconfiguration partielle des intérêts canadiens dans le maintien de la paix.

Chapitre 8 Rôle et changement : logiques d'apprentissage social et reconfiguration partielle des intérêts

L'analyse des répercussions des interventions au Rwanda et au Zaïre sur la politique canadienne de maintien de la paix recoupe de manière plus générale les questionnements liés à l'évolution de l'action publique, et aux facteurs à l'origine d'un changement de politique. Parmi les nombreux outils la notion d'« apprentissage social », nous semble particulièrement pertinente pour notre propos. Selon Peter Hall, « l'apprentissage social peut se définir comme une tentative délibérée d'ajuster les objectifs ou les instruments d'une politique en réponse aux leçons tirées des expériences passées et à la présence d'informations nouvelles »⁹⁰⁵. Dans cette perspective, la formulation des politiques est triplement influencée par les héritages du passé, par le rôle des individus, et par celui joué par la diffusion de certaines idées au sein de l'appareil gouvernemental à un moment donné.

Ces trois éléments ne peuvent en effet être dissociés pour comprendre la manière dont est redéfinie la politique canadienne de maintien de la paix. Nous nous attacherons ainsi à démontrer le rôle joué par les évaluations successives des interventions canadiennes au Rwanda et au Zaïre sur la redéfinition des objectifs de cette politique d'une part, et de ses instruments d'autre part. Ce processus de redéfinition n'est cependant pas conduit en vase clos : à la différence de la plupart des analyses en termes d'apprentissage social qui postulent une autonomie de l'État dans la formulation des politiques⁹⁰⁶, nous voudrions au contraire montrer que les mécanismes d'apprentissage opèrent à l'interface des scènes nationale et internationale. Les « leçons tirées » du Rwanda et du Zaïre s'appliquent en effet tout à la fois à la politique canadienne de maintien de la paix *per se*, et aux mécanismes de gestion des

⁹⁰⁵ Peter A. Hall. *Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain*. Op. cit., p. 278.

⁹⁰⁶ Hugh Hecllo. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press, 1974, cité par P. Hall, Op. cit., p. 278.

crises internationales qui sont eux définis, entre autres, à l'ONU. C'est dans les allers-retours entre ces deux espaces que se redéfinissent les préférences et le comportement des acteurs.

Cette redéfinition se traduit par une reconfiguration partielle de la politique canadienne de maintien de la paix. Le processus de redéfinition des intérêts des acteurs demeure en effet circonscrit par le contexte institutionnel dans lequel ils sont actualisés, et par les choix politiques passés qui contribuent à délimiter l'espace des possibles à l'intérieur duquel procède cette redéfinition⁹⁰⁷. Il ne s'agit pas de nier l'autonomie des acteurs dans ce processus, mais plutôt de porter l'attention sur la manière dont la définition de leurs stratégies est pré-structurée par un certain contexte politique et institutionnel. Ce dernier point est illustré par les formes prises par l'évolution de la politique canadienne de maintien de la paix depuis 1996, lesquelles traduisent des logiques de « recyclage » et de reconversion, qu'une modification profonde du cadre d'interprétation du rôle du Canada sur la scène internationale.

Section I L'ajustement des réponses politiques : entre autonomie et contrainte

L'étude des processus d'évaluation des expériences canadiennes au Rwanda et au Zaïre constitue un bon point d'entrée pour comprendre les répercussions de ces interventions sur la politique canadienne de maintien de la paix. Ces deux interventions ont en effet nourri un certain nombre de rapports et d'études qui toutes se sont données pour objectif de « tirer les leçons des expériences passées » et d'étudier les possibilités qui s'offrent à un acteur comme le Canada pour gérer plus efficacement ce type de crises. Il s'agit ici de mettre l'accent sur les stratégies déployées par les acteurs dans le processus d'ajustement de leurs politiques face à des situations nouvelles.

Ce processus d'ajustement ne se limite cependant pas à la définition de nouveaux outils politiques ; il a également trait à l'interprétation, au sens donné par les décideurs canadiens à l'évolution du maintien de la paix internationale d'une part, et au rôle qui est le leur dans ce champ d'activité d'autre part. En d'autres termes, la formation des intérêts des décideurs ne peut se comprendre en dehors du cadre normatif et cognitif formé par la structure sociale dans

⁹⁰⁷ James G. March, Johan P. Olsen. *The Institutional Dynamics of International Political Orders*. Op. cit. p. 952.

laquelle ils interagissent, qui contribue à informer de manière particulière le sens qu'ont les acteurs de leur identité, de leur intérêt et des ressources matérielles à leur disposition⁹⁰⁸.

Le génocide rwandais fonctionne ici comme un filtre interprétatif à l'aune duquel sont évalués tout à la fois la politique canadienne de maintien de la paix, et les mécanismes internationaux de gestion des conflits. La mémoire du Rwanda, portée à la fois par les acteurs et les institutions, se révèle ainsi être un facteur déterminant de l'intervention du Canada au Zaïre, et plus largement du processus de redéfinition de sa politique de maintien de la paix.

I. La mémoire du génocide rwandais, filtre interprétatif de la politique canadienne de maintien de la paix.

Plusieurs signes indiquent que les Canadiens se sont nourris des expériences sur les terrains africains, et en particulier au Rwanda, pour redéfinir leur rôle dans la gestion de la sécurité internationale. De leur expérience au sein de la MINUAR, ils ont tiré comme enseignement la nécessité de développer une politique plus réactive, qui conduit le cas échéant à contourner les canaux onusiens de décision, ceci afin « d'éviter un autre Rwanda ». Le rôle joué par la mémoire du Rwanda dans la décision d'intervenir au Zaïre met en lumière l'importance des facteurs cognitifs dans la prise de décision en politique étrangère⁹⁰⁹. L'expérience canadienne au Rwanda fonctionne en effet largement comme un précédent, un prisme à l'aune duquel seront interprétés les événements de l'automne 1996 dans l'est du Zaïre. Elle détermine également le cadre à l'intérieur duquel seront formulées les réponses politiques des acteurs.

La référence au Rwanda est ainsi omniprésente dans les discours des décideurs et des fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères dans les semaines précédant l'intervention canadienne au Zaïre. L'analogie entre le Rwanda de 1994 et le Zaïre de 1996 est par exemple établie de manière systématique par le ministre des Affaires étrangères, le représentant permanent du Canada à l'ONU ou encore le Premier ministre : la référence au Rwanda sert

⁹⁰⁸ Alexander Wendt. Constructing International Politics. *International Security*, 20 (1), Summer 1995, p. 71-81.

⁹⁰⁹ Valérie-Barbara Rosoux. *Les usages de la mémoire dans les relations internationales...* OOp. cit., p. 6.

tout à la fois de filtre interprétatif d'une situation pourtant différente, celle des camps de réfugiés situés à l'est du Zaïre, et de justification ultime de l'intervention.

L'établissement de cette analogie entre le Rwanda et le Zaïre n'est certes pas propre au Canada : le secrétaire-général de l'ONU y a par exemple recours en déclarant début novembre que la communauté internationale est confrontée à un nouveau génocide, et que tout doit être mis en œuvre pour éviter un autre Rwanda. Au Canada cependant, la mémoire du génocide est d'autant plus présente qu'elle est portée par des individus qui se situaient à des positions de premier plan dans la formulation de la politique étrangère canadienne en 1994, et qui occupent des postes clés en 1996 : c'est le cas par exemple de Louise Fréchette, qui fut représentante du Canada à l'ONU en 1994, et désormais ministre adjointe de la Défense nationale ; de Gordon Smith, en poste au ministère de la Défense en 1994 et ministre adjoint des Affaires étrangères en 1996 ; ou encore de Robert Fowler, ministre adjoint de la Défense nationale en 1994 et représentant du Canada à l'ONU en 1996. Ce dernier connaît en outre bien le Rwanda, pays dans lequel il a été coopérant pendant deux ans dans les années 1970 ; en avril 1994, alors en poste au MDN, il est mandaté par les Affaires étrangères pour effectuer une mission d'évaluation, suite à laquelle il fait de très fortes recommandations pour intervenir immédiatement, recommandations qui resteront lettre morte. En 1996, bien que réticent à la limitation du mandat de la FMN à une portée strictement humanitaire, il n'est reste pas moins l'un des plus fervents avocats d'une intervention au Zaïre ; l'importance de l'« effet Rwanda » est par ailleurs à ses yeux centrale dans la décision finale du Premier ministre :

En 1996, la crise était très aiguë. Les décisions qui ont été prises ont été très informées par le souvenir du Rwanda, par la culpabilité par rapport au Rwanda. C'est vraiment une réalité qui a beaucoup pesé sur les décisions. En 1996 on avait l'impression de « here we go again ». [...] Le facteur Rwanda a vraiment joué de manière centrale. Et en plus il fallait prendre en compte le rapport de Danish Aid sur le Rwanda⁹¹⁰.

Rendu public en mars 1996, ce rapport, commandé par le gouvernement du Danemark⁹¹¹, est pris très au sérieux par les autorités canadiennes : il est lu en effet dans les plus hauts échelons de l'appareil décisionnel canadien. Il est également évoqué par les acteurs comme

⁹¹⁰ Entretien Robert Fowler, Ottawa, 18 mars 2004.

⁹¹¹ Steering Committee of the Joint Evaluation. *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*. March 1996.

ayant eu beaucoup d'influence sur les deux principaux protagonistes de la politique étrangère canadienne, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères. Lloyd Axworthy en parle notamment dans son discours devant la Chambre des communes le 18 novembre 1996, discours dans lequel il pose les bases de ce qui sera par la suite sa politique de sécurité humaine⁹¹².

Ce rapport va alimenter le processus de réflexion à l'œuvre au sein des ministères des Affaires étrangères et de la Défense sur le rôle du Canada dans la gestion des crises internationales, tout particulièrement sur le continent africain. L'expérience canadienne au Rwanda ne fonctionne donc pas uniquement comme un filtre interprétatif, mais également comme un cadre à l'intérieur duquel sont redéfinis les intérêts du Canada dans le maintien de la paix. L'idée qui va prévaloir, particulièrement au sein du ministère des Affaires étrangères, est de faire du Canada un pays leader d'une forme renouvelée du maintien de la paix⁹¹³ : comme le souligne Howard Adelman, membre du comité de rédaction de ce rapport « si les Américains ont tiré comme leçons de leur expérience en Somalie qu'ils devaient à tout prix éviter les missions de maintien de la paix, les Canadiens eux, suite à leur expérience au Rwanda, ont décidé qu'ils devaient s'engager encore plus »⁹¹⁴.

La forme de cet engagement est cependant bien différente des contributions passées du Canada au maintien de la paix : l'un des grands enseignements de la crise rwandaise est que les réponses traditionnellement choisies par cet acteur pour gérer les crises internationales sont désormais inopérantes. Parce qu'elle a mis en lumière les dysfonctionnements du système onusien de gestion des conflits, l'expérience canadienne au Rwanda a de profondes répercussions sur la relation Canada – ONU. En d'autres termes, la perception des intérêts du Canada dans son secteur d'activité de prédilection, le maintien de la paix, change, et s'oriente vers une plus grande sélectivité de ses engagements.

⁹¹² *House of Commons Debate on the Crisis in the Great Lakes Region Of Africa. Government Orders.* par. 1210, 18 November 1996, (A) 961168, p. 450-460, p. 451.

⁹¹³ Duane Bratt. Niche-Making and Canadian Peacekeeping. *Canadian Foreign Policy*, 6 (3), Spring 1999, p. 73-84, p. 74.

⁹¹⁴ Howard Adelman. Canadian Policy in Rwanda. *Op. cit.*, p. 185.

L'accent est ainsi mis, par les décideurs et par les analystes de la politique étrangère canadienne sur la nécessité de développer des « niches de spécialisation » dans lesquels le Canada peut espérer exercer une certaine influence. Terme en vogue depuis le début des années 1990 dans les cercles gouvernementaux et académiques, la « politique de niche »⁹¹⁵ renvoie à l'idée que, dans un contexte de restriction budgétaire couplé à une compétition internationale croissante, le gouvernement canadien doit désormais se montrer sélectif dans ses engagements, qui, en tout état de cause, doivent répondre à un intérêt national « clair et identifiable ». Partisans d'une spécialisation dans certaines sphères d'activité, les promoteurs de la politique de niche trouvent un écho favorable auprès des milieux décisionnels, à l'heure où l'agenda politique est dominé par le souci de limiter les coûts de l'investissement extérieur. Ce qui témoigne encore une fois de la relative perméabilité des milieux académiques et politiques dans la mise en œuvre de la politique étrangère canadienne (voir ci-dessus Chapitre 2).

Pour autant, la question demeure de définir le contenu de cette politique de niche : concept aux contours pour le moins flous, la politique de « niche » renvoie en effet pour certains auteurs à la spécialisation dans des domaines d'activité traditionnels de la politique étrangère canadienne, comme le maintien de la paix⁹¹⁶. Pour d'autres au contraire, elle suppose de rechercher de nouvelles formes de contribution à la sécurité internationale, moins gourmandes en termes de ressources humaines et financières, mais à même de préserver et de défendre les « intérêts » canadiens. L'accent est ici mis sur la nécessité de développer des

⁹¹⁵ Le terme est utilisé pour la première fois par Andrew F. Cooper dans un article paru en 1995 dans lequel il appelle le gouvernement canadien à rompre avec l'héritage internationaliste pearsonien qui a conduit, selon lui, à une dispersion des intérêts canadiens. Il est repris par la suite par Evan H. Potter, fondateur de la revue *Canadian Foreign Policy*, qui lui aussi soutient la politique d'économie engagée par le gouvernement Chrétien en matière de politique étrangère et de défense, et défend l'idée d'une spécialisation dans certains domaines où le Canada peut avoir une influence maximale pour des coûts relativement faibles (droits de l'homme, promotion de la démocratie, etc.). Andrew F. Cooper. In *Search of Niches : Saying 'Yes' and Saying 'No' in Canada's International Relations*. *Canadian Foreign Policy*, 3 (3), Autumn 1995, p. 1-13 ; Andrew F. Cooper (ed). *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*. New York ; Evan Potter. *Niche Diplomacy and Canadian Foreign Policy*. *International Journal*, 52 (1), Winter 1996-1997, p. 25-38.

⁹¹⁶ C'est par exemple l'opinion de Janice Gross Stein. *Canada 21 : A Moment and a Model*. *Canadian Foreign Policy*, 2(1), Spring 1994, p. 9-13. L'idée d'une spécialisation de la politique étrangère canadienne dans le maintien de la paix est par contre dénoncée par Evan Potter, qui estime au contraire que « l'avantage comparatif dont dispose traditionnellement le Canada dans le maintien de la paix se réduit comme peau de chagrin ». Op. cit., p. 35.

moyens de réaction rapide, permettant de limiter des engagements de troupes au long terme, et celle de mieux coordonner les efforts diplomatiques, militaires et humanitaires afin de travailler à des solutions durables pour les conflits. En d'autres termes, de substituer à une politique de maintien de la paix classique, des réponses rapides axées sur la prévention des conflits, et la consolidation de la paix.

Cet agenda est fermement endossé par le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy à l'automne 1996, qui voit dans l'intervention au Zaïre la première tentative d'application de ce changement de stratégie :

Le programme canadien sur la consolidation de la paix consiste à aider les pays qui sortent d'une guerre civile et/ou d'une crise humanitaire, à se remettre sur leurs pieds.

Le Zaïre est un exemple de la manière dont fonctionnera la consolidation de la paix : une réponse rapide, recouvrant tous les aspects du problème, et destinée à soutenir une paix durable.

[...] grâce à l'initiative du Premier ministre, le Canada pourra à nouveau remplir son rôle de leader du maintien et de la consolidation de la paix⁹¹⁷.

La décision de prendre le commandement d'une force d'intervention a, comme on l'a souligné, été motivée et justifiée par la nécessité d'éviter un autre Rwanda. L'intervention au Zaïre se veut en quelque sorte l'application des « leçons tirées » du Rwanda, et est également soutenue par l'idée de dégager un avantage comparatif dans la division internationale du travail émergente en matière de gestion des crises. La formation d'une force multinationale est en effet apparue comme le moyen le plus approprié de répondre à ce qui se profilait comme une crise humanitaire de grande ampleur, car elle permettait de contourner les canaux de décision onusiens régulièrement mis à l'index pour leur inefficience et leur lenteur. Au-delà des enjeux directs d'influence et de puissance, la décision du gouvernement canadien de prendre le commandement de cette force doit se comprendre comme une réponse aux dysfonctionnements du système onusien de gestion des conflits, un autre enseignement des leçons du Rwanda.

⁹¹⁷ *Speaking notes for parliamentary debate on Zaire*. 18 November 1996, (A) 961168, p. 428-443.

II. L'intervention au Zaïre comme réponse aux dysfonctionnements du système onusien

Elle est effet l'occasion de mettre en pratique certaines innovations organisationnelles issues des recommandations des études d'évaluation du rôle du Canada dans la gestion de la crise rwandaise. L'une de ces études, effectuée par Paul LaRose-Edwards pour le compte du bureau en charge du maintien de la paix et de la sécurité régionale du MAECI, proposait un certain nombre de pistes destinées à améliorer le dispositif canadien de maintien de la paix⁹¹⁸. Parmi celles-ci figuraient une collaboration accrue avec l'OUA, un meilleur entraînement des casques bleus ainsi que la création d'une brigade permanente d'intervention rapide. C'est ce dernier point en particulier, qui reçoit toute l'attention du gouvernement : le ministère des affaires étrangères se lance à partir de septembre 1994, dans des études visant d'une part à améliorer les capacités de réaction des Nations unies, via la création d'une force de réaction rapide, et d'autre part les outils canadiens de gestion des crises.

L'idée d'une force d'intervention rapide à disposition des Nations unies pour les opérations de paix est une piste de réflexion déjà évoquée à de nombreuses reprises par les milieux de la Défense depuis la fin de la « guerre froide » (voir page 217 et suivantes) sans que pour autant cette idée soit concrétisée. L'inertie de la communauté internationale durant le génocide rwandais replace cette question en haut de l'agenda politique, tant international que national. Dans son supplément à l'agenda pour la paix présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire des Nations unies, en janvier 1995, Boutros-Boutros Ghali invite ainsi les États membres à réfléchir à la création d'une force de réaction rapide, « sorte de réserve stratégique du Conseil de sécurité, qui pourrait la déployer en cas de besoin urgent de troupes de maintien de la paix »⁹¹⁹. Le Canada est, avec le Danemark et les Pays-Bas, l'un des trois pays à avancer une réponse à la requête du Secrétaire général⁹²⁰ : en septembre 1995,

⁹¹⁸ Paul LaRose-Edwards. *The Rwandan Crisis of April 1994. The Lessons Learned*. Ottawa, International Human Rights, Democracy and Conflict Resolution, 30 November 1994.

⁹¹⁹ Assemblée générale, Conseil de sécurité. *Supplément à l'Agenda pour la Paix. Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies*. A/50/60, S/1995/1, 25 janvier 1995, par. 44.

⁹²⁰ Pour une étude comparée des trois initiatives, voir Amanda Lieverse. *A Rapid Reaction Capability for the United Nations: Past Failures and Future Possibilities*, Thesis, Department of Political Studies, University of Manitoba, 2006. http://mspace.lib.umanitoba.ca/bitstream/1993/254/3/Lieverse_Thesis_v2.pdf.

André Ouellet, ministre des Affaires étrangères, rend public le rapport canadien sur la création d'une force de réaction rapide⁹²¹.

Ce rapport présente des réformes de court et de moyen terme visant à améliorer le système onusien de gestion des crises, à travers une meilleure réallocation des ressources et des fonds existants⁹²². Il suggère notamment d'améliorer les circuits de communication du système décisionnel onusien, de favoriser une plus grande transparence des décisions, et d'associer de manière systématique les pays contributeurs de troupes aux décisions concernant la mission. Il propose également la création d'un état-major de mission à déploiement rapide, afin d'assurer la planification et la liaison des forces militaires. Les pays qui le souhaitent pourraient développer le système des forces en attente, c'est-à-dire des contingents nationaux entraînés en vue des missions onusiennes de paix, mais restant sous commandement national. Les unités mises en attente seraient systématiquement mises en lien avec l'état-major, afin d'une part que les Nations unies aient une idée précise du nombre de troupes dont elles peuvent disposer, et d'autre part de faciliter la rapidité de déploiement et la coordination des forces⁹²³. Sur ce point, le rapport propose de mettre en place des systèmes communs d'entraînement, afin de constituer une force d'avant-garde de quelque milliers d'hommes. Bien que demeurant du ressort du commandement national, ce type de structure serait appelée à se transformer, sur le long terme, en force permanente des Nations unies, sous le double commandement du Secrétaire général et du Conseil de sécurité⁹²⁴.

Parallèlement aux études visant à améliorer le système onusien de gestion des conflits, le gouvernement canadien réfléchit à la refonte de ses propres outils de gestion des crises, processus qui donne lieu à la création d'une unité spécialement conçue pour se déployer rapidement sur le théâtre de crises humanitaires : le Disaster Assistance Response Team (DART)⁹²⁵. Créée en janvier 1996, le DART est une équipe composée de cent quatre vingt

⁹²¹ Government of Canada. *Towards a Rapid Reaction Force for the United Nations*. Report of the Government of Canada, Ottawa, September 1995.

⁹²² *Ibid.*, p. 11.

⁹²³ *Ibid.*, p. 51-52.

⁹²⁴ *Ibid.*, p. 60

⁹²⁵ David Collenette. Disaster Team for Response Anywhere : Canadian Disaster Assistance Response Team. *Canadian Speeches*, 7 January 1996.

personnes qui dépendent du ministère de la Défense ; elle est divisée en plusieurs unités (ingénieurs, logistique, médicale, quartier général), et a pour objectif principal d'effectuer des opérations de secours d'urgence, à travers l'établissement d'hôpitaux de campagne par exemple. Elle remplit également une fonction de coordination entre les différents organismes participant à l'opération de secours⁹²⁶.

Qu'il s'agisse du DART ou du rapport sur une force de réaction rapide, l'objectif de ses réformes est clair : ajuster la politique canadienne de maintien de la paix pour obtenir une plus grande réactivité face aux crises humanitaires. Les évènements au Zaïre interviennent précisément dans ce contexte de réévaluation des objectifs et des instruments de la politique canadienne de gestion des conflits. Cela explique l'enthousiasme du ministère des Affaires étrangères vis-à-vis de cette mission, dans laquelle ses agents, et au premier rang d'entre eux le ministre, voient une occasion sans précédent de mettre en œuvre sur le terrain le fruit de ces réflexions, et ainsi affirmer la place de leader du Canada dans ce secteur d'activité. Le DART sera par exemple déployé en appui aux autres éléments des Forces canadiennes au Zaïre ; de même le laps de temps entre l'ordre de déploiement des troupes canadiennes et leur présence sur le terrain sera extrêmement court – moins de trois semaines, témoignant ainsi de la réactivité du gouvernement sur ce dossier. Enfin la formation du comité directeur (Steering group) pour piloter la mission, réunissant les pays contributeurs de troupes et les organismes humanitaires, et fonctionnant sur la base du consensus, est directement liée aux réflexions du ministère des Affaires étrangères sur la réforme des mécanismes de gestion des crises. L'une des propositions phares du rapport sur la création d'une force de réaction rapide, reprise par ailleurs dans la campagne électorale canadienne au Conseil de sécurité, consiste en effet à mettre en place, chaque fois qu'une opération de paix est créée, un comité rassemblant les pays contributeurs de troupes (Troop Contributor Committees) afin d'assurer une plus grande transparence de la prise de décision et ainsi à élargir le soutien politique dont bénéficie la mission⁹²⁷.

Le problème est toutefois que les travaux traitant de l'amélioration des capacités canadiennes de maintien de la paix et de gestion des conflits, concernent de manière exclusive

⁹²⁶ Ministère de la défense nationale. *Équipe d'intervention en cas de catastrophe des Forces canadiennes*, 10 janvier 2005. http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=301.

⁹²⁷ Government of Canada. *Towards a Rapid Reaction Force for the United Nations*. Op. cit., p. 37-39.

des missions de paix « classiques ». Qu'il s'agisse de la force de réaction rapide d'intervention rapide ou du DART, toutes ces réformes organisationnelles sont conçues pour être déployées dans le cadre de missions sous chapitre VI de la Charte des Nations unies. Elles n'adresses également à aucun moment la question du leadership : le rôle du Canada est toujours envisagé comme étant un rôle d'appui, et non de *leader*, dans le cadre d'une coalition rassemblant des partenaires « de bonne volonté ». En d'autres termes, le cadre à l'intérieur duquel est pensé la refonte de la politique canadienne de gestion des conflits est relativement étroit : il demeure circonscrit par les choix politiques passés, par le rôle traditionnel des forces armées canadiennes dans le maintien de la paix international, et par la relation Canada-ONU. Cela explique les difficultés – politiques et militaires – rencontrées par le gouvernement canadien dans la gestion de la mission au Zaïre pour faire valoir sa légitimité à conduire une force multinationale d'intervention sous chapitre VII de la Charte, difficultés qui se sont traduites par des résultats très en deçà des objectifs initiaux de la force (voir ci-dessus Chapitre 7). L'échec de l'intervention au Zaïre porte un coup d'arrêt à la politique interventionniste prônée par le ministre des Affaires étrangères car elle met crûment en lumière les limites inhérentes à une politique fondée sur la sécurité humaine, mais qu'aucune allocation de ressources significatives ne vient appuyer. Le cadre initial d'interprétation du rôle du Canada dans la division du travail en matière de sécurité internationale s'en trouve en quelque sorte renforcé, comme le montre l'étude des rapports d'évaluation de la mission du Zaïre.

L'analyse des difficultés rencontrées par le gouvernement souligne en creux la nécessité de mieux redéfinir les engagements canadiens dans la gestion de la sécurité politique internationale, et surtout de manière plus cohérente avec l'héritage canadien dans le maintien de la paix.

Si l'intervention au Zaïre était envisagée comme la vitrine d'une politique avant-gardiste de gestion des conflits, les rapports d'évaluation de cette opération n'ont cessé au contraire de souligner les limites inhérentes à un acteur comme le Canada à conduire ce genre d'exercice. À l'initiative du Premier ministre, un vaste processus de consultation est lancé en janvier 1997, entre le ministère des Affaires étrangères, la Défense et l'ACDI visant à tirer les leçons de l'expérience canadienne au Zaïre, et à évaluer les moyens disponibles pour mieux gérer les

interventions militaro-humanitaires. Les conclusions de ce rapport⁹²⁸, présentées aux ministres en mars 1997 – le rapport final fut publié en juin suivant –, ont trait tout à la fois au rôle de la communauté internationale dans la prévention des conflits, aux mécanismes les plus adéquats de fonctionnement des coalitions militaro-humanitaires, et enfin à la politique suivie par le Canada dans ce dossier.

Ce rapport insiste notamment sur les problèmes soulevés par l'usage des forces militaires dans une opération labellisée humanitaire : il souligne en effet que dans le cas du Zaïre une confusion s'est opérée entre le rôle des militaires et celui des organisations humanitaires. Ces dernières attendaient en effet que les forces militaires leur permettent de mener à bien leurs tâches de premier secours et de distribution d'aide, ce qui supposait de créer des couloirs humanitaires sécurisés, et de désarmer et séparer les belligérants. Un rôle qu'aucun pays contributeur, et au premier rang le Canada, n'était prêt à assumer, malgré l'effectif de troupes appelées à être déployées d'une part, et le fait que la force multinationale agissait en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies. De fait, « la force multinationale disposait tout juste des ressources militaires nécessaires pour mener à bien une opération de type chapitre VI »⁹²⁹. Cet état de fait est selon les auteurs du rapport, lié à la situation particulièrement fluide de l'est du Zaïre en novembre 1996, au manque de volonté politique des États – ou plus précisément aux trop nombreux intérêts en compétition – et également à l'absence de doctrine encadrant le recours à la force pour des opérations de type humanitaire. Suite à la publication du rapport, le ministère des Affaires étrangères organise une conférence internationale à Halifax, en août 1997, rassemblant une centaine de représentants canadiens et étrangers, des militaires ainsi que des organismes humanitaires, pour réfléchir à l'utilisation des forces militaires dans les opérations humanitaires. À l'issue de la conférence, le gouvernement canadien s'engage à produire un « manuel » sur ce type d'interventions, qu'il entend présenter aux Nations unies dans les deux ans⁹³⁰. En d'autres termes de trouver des solutions aux

⁹²⁸ James Appathurai, Ralph Lysyshyn. *Lessons Learned from the Zaire Mission*. June 1997, (A) 970173, p. 17-31. Voir Annexe 5.

⁹²⁹ *Ibid.*, p. 5. Observation 4.

⁹³⁰ Department of National Defense. *Briefing Note for the ADM. Zaire : Lessons Learned*. 25 August 1997. (A) 97/732, p. 448. Cette entreprise donnera lieu à la publication du rapport sur la Responsabilité de protéger. Voir infra. Rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. *La Responsabilité de protéger*. Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, Décembre 2001.

dysfonctionnement du système onusien ; cet exemple souligne la manière dont la redéfinition de la politique canadienne de gestion des conflits n'est pas conduite en vase clos, mais s'articule au contraire étroitement aux débats entourant le maintien de la paix onusien dans son ensemble.

Le rapport revient enfin longuement sur le manque de relais politiques du Canada, tant dans la région des Grands Lacs qu'à l'ONU. Ses auteurs remarquent par exemple que tout déploiement de forces armées, même à des fins humanitaires, conduit inévitablement à affecter l'équilibre politique sur le terrain, une conséquence qui n'a à l'évidence, pas bien été évaluée par le gouvernement canadien⁹³¹. Ils soulignent également le manque de moyens à disposition du gouvernement Canada, en dehors « des arguments moraux », pour influencer ses partenaires et les amener sur ses vues, en particulier pour les États ayant un agenda politique dans la région⁹³². Cette dernière remarque les conduit à des recommandations d'ordre plus général sur le leadership des coalitions multinationales par des pays comme le Canada : ils estiment en effet que « quand c'est possible, et s'ils veulent assumer le leadership d'une coalition multinationale, les pays les moins puissants (« smaller powers ») devraient essayer de limiter l'engagement des plus puissants dans ce type de force, particulièrement ceux ayant des intérêts géopolitiques et / ou économiques dans la région »⁹³³. Une recommandation que le ministre adjoint de la Défense, lors d'une réunion présentant le rapport sur les leçons apprises du Zaïre résume en ces termes :

Plusieurs autres pays, comme les pays scandinaves, l'Italie et les Pays-Bas présentent les mêmes caractéristiques que le Canada [une histoire d'engagement constructif et altruiste dans la région des Grands Lacs, et une réputation bien établie de respect des engagements vis-à-vis des Nations unies]. Il y a **peut-être** une niche à exploiter ici : il faudrait étudier la possibilité de former des forces multinationales avec ce type d'acteurs⁹³⁴.

En d'autres termes, les principales leçons tirées de l'expérience canadienne au Zaïre est que l'un des moyens les plus efficaces à disposition du gouvernement pour peser sur les mécanismes de gestion des crises internationales, consiste à renouer avec les principes d'un

⁹³¹ *Lessons Learned from the Zaire Mission*. Op. cit., observation 6.

⁹³² *Ibid.* Observation 13, p. 28.

⁹³³ *Ibid.*, Recommendation 13, p. 29.

⁹³⁴ Department of National Defense. *Speaking Points for the Assistant Deputy Minister. Lessons Learned from the Zaire Mission*. 25 August 1997. (A) 97/732, p. 449-453, p. 452.

néo-fonctionnalisme révisé visant à définir des niches de spécialité au sein desquelles le Canada peut jouer un rôle significatif : coalition de « puissances moyennes » d'une part, et réforme du système onusien de gestion des conflits à travers la création d'une force d'intervention rapide ou la refonte du système doctrinal d'autre part.

L'étude des « leçons tirées » du Rwanda et du Zaïre par les décideurs canadiens repose la question de l'autonomie des acteurs dans leurs processus d'apprentissage : ceux-ci opèrent toujours en interaction avec une structure sociale et institutionnelle particulière⁹³⁵, façonnée dans notre cas par l'héritage du Canada en matière de maintien de la paix internationale et par sa relation à l'ONU, qui contribuent à délimiter l'espace des possibles dans lequel se redéfinissent les stratégies et les politiques. Les possibilités de changement de politiques, c'est-à-dire l'évolution des intérêts, ne peuvent dès lors être que limitées : l'analyse de l'évolution de la politique canadienne de maintien de la paix suite aux interventions au Rwanda et au Zaïre, met ainsi à jour des dynamiques de reconfiguration partielle des intérêts canadiens dans ce secteur d'activité qui s'apparentent plus à des logiques de recyclage qu'à une inflexion majeure des stratégies politiques.

Section II Les logiques de « recyclage » : sur les limites du changement de rôle en politique étrangère.

Les expériences canadiennes en Afrique ont joué un rôle déterminant dans le processus de redéfinition de la politique canadienne de maintien de la paix. L'échec de la mission au Rwanda, en mettant au grand jour les dysfonctionnements du système onusien de gestion des conflits, a montré les limites de la politique traditionnelle du Canada en maintien de la paix. L'expérience au Zaïre, largement construite sur la volonté affichée d'éviter un autre Rwanda, et sur la nécessité le cas échéant de contourner les canaux de décision onusiens, résulte en partie de cet apprentissage.

⁹³⁵ Pierre Muller. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, Numéro spécial, 55 (1), février 2005, p. 155-187, p. 158.

La question demeure cependant d'évaluer la portée de ce changement : ici encore, les théories de l'action publique offrent des éclairages utiles pour distinguer entre ce qui relève d'un « simple » processus d'ajustement des politiques et de leurs instruments, et ce qui renvoie à une modification des cadres institutionnels qui structurent cette politique, c'est-à-dire à une modification « des rôles, des stratégies [...] autour desquels l'activité politique est construite [...] ainsi que les croyances [...] qui entourent ces rôles »⁹³⁶. Comme nous le montrerons dans cette section, les évolutions intervenues dans la politique canadienne relèvent de la première catégorie. Elles renvoient en effet davantage à une altération des moyens mobilisés par les décideurs pour sécuriser une place particulière pour le Canada dans la division internationale du travail en matière de maintien de la paix, qu'à un bouleversement de ses cadres fondateurs et des buts poursuivis. C'est pourquoi l'expression de recyclage nous semble appropriée pour qualifier cette évolution.

Le terme de recyclage a trait aux stratégies d'adaptation mises en œuvre par les acteurs pour réagir à un changement institutionnel, ici celui relatif aux termes de la division internationale du travail en matière de maintien de la paix. L'idée de recyclage comporte par ailleurs une double dimension, celle de l'apprentissage (logiques de reconversion), et celle du poids des expériences passées dans la définition de ces stratégies (logiques d'héritage). Elle permet donc de souligner à la fois ce qui relève de l'intentionnalité de l'action, et ce qui a trait aux poids des variables institutionnelles dans la structuration des préférences des acteurs.

Il convient enfin de tester cette hypothèse à travers deux niveaux d'analyse : celui de la relation du Canada avec l'ONU d'une part, et celui de la politique canadienne de maintien de la paix en Afrique d'autre part. Dans le premier cas, les logiques d'héritage dominant : les modalités de la renégociation de la relation du Canada à l'ONU apparaissent en effet fortement encadrées par le contexte institutionnel de cette relation. Dans le cas de la politique canadienne de maintien de la paix en Afrique, ce sont des logiques de reconversion qui opèrent, où les décideurs choisissent d'investir dans des niches de spécialisation afin de redéfinir la place du Canada dans le champ du maintien de la paix.

⁹³⁶ James March, Johan Olsen. *Rediscovering Institutions...* Op. cit., p. 22.

I. Les logiques d'héritage : la renégociation partielle des règles de la relation Canada – Onu

Établir le constat d'une reconfiguration partielle de la politique canadienne de maintien de la paix ne conduit pas à sous-évaluer la réalité des changements intervenus dans cette politique depuis le milieu des années 1990, au premier rang desquels figure la baisse tendancielle des contributions du gouvernement canadien aux missions onusiennes, particulièrement sur le continent africain (Voir Chapitre 4 Section I II. La politique suivie par le gouvernement n'est donc plus celle d'un soutien inconditionnel à l'ONU, mais est désormais marquée par la sélectivité des engagements dans ce type de mission⁹³⁷.

Cette évolution n'est pas exempte de paradoxes cependant. Tout en mettant en œuvre le principe de sélectivité dans la définition de sa contribution aux missions onusiennes de paix, le gouvernement canadien s'est parallèlement fait l'avocat d'un agenda beaucoup plus ambitieux du rôle de l'ONU dans la gestion et la résolution des crises internationales, agenda qui résulte en partie des leçons tirées des expériences canadiennes dans les missions de paix en Afrique. Cette tension entre ces deux stratégies apparemment contradictoires sert ici de révélateur à la portée limitée du changement de la politique canadienne de maintien de la paix. En effet, il renvoie moins aux objectifs, au cadre d'interprétation et de mise en œuvre de la politique, qu'au niveau des instruments mobilisés. Le système onusien demeure en effet l'instance de prédilection des décideurs pour faire valoir leurs intérêts ; en retour, les règles et les pratiques dans lesquelles est enchâssée la relation Canada-Onu encadrent étroitement la définition même de ces intérêts, et les ressources, matérielles et relationnelles, à disposition de cet acteur pour poursuivre ses objectifs politiques.

A. La réévaluation des engagements vis-à-vis de l'ONU : vers une plus grande sélectivité

La mission au Rwanda fut, comme on l'a vu, la dernière occasion d'un déploiement significatif de soldats canadiens dans une mission onusienne de paix sur le continent africain. L'échec de cette mission, couplé à l'incapacité de la « communauté internationale » à réagir rapidement face aux problèmes posés par les camps de réfugiés à l'est du Zaïre deux ans plus tard, conduit le gouvernement canadien à des réticences de plus en plus fortes à répondre favorablement aux requêtes de l'ONU pour des missions de paix.

Plusieurs facteurs peuvent en rendre compte, au premier rang desquels le manque de personnels militaires disponibles, ce qui restreint, on l'a vu, la marge de manœuvre du gouvernement et le contraint à faire des choix. Les missions de l'ONU sont en outre concurrencées par celles menées par des organisations régionales, notamment par l'OTAN. Le déploiement de troupes au sein des missions de l'OTAN constitue d'ailleurs la majorité des engagements canadiens à l'étranger depuis le milieu des années 1990 (Kosovo, puis Afghanistan)⁹³⁸. Cette réallocation des ressources militaires vers l'OTAN tient en partie aux modifications du contexte international (attentats du 11 septembre) et surtout aux particularités de la relation canado-américaine⁹³⁹. Au-delà de ces facteurs conjoncturels et structurels, une autre raison de la faible participation canadienne aux missions onusiennes de paix tient à la perte de confiance dans la capacité de l'ONU à gérer les crises, un sentiment particulièrement répandu au sein du ministère de la Défense.

Les débats entourant la création de la Mission des Nations unies en République démocratique du Congo (Monuc) illustrent bien l'état d'esprit régnant tant au siège de l'ONU que dans la capitale canadienne à la fin des années 1990. Créée par la résolution 1279⁹⁴⁰ du 30 novembre 1999, la Monuc a pour mandat initial de faire respecter l'application du cessez-le-

⁹³⁸ Sur l'évolution de la politique canadienne vis-à-vis des missions de paix de l'Otan voir le Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères. *La « nouvelle » OTAN et l'évolution du maintien de la paix : conséquences pour le Canada*, Avril 2000, <http://www.parl.gc.ca/36/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/FORE-F/REP-F/rep07apr00-f.htm>.

⁹³⁹ Cette relation justifie par exemple l'engagement conséquent des Canadiens en Afghanistan depuis 2002, et ce d'autant plus que le gouvernement canadien a refusé de suivre l'administration Bush en Irak.

⁹⁴⁰ S/RES/1279 (1999)

feu en République démocratique du Congo suite à la signature des accords de Lusaka⁹⁴¹, le 10 juillet 1999. Ces accords, ratifiés par l'Angola, la Namibie, le Rwanda, l'Ouganda, le Zimbabwe ainsi que par les deux factions rebelles congolaises, le Mouvement de libération du Congo (MLC) et le Rassemblement congolais pour la démocratie (RDC)⁹⁴² sont censés mettre fin à la guerre qui ravage la RDC depuis 1995, et dont les ramifications se sont progressivement étendues à la sous-région. Les accords prévoient un retrait de toutes les troupes étrangères du territoire congolais, le désarmement et la réintégration des milices armées opérant sur le territoire, ainsi que la mise en place d'un mécanisme de négociation entre le gouvernement, l'opposition armée et l'opposition politique. Ce dialogue inter-congolais, supervisé par un facilitateur choisi par les différentes parties, est censé mener à « l'instauration d'un nouvel ordre politique et à la réconciliation nationale en République démocratique du Congo »⁹⁴³. Enfin, le texte prévoit le déploiement d'une force internationale de paix, sous mandat de l'ONU et en collaboration avec l'OUA, afin de veiller au respect des accords, d'assister le processus de transition et de rétablir la paix en procédant à la démobilisation, au désarmement et à la réintégration des combattants⁹⁴⁴.

Composée au départ d'une cinquantaine d'observateurs chargés d'étudier la planification d'une future force de paix des Nations unies, la Monuc est renforcée par la résolution 1291 du 24 février 2000, qui autorise le déploiement d'un nombre de troupes plafonné à 5537 militaires⁹⁴⁵. Le déploiement de la Monuc n'empêche cependant pas la reprise des combats dès l'automne 1999 – les combats dans les provinces de l'Est du Congo n'ont quant à eux jamais cessé – ce qui souligne tout à la fois la fragilité des accords de paix signés à Lusaka, et met à nouveau en lumière les difficultés rencontrées par l'ONU pour fédérer les soutiens nécessaires à l'application des accords de cessez-le-feu. Comme le fait remarquer le Colonel canadien Gaston Côté, concepteur de la Monuc,

⁹⁴¹ Accord de cessez-le-feu en République démocratique du Congo. Lusaka, 30 juillet 1999. Disponibles sur le site du GRIP <http://www.grip.org/bdg/g1701.html>

⁹⁴² Le MLC de Jean-Pierre Mbemba signe l'accord le 1^{er} août ; seule une cinquantaine de membres du Rassemblement congolais pour la démocratie acceptent l'accord, qu'ils paraphent le 31 août 1999.

⁹⁴³ Accord de cessez-le-feu en République démocratique du Congo. Op. cit., Chapitre 5, article 1.

⁹⁴⁴ *Ibid.*, Chapitre 8.

⁹⁴⁵ S/RES/1291 (2000)

La mission du Congo a été lancée initialement comme étant une mission politique, on mettait beaucoup d'espoir dans le fait que cette mission là, avec ce qui se passait présentement, c'est à dire, l'accord de cessez-le-feu qui serait éventuellement signé allait permettre justement d'établir un climat favorable au rétablissement de tout ce qui se passe dans le pays. Mais si on regarde en coupe instantanée ce qui s'est produit depuis l'accord de Lusaka, ça ressemble beaucoup à un échiquier composé de plusieurs accords, sans que véritablement il y ait la cessation des hostilités [...]. Alors il faut se poser la question là aussi, de savoir si l'objectif politique a été mal servi par l'absence de moyens militaires justement qui auraient pu imposer le respect.

[...] Peu de pays se sont portés volontaires, en plus il y a un plafond officiel de 5400 troupes, ce qui veut dire que même si vous fournissez un bataillon, les tâches qui lui sont confiées présentement ne permettent pas de remplir l'objectif de ramener la paix dans le pays. On n'a pas deux occasions pour faire une bonne première impression. C'est peut-être la maladie dont souffre la MONUC, c'est qu'elle a été lancée très rapidement, basée sur la signature claironnée haut et fort de l'accord de Lusaka, mais par la suite on a manqué de vapeur, et puis il y a eu énormément de difficultés à faire monter la puissance de la mission⁹⁴⁶.

La Monuc souffre en effet de la concurrence des missions de l'ONU ailleurs dans le monde : en 1999 en plus de la Monuc, trois nouvelles missions sont lancées successivement au Timor Oriental, au Kosovo et en Sierra Leone. Les pays potentiellement contributeurs de troupes se montrent dès lors particulièrement réticents à engager de nouvelles ressources pour les missions onusiennes de paix, et ce d'autant plus que la situation au Congo est caractérisée par un climat volatil et complexe, aux nombreuses ramifications régionales, où les alliances entre les différentes parties belligérantes se font et se défont, où les combats ont déjà suscité le déplacement de plusieurs millions de personnes, et où les particularités du terrain (superficie, manque d'infrastructures) compliquent singulièrement la tâche des quelques milliers de casques bleus présents sur place. Comme le résume le général Baril, alors chef d'état major de la Défense canadienne :

Le Congo à ce moment-là ce n'était vraiment pas une place pour les militaires. Au point de vue militaire c'était vraiment mission impossible, un borbier épouvantable. Aucune chance de succès. En plus on était sollicités ailleurs. Au niveau du gouvernement canadien il n'y avait vraiment pas beaucoup d'appétit pour déployer des troupes au Congo. Par rapport à 1996 c'était très différent, la mission était très précise, et délimitée dans le temps, seulement 90 jours. La MONUC à côté c'est vraiment le traquenard. [...]

Personnellement je n'ai pas peur de l'Afrique, mais en 1999 je voyais ça comme un puits sans fond. Mon idée c'était presque « give war a chance ». Il semblait vraiment que rien n'était en place pour permettre à la paix de s'établir de quelque manière que ce soit. C'est sûr que personnellement c'était très décevant humainement. Mais en tant

⁹⁴⁶ Entretien, Colonel Gaston Côté, Ottawa, 1^{er} avril 2003.

que chef des Forces canadiennes, j'avais des responsabilités d'engager mes troupes sur ce genre de terrain⁹⁴⁷.

L'opinion du général Baril illustre bien le sentiment qui règne au Quartier général de la Défense à Ottawa : les échecs successifs de l'organisation des Nations unies dans le maintien de la paix ont accredité l'idée, au sein des milieux militaires, d'une incapacité de l'organisation à gérer les crises, et de la nécessité pour le commandement militaire de conditionner l'engagement de troupes canadiennes au sein de ces missions à « de vraies chances de succès ». Ainsi que le résume M. Peter Armstrong-Whitworth, fonctionnaire au département des politiques de maintien de la paix du ministère de la Défense :

[Au ministère de la Défense] la question fondamentale à l'été 1999 tournait vraiment autour de la capacité de l'ONU à atteindre ses objectifs. Et la réponse était non. Il n'y avait pas un bon feeling sur les chances de succès de cette mission et les chances de succès étaient vraiment un facteur important. Cela s'inscrivait dans un contexte plus global de perte de confiance en l'ONU, mouvement qui s'est amorcé avec le Rwanda, la Bosnie. En plus le succès de la campagne de l'OTAN au Kosovo venait renforcer cette idée d'une incapacité de l'ONU à gérer les crises⁹⁴⁸.

Nous avons eu l'occasion à travers l'analyse de la genèse de la politique canadienne de maintien de la paix de montrer comment les interactions répétées dans le temps des dirigeants canadiens, de leurs homologues étrangers et des fonctionnaires onusiens ont conduit à la formation d'un intérêt spécifique de cet acteur dans le maintien de la paix. Les témoignages précédents sur l'attitude des milieux de la défense vis-à-vis de la Monuc nous informent ici sur la manière dont ces intérêts ont évolué, ce qui se traduit par une renégociation des règles encadrant la relation du Canada avec l'ONU, dans le sens d'une plus grande sélectivité. Dans le cas de la Monuc, le déploiement d'un contingent est ainsi clairement perçu comme allant à l'encontre des intérêts du Canada sur la scène internationale : les préférences, et le comportement des acteurs ont donc été modifiés, et leurs représentations du rôle de l'ONU et du rôle du Canada dans le maintien de la paix transformées.

Le gouvernement accepte cependant de mettre à disposition de la Monuc une dizaine d'observateurs militaires, afin d'« avoir des yeux et des oreilles sur la mission »⁹⁴⁹. Cet exemple témoigne de l'articulation étroite existant entre le processus de renégociation des

⁹⁴⁷ Entretien, Général Maurice Baril, Ottawa, 18 mars 2004.

⁹⁴⁸ Entretien, M. Peter Armstrong-Whitworth, Ottawa, 18 mars 2004.

⁹⁴⁹ Entretien Général Maurice Baril, Ottawa, 18 mars 2004.

intérêts du Canada et le contexte social dans lequel il s'inscrit. Les interactions répétées entre les acteurs dans l'espace social constitué par le système onusien contribuent en effet à définir à la fois leurs préférences et leur position au sein de cet espace. Ce qui explique que les stratégies des acteurs, leurs choix politiques, demeurent au final contraints par les règles et les codes de conduite constitutifs de l'espace dans lequel ils se déploient, et qui leur confèrent une identité et un rôle particuliers. D'où l'importance, pour le gouvernement canadien, d'offrir une contribution, même minimum, à la Monuc, afin, dans les mots de l'ambassadeur canadien à l'ONU, Robert Fowler, de « maintenir un intérêt, une légitimité internationale, et de [...] faire acte de présence, sans que ça nous coûte trop cher »⁹⁵⁰. Cette phrase résume bien les ambivalences de la politique canadienne de maintien de la paix de la fin des années 1990 partagée entre deux objectifs apparemment contradictoires : le gouvernement doit en effet composer avec la nécessité d'une plus grande sélectivité de ses engagements, tout en préservant sa place sur la scène internationale, une place qui est étroitement dépendante des logiques de (bon) fonctionnement de l'arène onusienne.

B. La production et la diffusion de nouvelles normes de gestion des crises

Lors de la création de la Monuc cette tension est d'autant plus grande que le Canada est membre non permanent du Conseil de sécurité, siège qu'il a justement conquis suite à une campagne électorale axée sur la politique de sécurité humaine. De fait, le gouvernement canadien compte paradoxalement parmi l'un des plus ardents défenseurs d'une mission de paix au Congo : Robert Fowler raconte ainsi que lors des débats précédant le vote de la résolution 1291 du 24 février 2000 la délégation canadienne a défendu un mandat beaucoup plus robuste pour la mission et surtout intégrant la nécessité de protéger les populations civiles. La défense de cette position, qui n'a pas été prise en compte dans la rédaction finale de la résolution, a donné lieu à « une confrontation aigüe avec les gens du département des opérations de maintien de la paix et aussi avec les Américains »⁹⁵¹, qui ont reproché à la délégation canadienne son « idéalisme ». Un terme que récuse l'ambassadeur du Canada à l'ONU qui estime au contraire que cette ligne politique est la seule manière d'éviter un autre

⁹⁵⁰ Entretien, M. Robert Fowler, Ottawa, 18 mars 2004.

⁹⁵¹ *Ibid.*

échec de l'organisation d'une part, et que la promulgation d'un mandat robuste ne peut au final que renforcer les soutiens politiques et militaires à la mission d'autre part :

S'il y a engagement de la part de l'ONU, le mandat doit indiquer clairement la nécessité pour les casques bleus de se protéger, et également de protéger les gens menacés dans les zones immédiates. Pour la MONUC c'était vraiment là notre insistance. [...] Si on déployait des soldats on n'admettait pas la possibilité que des massacres soient commis devant leurs yeux et qu'ils n'aient pas la possibilité de réagir. Les gens du DPKO nous reprochaient que l'insistance du Canada sur un rôle pareil de l'ONU allait décourager les missions futures. Je ne suis pas du tout d'accord avec ça⁹⁵².

Autrement dit, lors des débats entourant la création de la Monuc, la délégation canadienne s'est faite l'avocate d'un rôle élargi de l'ONU, en accord avec les principes de la politique de sécurité humaine défendus par le ministère des Affaires étrangères canadien, et ce au risque de se mettre en porte-à-faux avec les normes dominantes de la communauté internationale relatives au respect de la souveraineté étatique et à la stricte limitation du droit d'ingérence. Cette position sera à nouveau défendue lors de l'exercice canadien au Conseil de sécurité, en particulier lors des séances du Conseil présidées par le Canada, en février 1999 et en avril 2000. Lors de ces séances, la délégation canadienne a en effet inscrit à six reprises la question de la protection des civils dans les conflits armés à l'ordre du jour⁹⁵³. Elle a également organisé deux débats publics sur cette question, qui ont donné lieu à la production d'un rapport du Secrétaire général sur le sujet⁹⁵⁴ et à l'adoption de la résolution 1265, en septembre 1999, par laquelle le Conseil de sécurité se déclare favorable à la prise en compte de mesures spécifiques pour protéger les civils dans les conflits armés, notamment dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations unies⁹⁵⁵. Enfin, en réponse à un appel lancé par Kofi Annan à l'Assemblée générale des Nations unies⁹⁵⁶, le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, a annoncé en septembre 2000 la création d'une commission internationale

⁹⁵² *Ibid.*

⁹⁵³ Voir par exemple *Déclaration du Président du Conseil de sécurité à la 3978^e séance du Conseil de sécurité, tenue le 12 février 1999, au sujet de la question intitulée Protection des civils touchés par les conflits armés*. S/PRST/1999, 12 février 1999.

⁹⁵⁴ Conseil de sécurité de l'ONU. *Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils en période de conflit armé*. S/1999/957, 8 septembre 1999.

⁹⁵⁵ S/RES/1265 (1999), 17 septembre 1999. Voir Annexes 3.

⁹⁵⁶ Nations unies. *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, Assemblée générale, Cinquante-cinquième session. Supplément N°1, A/55/1, 30 août 2000.*

chargée de réfléchir aux problèmes soulevés par les interventions justifiées au nom d'impératifs humanitaires et de protection des civils.

Rassemblant des membres de grandes ONG internationales (International Crisis Group, Woodrow Wilson International Center, Carr Center for Human Rights Policy...) et co-présidée par l'ancien ministre des Affaires étrangères et président d'ICG Gareth Evans, et Mohamed Sahnoun, conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États a travaillé pendant un an à la rédaction d'un rapport sur la *Responsabilité de protéger*. L'objectif de ce rapport est d'arriver à établir un consensus sur les règles encadrant l'intervention militaire à des fins humanitaires. L'argument principal est que l'intervention et la souveraineté ne sont pas des principes mutuellement exclusifs : l'idée de souveraineté implique en effet une double responsabilité de l'État, à la fois externe (respect de la souveraineté des autres États) et interne (respect du bien être de sa population et notamment de ses droits fondamentaux)⁹⁵⁷. Si un État faillit à cette responsabilité de protection de sa population, soit qu'il en soit dans l'incapacité, ou qu'il soit lui-même coupable d'exactions à l'encontre de sa population, alors la communauté internationale doit prendre la relève et assumer cette responsabilité à sa place⁹⁵⁸. Le rapport se montre prudent, et plaide pour un strict encadrement de ce type d'intervention : l'intervention militaire n'est ainsi envisagée qu'en dernier recours, uniquement dans « les cas extrêmes » (génocide, nettoyage ethnique). Elle doit en outre être motivée par une « juste cause », fondée sur de « bonnes intentions », engager une « proportionnalité des moyens », et enfin avoir des « perspectives raisonnables » de réussite⁹⁵⁹.

Ce rapport ne présente en soi rien de bien révolutionnaire ; il apparaît même sur certains aspects en retrait par rapport aux normes juridiques internationales : ainsi, la discrimination raciale à grande échelle ou la violation systématique des droits humains n'entrent-ils pas dans le cadre des critères retenus par la Commission⁹⁶⁰. Les prémisses intellectuelles du rapport

⁹⁵⁷ Rapport de la CIISE. Op. cit., p. 9.

⁹⁵⁸ *Ibid.*, p. 18.

⁹⁵⁹ *Ibid.*, p. 37-42.

⁹⁶⁰ S. Neil MacFarlane, Carolin J. Thielking, Thomas G. Weiss. *The Responsibility to Protect : is anyone interested in humanitarian intervention?* *Third World Quarterly*, 25 (5), p. 977-992, 2004, p. 982.

s'inscrivent quant à elles dans la philosophie plus générale de la tradition libérale des relations internationales, une tradition dont on a vu qu'elle constituait la pierre de touche de la politique étrangère canadienne (RENVOI). Qui plus est, ses effets sur la pratique politique internationale sont demeurés limités : comme le soulignent Thomas G. Weiss « sur le plan politique, *La responsabilité de protéger* n'a pas réussi à faire émerger un consensus sur les fondements de l'intervention humanitaire »⁹⁶¹. Il est vrai que le rapport a été rendu public peu après les attentats du 11 septembre 2001, qui ont conduit à la relégation de l'intervention humanitaire à l'arrière-plan des préoccupations politiques. L'administration Bush en particulier, s'est montrée particulièrement réticente vis-à-vis des conclusions du rapport, et a refusé que celui-ci fasse l'objet d'une résolution du Conseil de sécurité.

À travers son mandat au Conseil de sécurité, et par son action au sein de la Commission internationale de responsabilité et d'intervention, la diplomatie canadienne s'est engagée dans une entreprise de promotion d'un nouvel agenda de gestion des crises internationales. Cet agenda résulte en partie des processus d'apprentissage du gouvernement suite aux opérations de paix au Rwanda et au Zaïre. Si ces interventions ont eu pour conséquences de procéder à une plus grande sélectivité de leurs engagements dans le maintien de la paix, elles ont également renforcé la conviction des décideurs, particulièrement au sein du ministère des Affaires étrangères, de la nécessité de doter la communauté internationale d'instruments adéquats de gestion des conflits. Et cette entreprise a été mise en œuvre dans le cadre d'action de prédilection du gouvernement depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, à savoir le système onusien : la relation du Canada avec l'ONU a certes été renégociée, dans le sens d'une plus grande sélectivité, mais il n'en demeure pas moins que le forum onusien demeure le principal relais des intérêts canadiens en matière de gestion des conflits, le cadre à l'intérieur duquel sont pensés et redéfinis ces intérêts.

Les modalités de la renégociation de la relation du Canada avec l'ONU attirent ici notre attention sur l'importance des dynamiques institutionnelles dans la définition des stratégies des acteurs. L'ensemble de règles, de pratiques et de normes portées par le milieu social dans lequel interagissent les acteurs détermine d'une part leurs ressources matérielles et les

⁹⁶¹ *Ibid.*, p. 978.

répertoires mobilisés dans la poursuite de leurs intérêts⁹⁶², d'autre part la nature même de ces intérêts. Cela explique que, malgré les revers subis par les Canadiens dans les opérations onusiennes de paix, l'ONU, comme espace social, demeure un puissant vecteur de structuration des préférences canadiennes sur la scène internationale⁹⁶³. En raison de l'importance politique – et financière⁹⁶⁴ – de l'ONU dans la politique étrangère canadienne, le gouvernement a tout intérêt à faire en sorte de s'assurer de la réussite des opérations de paix, ce qui passe, entre autres, par la promotion de nouveaux mécanismes de gestion des crises. Et c'est sur les terrains africains que ces mécanismes sont expérimentés.

II. Les logiques de reconversion : l'Afrique comme laboratoire d'expérimentation de nouvelles techniques de maintien de la paix

Les expériences canadiennes dans les missions de paix en Afrique, particulièrement dans l'Afrique des Grands Lacs, ont conduit à une réévaluation du rôle du Canada dans ce secteur d'activité. Nous avons notamment montré comment les processus d'apprentissage menés à l'issue des missions au Rwanda et au Zaïre avaient abouti à une redéfinition des intérêts de cet acteur dans le maintien de la paix, à travers d'une part la renégociation de sa relation à l'ONU et d'autre part la recherche de nouvelles formes d'intervention. C'est principalement sur les terrains africains que sont mises en œuvre les innovations intervenant dans la politique canadienne de maintien de la paix : l'Afrique est ici un laboratoire d'expérimentation de nouvelles techniques de gestion et de résolution des conflits.

Ces mécanismes d'ingénierie institutionnelle ne doivent cependant pas conduire à sous-estimer les enjeux de pouvoir et d'influence relatifs à leur mise en œuvre : pour le gouvernement canadien, ils ont trait à la préservation d'une certaine influence dans l'un de ses domaines d'action privilégiés. La logique suivie par le gouvernement s'apparente ici à une

⁹⁶² Bruno Palier, Yves Surel. Les 'trois I' et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 7-33, p. 13.

⁹⁶³ Alastair Ian Johnston. Treating International Institutions as Social Environments. *International Studies Quarterly*, 45 (4), December 2001, p. 487-515.

⁹⁶⁴ Rappelons en effet que le Canada contribue à hauteur de 2,8% au budget du maintien de la paix de l'Onu, un budget en expansion croissante depuis la fin de la guerre froide. Au 1^{er} janvier 2007, il fait partie des dix premiers pays contributeurs.

stratégie de reconversion, où cet acteur, à travers l'investissement dans certaines niches de spécialisation, cherche à capitaliser sur son expérience passée dans le maintien de la paix pour se positionner à l'avant-garde d'une forme renouvelée de cette modalité particulière de gestion des conflits.

A. Une politique d'avant-garde : le Canada et la BIRFA

Cette stratégie est par exemple manifeste dans le rôle joué par le gouvernement canadien dans la création de la Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente des Nations unies (BIRFA – SHIRBRIG). La création de la BIRFA découle en effet directement des recommandations effectuées par le gouvernement canadien sur la capacité de réaction rapide de l'ONU. Parmi elles, la proposition relative à la création d'une force d'avant-garde à disposition de l'ON pour les opérations de paix, est reprise par le gouvernement danois qui crée un groupe multinational de travail rassemblant les représentants de différents pays labellisés comme « puissance moyenne »⁹⁶⁵ et chargé d'étudier les possibilités de création d'une telle force⁹⁶⁶.

Le rapport remis par le gouvernement danois au Secrétaire général en février 1996 dessine les contours d'une force de réaction rapide composée de trois éléments : un « bassin de forces » regroupant des unités fournies par les pays participants ; un quartier général permanent – idée défendue de longue date par le gouvernement canadien, notamment depuis la missions au Zaïre – chargé de la planification des missions et renforcé, durant le déploiement, par des effectifs non permanents des pays participants ; et un comité directeur rassemblant les délégations des pays membres, chargé de la définition des politiques, et dont les pays participants assumeraient la présidence à tour de rôle⁹⁶⁷. Le comité directeur, composé initialement des représentants de l'Autriche, du Canada, du Danemark, de la

⁹⁶⁵ Argentine, Autriche, Belgique, Canada, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, République tchèque et Suède.

⁹⁶⁶ *Report of the Working Group on a Multinational United Nations Stand-by Forces High-Readiness Brigade*, annexe d'une lettre, date du 29 février 1996, écrite par le représentant permanent du Danemark aux Nations unies à l'intention du secrétaire général, A/51/5, S/1996/166, le 5 mars 1996.

⁹⁶⁷ Peter Armstrong-Whitworth. La BIRFA représente-t-elle la contribution canadienne de l'avenir aux opérations onusiennes de paix ? *Revue militaire canadienne*, été 2007, p. 25-34, p. 26.

Norvège, des Pays-Bas, de la Pologne et de la Suède) est réuni pour la première fois en juin 1997, et ses locaux sont inaugurés officiellement par Kofi Annan en septembre 1997 à Copenhague. Après la tenue de plusieurs exercices communs de poste de commandement, la BIRFA est déclarée opérationnelle le 1^{er} janvier 2000.

Le déploiement de cette brigade est dès le départ limité par ses membres fondateurs à des missions sous chapitre VI de la Charte des Nations unies ; elle n'a pas non plus pour vocation de se substituer aux missions de paix de l'ONU, dans la mesure où elle ne peut être déployée pour une durée excédant six mois. Elle est pensée comme un organe d'appui aux missions de paix de l'ONU – notamment au Système des d'arrangements relatifs aux forces en attente des Nations unies (SAFANU)⁹⁶⁸ – permettant de déployer rapidement sur le terrain une formation complète (état-major, logistique, communication, etc.), afin de répondre à des situations urgentes dans l'attente d'un déploiement d'une force de paix de l'ONU. En outre, son déploiement reste fortement encadré par le principe du consentement des États participants.

La BIRFA est déployée pour la première fois à l'été 2000 lors de la Mission des Nations unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUE), suite à la cessation des hostilités entre les deux pays. Le gouvernement canadien décide de participer à cette mission en fournissant une compagnie d'infanterie de près de 400 hommes, soit le plus gros déploiement de troupes canadiennes sur le sol africain depuis la mission au Rwanda. Les circonstances sont cependant bien différentes car les forces canadiennes, bien qu'agissant en vertu d'un mandat de l'ONU, ne sont pas sous commandement onusien mais opèrent dans le cadre de la Brigade multinationale d'intervention rapide, c'est-à-dire un système inter-étatique. Le choix de contribuer de manière substantielle à la MINUE via la BIRFA s'effectue d'ailleurs au détriment d'autres missions onusiennes de paix, comme le raconte un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères alors en poste au département des politiques :

⁹⁶⁸ Le Système d'arrangements relatifs aux forces en attente des Nations unies est créé en 1994 par le DOMP pour répondre aux carences du maintien de la paix onusien soulignés entre autres dans l'Agenda pour la paix (1992). Le SAFANU, censé permettre d'obtenir des forces et des moyens utilisables dans les deux mois suivant le vote d'une résolution au Conseil de sécurité, est un fichier établissant la liste des troupes que les États sont susceptibles de mettre à disposition de l'Onu. Josiane Tercinet. Les capacités de réaction rapide de l'Onu. In Jocelyn Coulon (dir.). *Guide du maintien de la paix*, Outremont (Québec) : Athéna Editions, 2006.

À l'époque on était sollicités pour trois missions : Érythrée, Sierra Leone et Congo. Les gens de DND étaient réticents à intervenir en Sierra Leone et au Congo, dans le cadre des missions de l'ONU. Et ils ont décidé qu'il y aurait plus de chances de succès en Éthiopie/Érythrée. C'est en fait un euphémisme pour qualifier une mission facile, mais c'est vrai qu'ils avaient raison pour la mission en Éthiopie. Ça s'est bien passé⁹⁶⁹.

La mission de la BIRFA est en effet, de l'avis des principaux protagonistes, considéré comme une réussite, en particulier en ce qui concerne le déploiement d'un état-major complet qui est jugé très utile par les instances onusiennes⁹⁷⁰. L'investissement du gouvernement canadien au sein de la BIRFA est pour sa part emblématique des évolutions de sa politique de maintien de la paix depuis la fin des années 1990. Les expériences douloureuses des militaires canadiens en Afrique dans le cadre des missions de paix de l'ONU ont, comme on a eu l'occasion de le souligner, contribué à diffuser un sentiment de méfiance vis-à-vis de l'Organisation, sentiment renforcé par le nombre toujours plus limité de ressources à disposition du ministère de la Défense. Ces réticences se sont par ailleurs trouvées en porte-à-faux avec la politique prônée par le MAECI, axée sur la défense de la sécurité humaine, et la promotion d'un rôle actif de l'ONU. Cette tension au sein de l'appareil gouvernemental dans la définition de la politique canadienne de sécurité, du rôle que cet acteur doit jouer sur la scène internationale, a été exacerbée par la modification des termes de la division internationale du travail en matière de maintien de la paix, caractérisée par une compétition croissante entre les acteurs. La réponse choisie par le gouvernement canadien de soutenir la création de la BIRFA lui permet au contraire de concilier des impératifs contradictoires, entre la nécessité de faire preuve d'une plus grande sélectivité de ses engagements internationaux d'une part, et celles de sa politique onusienne d'autre part.

L'investissement du gouvernement canadien dans la BIRFA nous renseigne enfin sur la manière dont les stratégies des acteurs ne trouvent à s'exprimer que dans les limites d'un cadre plus large d'action, qui est lui façonné par les héritages politiques et les ressources à leur disposition. La notion de répertoire d'action apparaît ici singulièrement utile pour rendre compte de ce processus : cette notion, développée par Charles Tilly dans son analyse historique des mouvements sociaux en France⁹⁷¹ vise en effet, au-delà des divergences

⁹⁶⁹ Entretien, fonctionnaire du MAECI, département des politiques, Ottawa, 31 mars 2003.

⁹⁷⁰ Peter Armstrong-Whitworth. Op. cit., p. 28. La BIRFA sera également déployée au Libéria en 2003 et au Soudan en 2004.

⁹⁷¹ Charles Tilly. *La France contestée de 1600 à nos jours*, 1986.

apparentes entre ces différents mouvements, à en dégager les règles et les constantes. Les stratégies des acteurs s'inspirent de registres ou de répertoires préexistants qui contribuent à délimiter l'espace des possibles dans lequel elles se déploient. Bien que cette analyse soit initialement cantonnée à l'étude des mouvements sociaux, ses conclusions peuvent être aisément transposées à notre propos. Dans la définition de ses stratégies, le gouvernement canadien compose à partir d'une palette d'outils et de ressources préexistants, et qui transcendent le temps court des calculs politiques. Ici, le choix du recours au cadre multilatéral et aux mécanismes de coopération avec d'autres « puissances moyennes » apparaît emblématique de la manière dont un certain héritage, façonné par l'histoire de la participation canadienne aux opérations de paix, est réincorporé dans la définition des choix et nourrit l'adaptation des pratiques. Elle renforce également l'hypothèse d'une dynamique de recyclage, de reconversion à l'œuvre dans la politique canadienne de maintien de la paix.

Cette logique est également patente dans l'investissement canadien sur le créneau de la formation en maintien de la paix, qui a trait cette fois à la promotion et à la diffusion du « modèle » canadien de maintien de la paix.

B. La diffusion du modèle canadien de maintien de la paix

Cette entreprise s'inscrit dans le cadre plus général de la reconfiguration du champ du maintien de la paix en Afrique : depuis le milieu des années 1990 et dans le contexte général du désengagement de la communauté occidentale des opérations de maintien de la paix (OMP) sur le continent africain, se sont développés des programmes de formation, d'entraînement et d'équipement des armées africaines visant à les rendre opérationnelles en situation d'OMP. A cette fin ont été créés des centres de formation⁹⁷², ayant pour mandat de développer les capacités africaines en maintien de la paix⁹⁷³.

⁹⁷² Les centres sont regroupés au sein de l'Association internationale des centres de formation en maintien de la paix (IAPTC), qui compte à l'heure actuelle plus de 90 centres répartis dans le monde entier. L'Afrique compte une douzaine de centres rassemblés au sein de l'Association africaine des formateurs en soutien de la paix (APSTA), créée en 2002, en Afrique du sud. Pour plus de détails voir le site de l'IAPTC www.iaptc.org.

⁹⁷³ La mise en place de cette forme renouvelée d'interventionnisme occidental en Afrique a fait l'objet d'un certain nombre d'études, la plupart centrées sur les modalités de production des programmes de

Le Canada s'est engagé de longue date sur ce créneau : comme nous l'avons vu précédemment, le ministère de la Défense dispense des séminaires de formation en maintien de la paix depuis 1989 (voir pages 217 et suivantes). D'abord destinés aux officiers et militaires canadiens, l'offre de formation est progressivement étendue et s'adresse, à partir de 1991, à des pays de l'Europe de l'Est, puis à d'autres régions, notamment l'Afrique. Au niveau international, le gouvernement canadien se fait également l'avocat, à travers son rôle au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (dit Comité des 34) de l'Assemblée générale des Nations unies, d'un renforcement du rôle de l'organisation en matière de formation de personnel militaire et civil pour les opérations de maintien de la paix⁹⁷⁴. Enfin, en 1995, le gouvernement inaugure le centre Lester B. Pearson pour le maintien de la paix (Pearson Peacekeeping Center) : ce centre, financé par le ministère de la défense, est constitué comme un point de convergence entre les différentes activités relevant du maintien de la paix (formation, expertise, aspects doctrinaux et archives).

Les activités du centre connaissent un accroissement significatif en raison des modifications structurelles de la division du travail en matière de maintien de la paix tout spécialement en Afrique. Les États-Unis (ACRI, 1996), la France (RECAMP, 1997) et la Grande Bretagne (BMATT, 1995), investissent en effet de plus en plus dans la formation en maintien de la paix des armées africaines. Cette réorientation constitue à bien des égards une politique de substitution à un engagement plus direct dans les processus de gestion et de résolution des conflits africains. Le gouvernement canadien va pour sa part, faire de ce secteur l'une de ses priorités de sa politique de maintien de la paix en Afrique : c'est en effet lors de la tenue du sommet du G8 en juin 2002 à Kanasakis, dans les Rocheuses canadiennes, qu'est adopté le Plan d'action du G8 pour l'Afrique (PAA). Conçu comme une réponse au Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique créé par l'Union Africaine l'année précédente, Le PAA place en effet au centre de ses objectifs le développement des capacités africaines en

formation. Voir entre autres Eric G. Berman, Kathy E. Sams. *Peacekeeping in Africa : Capabilities and Culpabilities*. Genève : UNIDIR - UN Publications, 2000 ; Niagalé Bagayoko-Penone. *Afrique : les stratégies française et américaine*. Op. cit. ; D.R Smock, Chester A. Crocker (eds). *African Conflict : the US Role in Peacemaking*. Op. cit. ; Mark Malan (dir.). *Resolute Partners. Building Peacekeeping Capacity in Southern Africa*. Johannesburg : Institute for Security Studies, 1998.

⁹⁷⁴ *Ibid.*, p. 3.

matière de paix et de sécurité⁹⁷⁵. Le gouvernement canadien est d'ailleurs le premier pays du G8 à mettre en œuvre les engagements du PAA : le Premier ministre Jean Chrétien profite du sommet du G8 pour annoncer l'établissement du Fond canadien pour l'Afrique, doté d'un capital de 500 millions de dollars (CAD), dont une partie non négligeable doit être consacrée au renforcement des capacités institutionnelles pour la paix et la sécurité en Afrique.

La majeure partie des programmes canadiens de formation se concentre, à l'instar des autres bailleurs internationaux, en Afrique de l'Ouest, qui s'impose comme le laboratoire d'expérimentation privilégié de cette approche. Le champ de la formation dans cette région est également caractérisé par des logiques très fortes de fragmentation et de compétition entre les différents acteurs engagés, qui se sont traduites par la création de trois centres de formation dans la sous-région : le centre de Koulikouro au Mali – désormais à Bamako depuis 2007 –, le centre Kofi Annan d'Accra au Ghana et le Collège militaire d'Abuja au Nigeria. Ces trois centres sont chacun spécialisés sur un créneau, correspondant aux trois niveaux d'opération définis par les institutions militaires. Ainsi, le centre malien se consacre-t-il aux questions tactiques, alors que celui d'Accra et celui d'Abuja sont respectivement dédiés aux niveaux opérationnel et stratégiques. Ces centres sont donc en théorie appelés à travailler en synergie. Dans la pratique, chacun est en fait parrainé par l'une des trois grandes puissances traditionnelles en Afrique, à savoir la France au Mali⁹⁷⁶, les Anglais à Accra et les Américains au Nigeria. Les logiques de puissance et d'influence sont dès lors particulièrement prégnantes dans cet espace, et les termes de cette division du travail ne font que refléter la concurrence des intérêts et des représentations du continent africain d'une part, et du maintien de la paix d'autre part⁹⁷⁷.

À côté des investissements français, britanniques et américains dans la région, le programme canadien de formation apparaît bien modeste. Comme le résume Yvan Conoir,

⁹⁷⁵ Sommet du G8, Plan d'action pour l'Afrique, Kanasakis, Canada, 2002, chapitre 1. Consultable en ligne au <http://www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/kananaskis/afraction-fr.asp>.

⁹⁷⁶ Sur le centre malien voir P. Facon, M. Goïta. L'École de Maintien de la paix du Mali : de Sambakro à Bamako. In J. Coulon (dir.). *Guide du Maintien de la Paix 2005*. Outremont : Athéna, p. 147-55, p. 148.

⁹⁷⁷ Sur les divergences entre les États-Unis et la France voir par exemple Catherine Atlan, Jérôme Lauseig. Les approches française et américaine du maintien de la paix en Afrique. *Polis*, 4 (2), novembre 1997.

directeur des programmes régionaux au centre Pearson en 2005, « en terme d'investissement financier, le rapport entre la France et le Canada est de 35 à un »⁹⁷⁸. Pour pallier à cette inégalité en termes de ressources matérielles et financières, la politique canadienne de formation s'est orientée vers l'identification de niches dans lesquelles cet acteur peut faire valoir son expertise : l'offre se résume essentiellement à des programmes de formation concernant le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), les cadres du maintien de la paix onusien, et la problématique du genre en contexte d'opération de maintien de la paix. Le gouvernement a également mis en place des mécanismes de partenariats entre ses instituts de formation et les centres africains, qui lui permettent ainsi d'assurer un maximum de visibilité pour un investissement réduit. Les cours assurés par le centre Pearson au Mali sont par exemple dispensés par une petite équipe composée en partie de professeurs d'université recrutés en qualité de consultants. À Accra, l'équipe est également réduite à trois ou quatre personnes selon les années, qui se déplacent au KAIPTC uniquement le temps de la formation. Parallèlement, le gouvernement apporte un soutien financier aux centres pour tout ce qui concerne la construction et l'entretien des locaux : le nouveau centre malien de Bamako a ainsi bénéficié d'une enveloppe d'aide canadienne à hauteur de 710 000 dollars (CAD).

L'offre de formation est proposée conjointement par le ministère de la défense, à travers le Programme d'aide à l'instruction militaire (PAIT), le centre d'entraînement aux opérations de paix de Kingston, qui fonctionnent sur des fonds du ministère, et le centre Pearson pour le maintien de la paix. Bien qu'ayant un statut d'ONG, le centre Pearson demeure cependant étroitement lié au gouvernement : il tire ses ressources financières de fonds provenant à la fois du ministère de la Défense et de l'ACDI et son conseil d'administration est présidé par l'ancien chef des armées canadiennes, le général Maurice Baril. C'est donc un véritable outil de la politique étrangère canadienne et qui a vocation, dans les mots d'Yvan Conoir « à exporter le savoir-faire canadien à l'étranger ». L'investissement dans les programmes de formation répond enfin aux logiques classiques de la politique canadienne en Afrique : dans ce secteur comme dans celui de l'aide au développement, le gouvernement tire profit de sa dualité linguistique pour assurer une visibilité maximale dans le champ de la formation en

⁹⁷⁸ Entretien, Yvan Conoir, Directeur des programmes au centre Pearson, Montréal, 10 mai 2005.

maintien de la paix. Le Canada, via le centre Pearson, est ainsi présent à la fois au centre francophone de Bamako, et aux deux pôles de formation anglophones d'Accra et d'Abuja.

La sélectivité des engagements dans les missions de paix de l'ONU, tout comme l'investissement dans des niches de spécialisation à travers la promotion de nouveaux mécanismes et de nouvelles normes de gestion des conflits et la diffusion de modèles de formation constituent les trois évolutions majeures de la politique canadienne de maintien de la paix en Afrique. Ces évolutions doivent beaucoup aux processus d'apprentissage qui ont affecté les ministères concernés suite aux expériences canadiennes sur les terrains africains : pour répondre aux problèmes soulevés par les nouveaux termes de la division internationale du travail en matière de maintien de la paix, les décideurs ont procédé à un ajustement de leur politique, visant d'une part la réforme des mécanismes de gestion des crises à l'ONU, d'autre part la définition de nouveaux instruments politiques.

Conclusion

Au cours de ce chapitre, nous avons montré comment les logiques présidant à la mise en œuvre de ces choix pouvaient être interprétées comme des processus de « recyclage » : les innovations institutionnelles que constituent la participation à la BIRFA ou l'investissement dans des programmes de formation se définissent en effet à partir d'un héritage particulier, celui de la politique canadienne de maintien de la paix depuis la fin de la « guerre froide », et qui détermine en partie le sens et la forme prises par ces adaptations. Ce constat conduit à replacer la question du changement au cœur de notre étude : quel sens donner aux évolutions relevées dans la politique canadienne de maintien de la paix ? Renvoient-elles à un « simple » processus d'ajustement en réaction à une modification de l'environnement social et institutionnel ou sont-elles aux contraire les indicateurs d'un changement plus profond, ayant trait à la fois aux intérêts, aux préférences, et aux représentations des acteurs vis-à-vis du rôle joué par leur pays sur la scène internationale ? En d'autres termes peut-on parler d'« un changement de paradigme »⁹⁷⁹ de la politique canadienne de maintien de la paix ?

⁹⁷⁹ Peter Hall. *Policy Paradigm, Social Learning and the State...* Op. cit., p. 278. L'auteur s'appuie ici sur les travaux de Thomas Kuhn sur les révolutions scientifiques, pour développer l'idée que les

Plusieurs éléments tendent à accréditer l'idée d'un processus partiel de reconfiguration des intérêts et des représentations canadiens dans le maintien de la paix. Ainsi, l'étude des instruments choisis et des répertoires d'action mobilisés par les décideurs pour répondre aux modifications de leur environnement nous conduit à valider l'hypothèse d'un processus politique d'adaptation, ou dans les mots de Peter Hall d'un changement de « deuxième ordre », au détriment d'une altération des cadres d'interprétation du rôle du Canada sur la scène internationale. Ceci tient à l'importance historique du maintien de la paix dans la politique étrangère canadienne, dont on a vu qu'il était une pratique constitutive du rôle et de l'identité défendus par cet acteur sur la scène internationale. À partir de là, les innovations demeurent possibles mais fortement encadrées par cet héritage politique, qui a conduit à l'incorporation, dans les institutions et dans les acteurs, de certaines représentations, certaines visions du monde, limitant dès lors l'éventail de leurs choix et des ressources disponibles.

changements de paradigmes des politiques publiques peuvent être analysés de la même façon. Le changement de paradigme indique une modification à la fois des instruments des politiques, et surtout du cadre d'interprétation de l'action publique. Thomas Kuhn. *La structure des révolutions scientifiques*. Paris : Flammarion, 1983 (1^{ère} éd. en anglais : 1960).

Conclusion

La question initiale de cette recherche avait trait, on s'en souvient, aux conséquences des transformations de la scène internationale engendrées par la fin de la « guerre froide », en particulier leur impact sur les modalités de gestion de la sécurité politique internationale par les acteurs étatiques. À travers l'exemple de l'évolution de la politique canadienne de maintien de la paix en Afrique, il s'agissait d'évaluer la portée des mutations intervenues sur les pratiques des acteurs engagés de longue date dans ce champ. Ce faisant, il nous fallait éviter les écueils d'une analyse systémique, pour au contraire réintroduire dans l'étude la dimension contingente, tout en mettant en avant la spécificité des trajectoires empruntées par ces acteurs étatiques dans la reconfiguration de leurs politiques.

La prise en compte de ces spécificités s'est révélée décisive pour comprendre les réponses apportées par les acteurs aux évolutions de la division internationale du travail en matière de maintien de la paix. C'est pourquoi nous avons opté pour une analyse combinant à la fois les apports théoriques du constructivisme sociologique en Relations Internationales et ceux des analyses néo-institutionnalistes de l'action publique, afin d'explicitier les processus de construction, d'institutionnalisation et de restructuration des rôles des acteurs étatiques dans la mise en œuvre de leurs politiques étrangères.

Nous sommes partis de l'hypothèse que la scène internationale doit être considérée comme un espace politique socialement construit. Ces constructions sociales sont produites à la fois par les agents et par les institutions ; elles renvoient à des modes commun de comportement et des significations partagées sur le sens qu'ont les acteurs des intérêts en jeu dans cet espace, et sur leurs perceptions de leurs ressources matérielles et institutionnelles⁹⁸⁰.

⁹⁸⁰ Alexander Wendt, Raymond Duvall. Institutions and International Order. In Czempiel E-O., Rosenau J. (eds.). *Global Change and Theoretical Challenges : Approaches to the World Politics for the 1990s*. Lexington : Lexington Books, 1989, p. 51-71.

Autrement dit, nous avons appliqué à notre objet d'étude l'un des postulats fondamentaux du constructivisme sociologique, lequel établit une relation dialectique entre agents et structures : « la société est une production humaine. La société est une réalité objective. L'homme est une production sociale »⁹⁸¹. À l'intérieur de cet espace international socialement construit les acteurs remplissent des rôles plus ou moins bien définis. Cette notion de rôle renvoie tout à la fois aux positions occupées par les acteurs sur la scène internationale et à leurs logiques d'action. La mobilisation de ce concept autorise ainsi à rendre compte de l'imbrication étroite existant entre les structures institutionnelles d'un espace social particulier et les stratégies mises en œuvre par les acteurs au sein de cet espace.

Notre première partie s'est attachée à étudier le lien qui s'est forgé entre la pratique du maintien de la paix et l'identité politique revendiquée par le Canada sur la scène internationale. L'analyse a d'abord porté sur les processus de genèse du rôle canadien dans le maintien de la paix : nous avons notamment montré que ceux-ci étaient étroitement dépendants d'une conjoncture particulière, celle de l'immédiat après Seconde Guerre Mondiale, où le gouvernement canadien a pu revendiquer le statut de « puissance moyenne » sur la scène internationale. Ce discours politique de la « puissance moyenne » conduit à l'appropriation de certaines fonctions internationales, comme le maintien de la paix. L'investissement initial du gouvernement dans ce secteur d'activité, s'il doit beaucoup au contexte très particulier de la crise de Suez de 1956 a produit des effets structurants sur la politique étrangère canadienne.

Nous avons en effet expliqué comment cet épisode a progressivement été constitué en mythe fondateur du rôle de cet acteur sur la scène internationale. Son incorporation dans la mémoire collective s'est manifestée notamment par l'institutionnalisation de certaines pratiques et de certaines représentations, lesquelles ont contribué à façonner les préférences politiques des acteurs dans le sens d'un soutien poussé et continu du Canada au maintien de la paix onusien. Ces logiques d'institutionnalisation ont d'ailleurs été favorisées par la relative stabilité de la structure du système international pendant la « guerre froide ». Elles ont conduit en outre à une spécialisation dans ce type d'activité des bureaucraties publiques en charge de l'action extérieure, en particulier les forces armées.

⁹⁸¹ Peter Berger, Thomas Luckmann. *La construction sociale de la réalité*. Op. cit., p. 87.

La fin de la « guerre froide », parce qu'elle s'accompagne de profondes mutations, à la fois quantitatives, qualitatives et normatives de cette forme particulière de gestion des conflits, conduit à remettre en cause le rôle du Canada dans le maintien de la paix onusien. La crise de légitimité et d'efficacité que traversent les opérations de paix suite aux échecs répétés de l'organisation des Nations unies, en particulier sur les terrains africains, se traduit par une grande incertitude des acteurs tant en termes de représentations (maintien de la paix *vs* intervention humanitaire) que de stratégies à adopter (engagement *vs* désengagement). Cette incertitude est d'autant plus grande au Canada qu'il existe un lien étroit entre le maintien de la paix et l'identité de ce pays sur la scène mondiale. Il en résulte un décalage toujours grandissant entre les discours officiels et les pratiques des acteurs politiques canadiens. Ce décalage est en réalité le révélateur des tensions qui traversent l'appareil gouvernemental canadien : celui-ci apparaît divisé entre les partisans d'une approche résolument interventionniste vis-à-vis des « nouvelles » formes de conflictualité – la sécurité humaine – et ceux qui au contraire prônent un recentrage des activités des forces armées sur des modalités plus traditionnelles de gestion des conflits. En d'autres termes, le consensus qui prévalait jusqu'au seuil des années 1990 sur le rôle du Canada dans le maintien de la paix est alors mis à mal.

La deuxième partie de notre travail s'est précisément attelée à rendre compte de ces contradictions et de ces tensions à travers l'étude des interventions canadiennes dans l'Afrique des Grands Lacs. Nous avons dans un premier temps montré comment l'évolution des représentations des dirigeants vis-à-vis du continent africain a entraîné une modification de leurs pratiques, lesquelles sont désormais prioritairement axées sur la prévention, la gestion et la résolution des conflits. C'est en vertu de cette évolution que les diplomates et les militaires canadiens sont amenés à intervenir à de nombreuses reprises sur les terrains africains, soit dans le cadre d'opérations onusiennes de paix, ou comme parties prenantes de forces multinationales d'intervention. L'étude comparée des interventions canadiennes au Rwanda et au Zaïre nous a permis de rendre compte tout à la fois des contraintes liées à la nouvelle division internationale du travail en matière de maintien de la paix, mais également de ses effets d'opportunité pour la politique canadienne. Les interventions canadiennes en Afrique viennent par ailleurs alimenter un processus d'apprentissage des décideurs, lequel se notamment manifeste par la recherche de nouveaux mécanismes de gestion des crises. Ces efforts d'ingénierie institutionnelle sont par la suite testés sur les terrains africains, lesquels

doivent être envisagés à la fois comme des miroirs de l'évolution plus générale du rôle du Canada dans le maintien de la paix internationale, et comme laboratoires d'expérimentation et de diffusion du « modèle » canadien en maintien de la paix.

Les formes prises par la politique canadienne de maintien de la paix au début des années 2000, caractérisées tout à la fois par une plus grande sélectivité des engagements et par la recherche de « niches » de spécialisation comme la formation des armées, ou la participation aux côtés d'autres « puissances moyennes » à la création de brigades d'intervention rapide (la BIRFA), nous renseignent enfin de façon plus générale sur les modalités de reconfiguration des rôles des acteurs étatiques sur la scène mondiale. Les innovations qui surviennent dans cette politique se réalisent en effet largement à partir de l'emprunt à des institutions déjà existantes, d'où le terme de recyclage utilisé au cours de l'étude pour caractériser ce processus d'évolution. Autrement dit, l'étude de la politique canadienne de maintien de la paix en Afrique depuis la fin de la « guerre froide » révèle moins des ruptures que des logiques d'adaptation et de reconfiguration partielles des intérêts et des préférences des acteurs canadiens.

Ce premier résultat comporte plusieurs implications, à la fois théoriques et empiriques, par rapport à nos hypothèses de départ.

En premier lieu, certains de nos choix théoriques et méthodologiques s'en trouvent confortés. En effet, notre étude s'est attachée à croiser des apports empruntant à la fois aux théories générales des relations internationales et aux analyses de l'action publique pour comprendre les processus d'évolution des politiques des États. Si la question du changement en politique étrangère est centrale dans le projet constructiviste en Relations Internationales, nous avons cependant souligné les problèmes soulevés par le biais systémique communs aux analyses se réclamant de ce courant, une approche qui conduit trop souvent à gommer les spécificités des chemins empruntés par les acteurs dans la reconfiguration de leurs préférences. Ces spécificités renvoient tout à la fois aux ressources matérielles et institutionnelles à leur disposition, mais surtout aux représentations de leurs rôles sur la scène internationale. Cela suppose de rendre compte d'une part des processus de structuration historique de ces identités, d'autre part de replacer l'étude des acteurs et de leurs pratiques au cœur de l'analyse. Ce postulat initial nous a ainsi permis de souligner tout à la fois l'importance de l'évolution du cadre normatif du maintien de la paix sur les pratiques

canadiennes, et les formes particulières suivies par ces évolutions, qui demeurent délimitées par les choix politiques passés – ici l'héritage pearsonien –, et les enjeux politiques intérieurs canadiens.

L'étude s'est également attachée à étayer l'hypothèse constructiviste, largement empruntée à la sociologie wébérienne, de l'importance des représentations, des visions du monde, sur les pratiques des acteurs. L'attention portée sur les points de « bifurcation » et les mécanismes de clôture de la politique canadienne de maintien de la paix nous ont ici permis de remettre dans son contexte l'engouement initial du Canada pour cette pratique, et de montrer comment, au-delà des événements contingents, la politique étrangère est maintenue sur ses rails, en raison de l'influence considérable de l'héritage pearsonien sur les organisations et leurs dirigeants. De même, le travail réalisé à partir de l'étude des documents d'archive a mis en évidence la manière dont ces représentations sont incorporées dans le travail routinier des agents, et notamment ceux du ministère de la Défense. Cette conception particulière des intérêts canadiens contribue ainsi à orienter leurs réponses aux situations politiques. Une démarche fondée sur l'analyse conjointe des processus politiques internes *et* externes permet dès lors de renforcer l'un des postulats fondamentaux du constructivisme sociologique en Relations Internationales, à savoir l'importance des représentations et des visions du monde dans la formation des intérêts et de l'identité des acteurs.

Ce travail vient également confirmer l'hypothèse de la porosité des frontières existant entre scènes nationale et internationale dans la mise en œuvre de la politique étrangère des États. Au cours cette étude, nous nous sommes efforcés en effet d'établir un lien systématique entre ces deux plans : nous avons notamment montré à plusieurs reprises l'importance de l'opportunisme politique sur la scène nationale pour comprendre les décisions du gouvernement d'engager les forces armées sur des terrains extérieurs. L'influence de ce facteur est manifeste par exemple lors de la décision du gouvernement Chrétien d'intervenir à l'est du Zaïre en novembre 1996, une intervention perçue comme une occasion pour défendre son bilan de mi-mandat en politique extérieure en soutenant une ingérence « humanitaire ». L'attention portée aux traitements médiatiques tant de la guerre rwandaise que de la crise zairoise souligne également l'importance de la prise en compte de l'opinion publique dans la formulation des réponses politiques des dirigeants.

Un autre aspect essentiel sur lequel nous avons voulu insister est celui de l'importance des processus de socialisation et d'apprentissage pour comprendre les changements dans la politique suivie. Les travaux constructivistes en Relations Internationales ont notamment souligné l'importance des organisations internationales, comme l'ONU dans ces processus de socialisation⁹⁸². Cependant, de tels processus sont trop souvent envisagés sous l'angle exclusif de la verticalité, les organisations internationales apparaissant comme la source de diffusion de nouvelles normes amenées à se propager vers les États et vers les échelons infra-étatiques. À travers ce travail, nous voulions au contraire mettre en exergue les mécanismes de co-constitution et de co-diffusion de ces normes entre les niveaux international et national. L'étude des processus d'évaluation et d'apprentissage mis en place suite aux engagements canadiens dans l'Afrique des Grands Lacs montrent que ceux-ci se construisent en effet largement à l'interface de la scène onusienne et de l'appareil gouvernemental. Ils ont trait par exemple, à la fois à la refonte des mécanismes proprement canadiens de gestion des crises (le DART) et à la fois à la promotion de nouvelles normes de gestion des conflits sur la scène internationale (la Responsabilité de protéger). Ce phénomène est facilité par la circularité des personnes occupant des postes clés tant au sein de l'organisation onusienne que dans les ministères régaliens. En témoignent par exemple les allers-retours effectués entre la scène politique canadienne et la scène onusienne par des personnes comme Robert Fowler (sous-ministre de la Défense puis ambassadeur du Canada aux Nations unies) ou le général Maurice Baril (conseiller militaire de Kofi Annan au Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU puis chef d'État-major des armées). Ces dirigeants sont, chacun à leur niveau, confrontés de manière directe aux échecs de l'ONU sur les terrains africains, lesquels laissent une empreinte forte sur leurs représentations de la politique canadienne de maintien de la paix en Afrique.

Enfin, le statut particulier du maintien de la paix dans l'imaginaire politique canadien vient conforter l'idée d'une articulation étroite entre les scènes nationale et internationale dans la conduite de l'action extérieure des États. Nous avons ainsi souligné l'importance de la dimension identitaire dans la construction et l'institutionnalisation de la politique canadienne de maintien de la paix. Cette pratique consensuelle est érigée au rang de symbole national des

⁹⁸² Michael Barnett, Martha Finemore. *The Politics, Power and Pathologies of International Organizations*. Op. cit. Voir également Alastair Ian Johson. *Treating International Institutions as Social Environments*. Op. cit.

valeurs et de l'identité canadiennes, ce qui n'est pas sans effet sur les perceptions des décideurs vis-à-vis des attentes du public quant au rôle que doit assumer le Canada sur la scène internationale. Cette dimension identitaire est accentuée dans le cas des interventions sur les terrains africains, particulièrement francophones. La politique canadienne en Afrique présente en effet la particularité, comme nous l'avons montré, d'être prioritairement motivée par des fins de politique intérieure ; de ce fait, lors des interventions au Rwanda et au Zaïre, nous avons pu mettre à jour l'importance du « facteur Québec » sur le processus décisionnel. Ce statut symbolique du maintien de la paix et son incorporation dans la conscience collective canadienne lui confèrent dès lors une portée éminemment politique, et explique en grande partie la permanence des mêmes logiques discursives, par-delà les changements attestés des pratiques.

Il convient enfin de revenir sur les implications de notre étude quant à la portée heuristique de la notion de rôle. Cette notion nous est apparue comme la plus à même de saisir la portée des changements intervenus dans la politique étrangère canadienne, et d'en restituer la singularité et la complexité. De par sa plasticité, le concept de rôle permettait en effet de faire le lien tout à la fois entre les niveaux national et international de l'analyse, et entre les variables institutionnelles et les stratégies des acteurs. Au terme de ce travail, plusieurs enseignements peuvent être dégagés de l'application du concept de rôle à la politique étrangère des États.

L'idée d'un rôle particulier du Canada dans le maintien de la paix est en premier lieu renforcée par la corrélation existant entre ce mode d'activité et la position occupée par cet acteur dans la scène internationale. La notion de rôle est bien liée à celle de statut : le rôle doit se comprendre comme un modèle de conduite attaché à une certaine position dans l'espace social – ici la scène internationale. Le maintien de la paix, en tant que pratique particulière de gestion des conflits, est ainsi longtemps associé à une catégorie quasi exclusive d'acteurs de la scène internationale, ceux rassemblés sous le vocable de « puissances moyennes ». Autrement dit, la position occupée par ces acteurs dans la hiérarchie internationale va de pair avec un comportement spécifique et l'investissement de certains créneaux d'activité, dont le maintien de la paix.

L'objectif de ce travail était cependant de ne pas se cantonner à une analyse strictement fonctionnaliste, et par là-même réductrice, du concept de rôle, mais de réintroduire une

dimension interactionniste dans la mobilisation de ce concept. Au sein de l'espace social constitué par le système international, les rôles des acteurs sont enchâssés dans une structure d'attentes mutuelles et de compréhension réciproque sur les intérêts en jeu et les logiques d'action appropriées⁹⁸³. Celles-ci ne procèdent cependant pas d'une définition mécanique, à partir des positions occupées par les acteurs dans l'espace social : le modèle de rôle propose au contraire une vision dynamique de la constitution des intérêts des acteurs, car il se situe au point de tension entre ce qui relève de l'intentionnalité des agents (la dimension interprétative du rôle) et des prescriptions sociales qui pèsent sur les détenteurs de rôles (le rôle comme modèle social de conduite). Au cours de l'analyse, nous avons précisément tenté d'insister sur cette double dimension, à la fois habilitante et contraignante du rôle, en distinguant notamment deux cas de figure.

Premier cas de figure, celui de l'adéquation, qui renvoie aux situations où le Canada joue le rôle qu'on attend de lui. À l'intérieur de ce cas de figure, deux situations ont été distinguées, toujours dans un souci de combiner une analyse faisant le lien entre le processus de structuration historique des politiques et l'action « en train de se faire »⁹⁸⁴. Dans une perspective stratégique, l'adéquation au rôle est facilitée par les bénéfices que sont susceptibles d'en retirer les décideurs, tant sur la scène nationale qu'internationale. Le rôle est ici une ressource pour l'action. Les représentations canadiennes de la crise rwandaise et des réponses à y apporter se révèlent cependant fortement encadrées par les prescriptions liées au rôle du Canada dans le maintien de la paix internationale. La contribution envisagée par le gouvernement canadien à la mission des Nations unies au Rwanda atteste notamment de la prégnance des représentations classiques du maintien de la paix, lesquelles expliquent par ailleurs le type de réponse envisagée dans un premier temps. En outre, et bien que plusieurs acteurs au sein du ministère de la Défense se montrent réticents à accéder à la requête de l'ONU, il n'est cependant pas envisageable d'opposer une fin de non recevoir à cette demande. Le rôle joue ici comme une contrainte pour l'action et structure l'éventail des choix possibles : les dirigeants ne peuvent faire l'économie d'une participation même minimum à la

⁹⁸³ James G. March, Johan P. Olsen. *The Institutional Dynamics of International Political Orders*. Op. cit.

⁹⁸⁴ Pascale Laborier, Dany Trom. *Historicité de l'action publique*. Op. cit.

mission des Nations unies au Rwanda, qui est d'ailleurs présentée par les officiels du ministère des Affaires étrangères comme étant *dans l'intérêt* du Canada.

Deuxième cas de figure, celui de l'innovation par rapport au rôle. Ici encore, les deux dimensions, stratégiques et institutionnelles, peuvent être croisées. Dans le cas du Zaïre par exemple, le rôle traditionnel du Canada dans le maintien de la paix est clairement mobilisé à des fins stratégiques par les décideurs afin de justifier la politique qu'ils entendent exercer, qui n'entretient pourtant que peu de rapports avec le comportement « classique » du Canada. Cet exercice de justification trouve cependant ses limites en raison du manque de ressources humaines et matérielles, pour se voir reconnaître le rôle de leader auquel il prétend alors. Pour une « puissance moyenne » comme le Canada, ce rôle est en effet « hors normes », et cette anomalie, telle qu'elle est ressentie par les décideurs et surtout par les partenaires du Canada, explique en grande partie l'échec de cette politique.

Enfin, troisième et dernier cas de figure, celui de la reconfiguration du rôle. L'exemple du Zaïre démontre à quel point l'institutionnalisation de certains rôles sur la scène internationale obère de fait toute possibilité de changement radical : les adaptations se font à la marge, et les changements eux-mêmes sont circonscrits par l'espace des possibles constitué par l'environnement institutionnel et les héritages politiques. L'exemple des évolutions récentes de la politique canadienne de maintien de la paix est à cet égard révélateur de la force contraignante du rôle, et de la manière dont l'évolution des politiques s'effectue sur un mode incrémental.

Au point de départ de cette recherche se trouvait l'idée d'un changement important intervenu dans la politique canadienne de maintien de la paix, comme en témoigne la diminution continue du nombre de Canadiens participant aux opérations de l'ONU particulièrement sur le continent africain. Or notre étude a révélé la portée finalement limitée de ces évolutions, renvoyant plus à une inflexion des pratiques des acteurs qu'à une altération radicale de leurs représentations et mode de légitimation politiques. En d'autres termes, le « paradigme » de la politique canadienne de maintien de la paix demeure relativement inchangé.

Ce point d'aboutissement s'explique en partie par le mode d'analyse suivi au cours de ce travail : dans un souci de contextualiser les intérêts des acteurs, nous avons notamment porté

l'attention sur les processus de structuration et d'institutionnalisation du rôle canadien dans le maintien de la paix. Une telle démarche conduit inévitablement à privilégier l'analyse des continuités au détriment des ruptures, les phénomènes de routinisation plutôt que les stratégies innovantes.

À cet égard, le concept de rôle n'a pas rempli toutes les promesses initiales. Bien qu'il nous ait semblé le plus à même pour rendre compte des procédés de co-constitution par les agents sociaux et les structures, sa mobilisation conduit nous semble-t-il à mettre l'accent sur les secondes au détriment des premières⁹⁸⁵. Autrement dit, l'attention portée sur les procédés d'intériorisation et d'institutionnalisation des rôles par les acteurs en charge de la politique extérieure amène trop souvent à insister sur le caractère contraignant des institutions au détriment de l'autonomie des acteurs dans la définition et la mise en œuvre de leurs stratégies.

Toutefois, ce biais de l'étude s'apparente moins à un problème d'ordre épistémologique qu'à un piège méthodologique. Parce qu'il renvoie à la relation dialectique entre structure et agents, le concept de rôle suppose en effet de pouvoir croiser deux perspectives pour le moins antinomiques, tant dans leurs postulats que dans leur modes d'élucidation des faits sociaux. Une analyse fondée de rôle doit se fonder tout à la fois sur une perspective macrosociologique, qui s'attache aux effets structurants des institutions et de l'héritage, et sur des études plus microsociologiques, telles que développées par la sociologie interactionniste. D'un point de vue méthodologique, cela suppose de pouvoir combiner l'étude des récits historiques, des représentations des acteurs, des politiques mises en œuvre, avec l'observation directe des pratiques quotidiennes des agents sociaux, dans les forums onusiens ou au sein des ministères. Malgré cette limite méthodologique, l'objectif de notre travail demeureit cependant de contribuer à une meilleure compréhension des mécanismes sociaux sur la scène internationale. Celle-ci gagnerait dès lors à être complétée par des études microsociologiques des espaces sociaux de la décision afin de tirer pleinement parti de la portée théorique et l'intérêt heuristique de la notion de rôle pour l'étude de la politique étrangère des États.

⁹⁸⁵ D'ailleurs en sociologie, la notion de rôle appartient à la tradition holiste issue de Emile Durkheim et Maurice Halbwacs, continuée par Talcott Parsons et les fonctionnalistes américains.

Bibliographie

Ouvrages théoriques

Relations Internationales

Ouvrages

ARON Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Paris : Calmann-Lévy, 1962, 794p.

BADIE Bertrand, SMOUTS Marie-Claude. *Le retournement du monde : sociologie de la scène Internationale*. 2^e édition. Paris : Dalloz, 1995, 241p.

BALDWIN D. A. (ed.). *Neorealism and Neoliberalism : The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993, 377p.

BARNETT Michael, FINNEMORE Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004, 226p.

BATTISTELLA Dario. *Théorie des relations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2003, 511p.

BUFFET Cyril, HEUSER Beatrice (eds.). *Haunted by History. Myths In International Relations*. Oxford : Berghahn Books, 1998, 294p.

BUZAN Barry. *People, States and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Area*. 2^e édition. New York : Harvester Wheatsheaf, 1991, 393p.

CARLSNAES Walter, RISSE Thomas, SIMMONS Beth. *Handbook of international relations*. London : Sage Publ., 2002, 571p.

DEFARGES Philippe Moreau. *La politique internationale*. Paris : Hachette, 1990, 379p.

DER DERIAN James. *International Theory. Critical Investigations*. Basingstoke : MacMillan, 1995, 407p.

DEVIN Guillaume. *Sociologie des relations internationales*. Paris : La Découverte, 2007.

FINNEMORE Martha. *National Interests in International Society*. Ithaca : Cornell University Press, 1996, 154p.

GIESEN Klaus-Gerd. *L'éthique des Relations internationales. Les théories anglo-saxonnes contemporaines*. Bruxelles : Ed. Bruyant, 1992, 400p.

GILPIN Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge : Cambridge University Press, 1981, 272p.

GOUREVITCH P. A. *Politics in Hard Times : Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca : Cornell University Press, 1986, 267p.

GROOM A. J. R., LIGHT Margot (dirs.). *Contemporary International Relations : A Guide to Theory*. London : Pinter, 1994, 298p.

HAAS Ernst. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. 2^e édition. Londres-Stanford : Stanford University Press, 1968, 552p.

HOLLIS Martin, SMITH Steve. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1990, 226p.

JERVIS Robert. *Perceptions and Misperceptions In International Politics*. Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1976, 468p.

KATZENSTEIN Peter J. (ed.). *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*. New York : Columbia University Press, 1996, 560p.

KRASNER Stephen (dir.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, 388p.

KUBALKOVA Vendulka, ONUF Nicholas et KOWERT Paul. (eds.). *International Relations in a Constructed World*. Armonk, NY and London : M. E. Sharpe, 1998, 392p.

LEBOW Richard N., STEIN GROSS Janice. *We all lost the Cold War*. Princeton : Princeton University Press, 1994, 542p

LIPSCHUTZ Ronnie (ed.). *On Security*. New York : Columbia University Press, 1995, 233p.

MACLEOD Alex, DUFFAULT Evelyn F. et DUFOUR Guillaume (dirs.). *Relations internationales. Théories et concepts*. 2^e édition. Outremont (Québec) : Athéna, 2004, 213p.

MATTHEWS Robert O., RUBINOFF Arthur G. et GROSSTEIN Janice (eds.). *International Conflict and Conflict Management*. 2^e édition, Scarborough : Prentice Hall, 1989, 534p.

MITRANY David. *The Progress of International Government*. London : Georges Allen & Unwin, 1933, 176p.

MITRANY David. *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*. 2^e édition. Chicago : Quadrangle Books, 1966, 221p.

MORGENTHAU Hans. *Politics Among Nations : the Struggle for Power and Peace*. New York : Knopf, 1948, 488p.

NYE Joseph. *Bound to Lead : the Changing Nature of American Power*. New York : Basic Book, 1990, 307p.

RIOUX Jean-François (dir.). *La sécurité humaine : une nouvelle conception des relations internationales*. Paris : L'Harmattan, 2001, 366p.

ROCHE Jean-Jacques. *Théorie des relations Internationales*. 4^{ème} édition, Paris : Montchrestien, 2001, 160p.

ROSENAU James. *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton : Princeton University Press, 1990, 504p.

SMOUTS Marie-Claude (dir.). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences-Po, 1998, 409p.

SMOUTS Marie-Claude, BATTISTELLA Dario et VÉNESSON Pascal. *Dictionnaire des relations internationales*. Paris : Dalloz, 2006. 2^{ème} édition, 553p.

WENDT Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999, 429p.

Articles et chapitres d'ouvrages

BARNETT Michael, FINNEMORE Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, 53 (4), Autumn, 1999, p. 699-732

BATTISTELLA Dario. L'intérêt national : une notion, trois discours. In CHARILLON F. (dir.). *Politique étrangère : nouveaux regards*. Paris : Presses de Sciences Po, 2002, p. 139-166.

BIGO Didier. Grands débats dans un petit monde. Les débats en relations internationales et leur lien avec le monde de la sécurité. *Cultures et Conflits*, 19-20, automne 1995, p. 7-49.

BIGO Didier. Circulation des idées et relations internationales. SMOUTS M-C. (dir.). *Les nouvelles relations Internationales. Pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences-Po, 1998, 409p.

BUFFET Cyril, HEUSER Beatrice. Historical Myths and Denial of Change. In BUFFET C., HEUSER B. (eds.). *Haunted by History. Myths In International Relations*. Oxford : Berghahn Books, 1998, p. 259-274.

CEHAN Ayse. Analyser la sécurité : Dillon, Waever, Williams et les autres. *Cultures et Conflits*, 31-32, automne 1998, p. 39-62.

CHAFETZ Glenn, SPIRTAS Michael et FRANKEL Benjamin (eds.). *The Origins of National Interests*. Londres-Portland-Or : Frank Cass, 1999, 415p.

CORTELL Andrew P., DAVIS James W. Jr. How do International Institutions Matter ? The Domestic Impact of International Rules and Norms. *International Studies Quarterly*, 40 (4), December 1996, p. 451-478.

FINNEMORE Martha. International Organizations as Teachers of Norms. *International Organization*, 47 (1), Winter 1993, p. 565-597.

FINNEMORE Martha, SIKKINK Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52 (4), Autumn 1998, p. 888-917.

HOLBRAAD Carsten. The role of middle powers. *Cooperation and Conflict*. 6 (1), 1971, p. 77-90.

HOLLIS Martin, SMITH Steve. Roles and Reasons in Foreign Policy Decision-Making. *British Journal of Political Science*, 16 (3), July 1986, p. 269-286.

HURRELL Andrew. The Rise of (New) Regional Powers in International Politics : Research Topics and Analytical Concepts. Regional Powers in Asia, Africa, Latin America and the Middle East : Hamburg, 11-12 December 2006.

JEPPERSON Ronald L., WENDT Alexander et KATZENSTEIN Peter J. Norms, Identity, and Culture in National Security. In KATZENSTEIN P. J. (ed.). *The Culture of National Security. Norms and Identity In World Politics*. New York : Columbia University Press, 1996, p. 33-75.

JOHNSTON Alastair Ian. Treating International Institutions as Social Environments. *International Studies Quarterly*, 45 (4), December 2001, p. 487-515.

KEOHANE Robert O. Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War. In BALDWIN D. A. (ed.). *Neorealism and Neoliberalism : The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993, p. 269-300.

KEOHANE Robert O. Lilliputians Dilemmas : Small States in International Politics. *International Organization*, 23 (2), Spring 1969, p. 291-310.

KRAUSE Keith. Broadening the Agenda of Security Studies : Politics and Methods. *Mershon International Studies Review*, 40 (2), Oct. 1996, p.229-54.

KRAUSE Keith. Une approche critique de la sécurité humaine. In RIOUX J-F. (dir.). *La sécurité humaine : une nouvelle conception des relations internationales*. Paris : L'Harmattan, 2001, p. 73-99.

LAFFEY Mark, WELDES Jutta. Beyond Belief : Ideas and Symbolic Technologies in the Study of International Relations. *European Journal of International Relations*, 3 (2), 1997, p. 193-237.

MACLEOD Alex. Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique. *Cultures et Conflits*, Numéro spécial, Approches critiques de la sécurité : une perspective canadienne, 54, été 2004, p. 5-162, p. 11-49.

- MARTIN Lisa A., SIMMONS Beth A. Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization*, 52 (4), Autumn 1998, p. 729-757.
- MEYER John W., FRANK David John, HIRONAKA Ann, SCHOFER Evan et TUMAN Brandon Nancy. The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990. *International Organization*, 51 (4), Autumn 1997, p. 623-651.
- MORAVCSIK Andrew. Taking Preferences Seriously : A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51 (4), Autumn 1997, p. 513-553.
- ONUF Nicholas. Constructivism. A User's Manual. In KUBALKOVA V., ONUF N. et KOWERT P. (eds.). *International Relations in a Constructed World*. Armonk, New York and London : M. E. Sharpe, 1998, p. 58-78.
- WAEVER Ole. Securitization and Desecuritization. In LIPSCHUTZ R. (ed.). *On Security*. New York : Columbia University Press, 1995, p. 46-87.
- WALTZ Kenneth. The Emerging Structure of International Politics. *International Security*, 18 (2), Autumn 1993, p. 44-79.
- WELCH David A. A Positivist Science of Bureaucratic Politics ? *Mershon International Studies Review*, 42 (2), November 1998, p.210-216.
- WENDT Alexander. The Agent-Structure Problem in International Relations. *International Organization*, 41 (2), Summer 1987, p. 335-370.
- WENDT Alexander, DUVALL Raymond. Institutions and International Order. In Czempiel E-O., Rosenau J. (eds.). *Global Change and Theoretical Challenges : Approaches to the World Politics for the 1990s*. Lexington : Lexington Books, 1989, p. 51-71. .
- WENDT Alexander. Anarchy is what states make of it : the social construction of power politics. *International Organization*, 46 (2), Spring 1992, p. 391-425.
- WENDT Alexander. Constructing International Politics. *International Security*, 20 (1), Summer 1995, p. 71-81.

Politique étrangère

Ouvrages

ALLISON Graham T. *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston : Brown Little, 1971, 338p.

ALLISON Graham T., Zelikow Philip D. *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2^e édition. New York : Readgin (Mass.) ; Menlo Park (Calif.) : Longman, 1999, 416p.

CARLSNAES Walter. Foreign Policy. In CARLSNAES W., RISSE T. et SIMMONS B. *Handbook of International Relations*. London : Sage Publ., 2002, p. 331-350.

CHARILLON Frédéric (éd.). *Les politiques étrangères, ruptures et continuités*. Paris : La Documentation française, 2001, 311p.

CHARILLON F. (dir.). *Politique étrangère : nouveaux regards*. Paris : Presses de Sciences Po, 2002, 437p.

DAVID Charles-Philippe. *Au sein de la Maison blanche : la formation de la politique étrangère des États-Unis*. 2^e édition. Sainte-Foy (Québec) : Presses de l'Université Laval, 2004, 717p.

GOLDSTEIN Judith, KEOHANE Robert O. *Ideas and Foreign Policy : Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1993, 308p.

HALPERIN Morton H., KANTER Arnold. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington D.C. : Brookings Institution, 1974, 364p.

HILLSMAN Roger, WEITSMAN Patricia. *The Political of Policy Making Defense and Affairs : Conceptual Models and Bureaucratic Politics*. 3^e édition, Englewood Cliffs NJ : Prentice Hall, 1993, 326p.

HOLSTI Kalevi J. (ed). *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. London : George Allen and Unwin, 1982, 225p.

HUDSON Valerie M. (ed.). *Culture and Foreign Policy*. Boulder-Colorado : Lynne Rienner Publishers, 1997, 293p.

KESSLER Marie-Christine. *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*. Paris : Presses de Sciences Po, 1999, 504p.

KRASNER Stephen D. *Defending the National Interest : Raw Materials Investment and US Foreign Policy*. Princeton : Princeton University Press, 1978, 434p.

LE PRESTRE Philippe G. *Role Quests in the post-Cold War Area : Foreign Policies in Transition*. Montréal : McGill-Queen's University Press, 1997, 318p.

MERLE Marcel. *La politique étrangère*. Paris : Presses universitaires de France, 1984, 218p.

NEACK Laura, HEY Jeanne A.K. et HANEY Patrick J. *Foreign Policy Analysis : Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey : Prentice Hall, 1995, 320p.

ROSATI Jerel A., HAGAN Joe D., et SIMPSON Martin W. *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia : South Carolina University Press, 1994, 316p.

ROSOUX Valérie-Barbara. *Les usages de la mémoire dans les relations internationales : le recours au passé dans la politique étrangère de la France à l'égard de l'Allemagne et de l'Algérie de 1962 à nos jours*. Bruxelles : E. Bruylant, 2001, 403p.

SPROUT Harold, SPROUT Margaret. *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton, NJ : Princeton University Press, 1956, 236p.

VOORHOEVE J.J.C. *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy*. Leiden: Nijhoff, 1979, 378p.

WALKER Stephen G. (ed.). *Role Theory and Foreign Policy Analysis*. Durham, N. C. : Duke University Press, 1987, 304p.

Articles et chapitres d'ouvrages

BENDOR Jonathan, HAMMOND Thomas. Rethinking Allison's Models. *American Political Science Review*, 86, June 1992, p. 301-322.

BREUNING Marijke. Words and Deeds : Foreign Assistance Rhetoric and Policy Behaviour in the Netherlands, Belgium and the United Kingdom. *International Studies Quarterly*, 39 (2), June 1995, p. 235-254.

BREUNING Marijke. Culture, History, Role : Belgian and Dutch Axioms and Foreign Assistance Policy. In HUDSON V. M. (ed.). *Culture and Foreign Policy*. Boulder-Colorado : Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 99-124.

CHAFETZ Glenn, ABRMSON Hillel et GRILLOT Suzette. Culture and National Role Conceptions: Belarussian and Ukrainian Compliance with the Nuclear. In HUDSON V. M. (ed.). *Culture and Foreign Policy*. Boulder-Colorado : Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 169-200.

CHARILLON Frédéric. Fin ou renouveau des politiques étrangères ? In CHARILLON F. (éd.). *Les politiques étrangères, ruptures et continuités*. Paris : La Documentation française, 2001, p. 13-33.

DAHL Ann-Sofie. The Myth of Swedish Neutrality. In BUFFET C., HEUSER B. (eds.), *Haunted by History. Myths In International Relations*. Oxford : Berghahn Books, 1998, p. 28-39.

DREZNER Daniel W. Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy. *American Journal of Political Science*, 44 (4), October 2000, p. 733-749.

HAINES Jean-Yves. Rationalités et relations internationales : débats, la crise des missiles de Cuba. *Cultures et Conflits*, 36, 1999 (hiver) / 2000 (printemps), p. 5-167.

HOLSTI Ole R. Cognitive Dynamics and Images of the Enemy. In FARELL J. C., SMITH A. P. (eds.). *Image and Reality in World Politics*. New York : Columbia University Press, 1967, p. 16-40.

HOLSTI Kalevi J. National Roles Conceptions and the Study of Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly*, 14, (3), September 1970, p. 233-309.

HONIG Jan Willem. Myths that Keeps Small Powers Going. International Idealism in the Netherlands. In BUFFET C., HEUSER B. (eds.). *Haunted by History. Myths In International Relations*, Oxford, Berghahn Books, 1998, p. 15-27.

HOUGHTON David Patrick. Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach. *Foreign Policy Analysis*, 3 (1), January 2007, p. 24-45.

HUDSON Valerie M. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39 (2), 1995, p. 209-238.

HUDSON Valerie M. Foreign Policy Analysis : Actor-Specific Theories and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 2005 (1), p. 1-30.

KIER Elizabeth. Culture and French Military Doctrine Before World War I. In KATZENSTEIN P. J. (ed.). *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996, p. 186-215.

LIGHT Margot. Foreign Policy Analysis. In GROOM A. J. R., LIGHT M. (eds.). *Contemporary International Relations : a Guide to Theory*. Londres : Pinter, 1994, p. 93-109.

NOSSAL Kim R. Bureaucratic Politics and the Westminster Model. In MATTHEWS R. O., RUBINOFF A. G., et GROSSTEIN J. (eds.). *International Conflict and Conflict Management*. 2^e édition, Scarborough, Prentice Hall, 1989, p.120-127..

RIPLEY Brian. Cognition, Culture and Bureaucratic Politics. In NEACK L., HEY J. A.K., et HANEY P. J. *Foreign Policy Analysis : Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey : Prentice Hall, 1995, p. 85-99.

ROSATI Jerel A. A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy. In NEACK L., HEY J. A.K., HANEY P. J. *Foreign Policy Analysis : Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey : Prentice Hall, 1995, p. 49-70.

ROSENAU James N. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. In Farrell R. B. (ed.). *Approaches in Comparative and International Politics*. Evanston : Northwestern University Press, 1966, p. 115-169.

SINGER David J. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, 14 (1), The International System : Theoretical Essays, October 1961, p. 77-92.

SMITH Steve, HADFIELD Amelia et DUNNE Tim (eds.). *Foreign Policy : Theories, Actors, Cases*. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2008, 442p.

STERN Eric, VERBEEK Bertjan. Whither the Study of Governmental Politics in Foreign Policy Making ? Introduction. *Mershon International Studies Review*, 42 (2), November 1998, p. 205-210.

WELDES Jutta. Bureaucratic Politics : A Critical Constructivist Assessment. *Mershon International Studies Review*, 42, 1998, p. 216-225.

Sociologie de l'action publique

Ouvrages

GAUDIN Jean-Pierre. *L'Action publique. Sociologie et politique*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004, 242p.

HECLO Hugh. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven : Yale University Press, 1974, 349p.

LABORIER Pascale et TROM Dany (dirs.), *Historicités de l'action publique*. Paris : PUF, 2003, 540p.

LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick. *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2007, 127p.

MARCH J., OLSEN J-P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York : Free Press, 1989, 227p.

MULLER Pierre, Jobert Bruno. *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*. Paris : Presses universitaires de France, 1987, 242p.

SIMON Herbert A. *Administration et processus de décision*. Traduction de la 3^{ème} édition de *Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Processes In Administrative Organization*. Paris : Economica, 1983, 322p. 2^o éd., New York : MacMillan, 1957, 259p.

STEINMO Sven, THELEN Kathleen Ann, LONGSTRETH Franck. *Structuring Politics. Historical Institutionalism In Comparative Analysis*. Cambridge : Cambridge University Press, 1992, 257p.

Articles et chapitres d'ouvrages

FRIEDBERG Erhard. En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux. *Revue française de science politique*, 48 (3-4), juin-août 1998, p. 507-514.

HALL Peter A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), April 1993, p. 275-296, p. 278.

HALL Peter A. TAYLOR Rosemary C.R. La science politique et les trois néo-Institutionnalisations. *Revue française de science politique*, 47 (3-4), juin-août 1997, p. 469-496.

IMMERGUT Ellen M. The Theoretical Core of New Institutionalism. *Politics and Society*, 26 (1), March 1998, p. 5-34.

LABORIER Pascale et TROM Dany. Introduction. In LABORIER P. et TROM D. (dirs.), *Historicités de l'action publique*. Paris : PUF, 2003, p. 5-22.

MARCH James G., OLSEN Johan P. The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78 (3), September 1984, p. 734-749.

MARCH James G., OLSEN Johan P. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52 (4), Autumn 1998, p. 943-969.

MEYER J.W., ROWAN B. Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 1977, p. 340-363.

MULLER Pierre. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, Numéro spécial, 55 (1), février 2005, p. 155-187.

PALIER Bruno, BONOLI Giulano. Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue française de science politique*, 49 (3), juin 1999, p. 399-420.

PALIER Bruno, SUREL Yves. L'analyse politique de l'action publique : confrontation des approches et des méthodes. *Revue française de science politique*, Numéro spécial, 55 (1), février 2005, p. 5-187.

PALIER Bruno, SUREL Yves. Les Trois I et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, Numéro spécial, 55 (1), février 2005, p. 7-32.

SCOTT W. R. Institutions and Organizations : Towards a Theoretical Synthesis. In SCOTT W.R., MEYER J.W. et al. *Institutional Environments and Organizations*. Thousand Oaks : Sage, 1994, p. 55-80.

TILLY Charles. L'analyse historique des processus politiques. In LABORIER P. et TROM D. (dirs.), *Historicités de l'action publique*. Paris : PUF, 2003, p., 23-57.

Sociologie politique / Sociologie historique

Ouvrages

ANDERSON Benedict. *L'imaginaire national. Réflexion sur l'origine et l'essor du nationalisme*. Paris : La Découverte, 1996, 212p.

BERGER Peter Ludwig, LUCKMANN Thomas. *La construction sociale de la réalité*. Paris : Méridiens-Klincksieck, 1986, 288p.

DEZALAY Yves, GARTH Bryan G. *La mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et Chicago boys*. Paris : Seuil, 2002, 540p.

GELLNER Ernest. *Nations and Nationalism*. Ithaca : Cornell University Press, 1983, 150p.

GOFFMANN Erving. *Les rites d'interaction*. Paris : éditions de Minuit, 1974, 230p.

HOBSBAWN Eric. *The Invention of Tradition*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 322p.

TILLY Charles. *La France contestée de 1600 à nos jours*. Paris : Fayard, 1986, 622p.

KUHN Thomas. *La structure des révolutions scientifiques*. Paris : Flammarion, 1972, 246p.

Articles et chapitres d'ouvrages

LE GOFF Jacques, CHARLIER Roger et REVEL Jacques (dirs.). *La nouvelle histoire*. Paris : C.E.P.L., 1978, 574p.

NORA Pierre. Mémoire collective. In LE GOFF J., CHARLIER R. et REVEL J. (dirs.). *La nouvelle histoire*, Paris : C.E.P.L., 1978, p. 398-401.

Gestion des conflits, Maintien de la paix et intervention humanitaire

Général

Ouvrages

ABEDAJO Adekeye, LEKHA SRIRAM Chandra (eds.). *Managing Armed Conflicts in the 21st Century*. London : Frank Cass, 2001, 221p.

BELLAMY Alex J., WILLIAMS Paul et GRIFFIN Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge : Polity Press, 2004, 325p.

COHEN S. (dir.). *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*. Paris : Presses universitaires de France, 1998, 473p.

COMMISSION INTERNATIONALE DE L'INTERVENTION ET DE LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS. *La Responsabilité de protéger*. Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, 2001, 99p.

COULON Jocelyn (dir.). *Guide du Maintien de la Paix 2005*. Outremont : Athéna, 2004, 306p.

COULON Jocelyn (dir.). *Guide du Maintien de la Paix 2006*. Outremont : Athéna, 2005, 294p.

CRAMER Christopher. *Civil War Is Not A Stupid Thing : Accounting For Violence In Developing Countries*. London : C. Hurst, 2006, 329p.

CROCKER Chester A., HAMPSON Fen Osler et AAL Pamela (eds.). *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World*. Washington : United States Institute of Peace Press, 1999, 735p.

FINNEMORE Martha. *The Purpose of Intervention. Changing Beliefs About the Use of Force*. Ithaca and London : Cornell University Press, 2003, 173p.

HASSNER Pierre, MARCHAL Roland. *Guerres et sociétés. État et violence après la Guerre froide*. Paris : Karthala, 2003, 615p.

HOLZGREFE J.L., KEOHANE Robert O. *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge : Cambridge University Press, 2003, 350p.

LIEVERSE Amanda. *A Rapid Reaction Capability for the United Nations : Past Failures and Future Possibilities*. Thesis : Department of Political Studies : University of Manitoba, 2006, 117p. http://mspace.lib.umanitoba.ca/bitstream/1993/254/3/Lieverse_Thesis_v2.pdf

NATIONS UNIES. *Le maintien de la paix : évolution ou extinction?* Genève : Forum du Désarmement, UNIDIR, N°3, 2000, 112p.

POWER Samantha. *'A Problem from Hell' : America and the Age of Genocide*. New York : Basic Books, 2003, 610p.

Articles et chapitres d'ouvrages

ADELMAN Howard. The Ethics of Humanitarian Intervention : The Case of the Kurdish Refugees. *Public Affairs Quarterly*, 6 (1), January 1992, p. 62-87.

BADIE Bertrand. *La diplomatie des droits de l'homme. Entre éthique et volonté de puissance*. Paris : Fayard, 2002, 327p.

CHILTON Patricia A. Maintien de la paix et puissance : les nouveaux concepts stratégiques et les organisations internationales. *La Revue Internationale et Stratégique*, 17, 1995, p. 15-28.

FINNEMORE Martha. Constructing Norms of Humanitarian Intervention. In KATZENSTEIN P. J. (ed.). *The Culture of National Security : Norms and Identity In World Politics*. New York : Columbia University Press, 1996, p. 153-185.

KALYVAS Stathis N. Les guerres civiles après la Guerre froide. In HASSNER P., MARCHAL R. *Guerres et sociétés. État et violence après la Guerre froide*. Paris : Karthala, 2003, p. 107-138.

MACFARLANE S. Neil, THIELKING Carolin J. et WEISS Thomas G. *The Responsibility to Protect : is anyone interested in humanitarian intervention?* *Third World Quarterly*, 25 (5), July 2004, p. 977-992.

MACKINLAY John, CHOPRA Jarat. Second Generation Multinational Operations. *The Washington Quarterly*, 15 (3), Spring 1992, p. 113-131.

MALONE David M., WERMESTER Karin. Boom and Bust ? The Changing Nature of UN Peacekeeping. In ABEDAJO A., LEKHA SRIRAM C. (eds.). *Managing Armed Conflicts in the 21st Century*. London : Frank Cass, 2001, p. 37-55.

MOSKOS Charles C. UN Peacemakers : the Constabulary Ethic and Military Professionalism. *Armed Forces and Society*, 1 (4), 1975, p. 388- 401.

PRANTL Jochen. Informal Groups of States and the UN Security Council. *International Organization*, 59, Summer 2005, p. 559-592.

ROBERTS Adam. Humanitarian War : Military Intervention and Human Rights. *International Affairs*, 69 (3), 1993, p. 429-449.

TERCINET Josiane. Les capacités de réaction rapide de l'ONU. In COULON J. (dir.), *Guide du maintien de la paix 2006*, Outremont : Athéna Editions, 2005.

Maintien de la paix et gestion des conflits en Afrique

Ouvrages

ADELMAN Howard, SUHRKE Astri (eds.). *The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick/London : Transaction Publ, 1999, 414p.

ADELMAN Howard, RAO Govind C. (eds.). *War and Peace In Zaire/Congo. AnalysIng and EvaluatIng Intervention: 1996-1997*. Trenton : Africa World Press, 2004, 360p.

AMBROSETTI David. *La politique internationale comme espace de jugement : la pratique légitimatrice de la diplomatie française dans la gestion onusienne des conflits*. Thèse de doctorat : Science politique : Bordeaux 4 : 2005, 494p.

BAGAYOKO-PENONE Niagale. *Afrique : les stratégies française et américaine*. Paris : L'Harmattan, 2004, 619p.

BARNETT Michael. *Eyewitness to a Genocide. The United Nations and Rwanda*. Ithaca & London : Cornell University Press, 2002, 240p.

BERMAN Eric G., SAMS Katie E. *Peacekeeping in Africa : Capabilities and Culpabilities*. Genève : UNIDIR - UN Publications, 2000, 559p.

CATHELIN Mélanie. Les enjeux de la production et de la réception du modèle de développement des capacités africaines en maintien de la paix. In Dominique Darbon (dir.). *Modèles, usages et fabrications dans les Afriques mondialisées*. Paris : Karthala, 2008 (à paraître).

CLAPHAM Christopher (ed). *African Guerillas*. London : James Currey ; Bloomington : Indiana University Press, 1998, 208p.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT. *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*. 1996, 18p.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT. *Les lignes directrices du CAD. Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ?* Paris : Comité d'aide au développement, 2001, 168p.

FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME ET AL. *Rapport de la commission Internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1^{er} octobre 1990*. Paris-New York : Africa Watch Montréal : CIDPDD, 1993, 99p.

FURLEY Oliver, MAY Roy. *Peacekeeping in Africa*. Aldershot : Ashgate, 1998, 319p.

HIRSCH John L., OAKLEY COLLINS Robert. *Somalia and Operation Restore Hope : Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*. Washington, D.C. : United Sates Institute for Peace Press, 1995, 217p. .

LANOTTE Olivier. *La France au Rwanda (1990-1994). Entre abstention impossible et engagement ambivalent*. Bruxelles : P. I.E. Peter Lang S.A., 2007, 533p.

MALAN Mark (dir.). *Resolute Partners. Building Peacekeeping Capacity in Southern Africa*. Johannesburg : Institute for Security Studies, 1998, 100p.

MARCHAL Roland. *Les chemins de la guerre et de la paix : fins de conflits en Afrique orientale*. Paris : Karthala, 1997, 259p.

MÉDARD Jean-François (dir.). *États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crises*. Paris : Karthala, 1992, 495p.

POTTIER Johan. *Re-imagining Rwanda : Conflict, Survival and Disinformation in the Late Twentieth Century*. Cambridge, UK ; New York, NY : Cambridge University Press, 2002, 251p.

PRUNIER Gérard. *Rwanda 1959-1996. Histoire d'un génocide*. Paris : Dagorno, 1997, 514p.

SMOCK D.R, CROCKER Chester A (eds.). *African Conflict : the US Role in Peacemaking*. Washington : American Institute of Peace Press, 1995, 176p.

ROSENBLUM Peter, PLOQUIN Jean-François. *Table de concertation sur les droits humains au Zaïre*. Paris : L'Harmattan, 511p.

SCHERRER Christian P. *Genocide and Crisis in Central Africa. Conflict Roots, Mass Violence and Regional War*. Westport : Praeger, 2002, 410p.

SOLOMON Hussein, VAN AARDT, Maxi. *Caring security in Africa : theoretical and practical considerations of new security thinking*. South Africa : Institute for Security Studies South Africa, ISS Monograph Series n°20, 1998, 67p.

SCHRAEDER Peter J. *United States Foreign Policy toward Africa : Incrementalism, Crisis and Change*. Cambridge : Cambridge University Press , 1994, 347p.

Articles et chapitres d'ouvrages

AMBROSETTI David. L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité : une pratique légitimatrice socialement sanctionnée. *Culture et Conflits*, 60, hiver 2005. Disponible au <http://www.conflits.org/index1917.html>.

AMBROSETTI David, CATHELIN Mélanie. Les enjeux du leadership au Conseil de sécurité : responsabiliser ou contrôler les opérations de paix de l'ONU ? *Revue internationale et stratégique*, 68, 2008, p. 69-79.

ATLAN Catherine, LAUSEIG Jérôme. Les approches française et américaine du maintien de la paix en Afrique. *Polis*, 4 (2), Novembre 1997. Disponible au <http://www.polis.sciencespobordeaux.fr/vol4n2/arti4.html>

BACH Daniel C. Régionalisme et régionalisation des conflits en Afrique. *Études Internationales*, 34 (1), mars 2003, p. 129-134.

BAYART Jean-François. 'Bis repetita' : la politique africaine de François Mitterrand de 1989 à 1995. In COHEN S. (dir.). *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*. Paris : PUF, 1998, p. 251-286.

BERMAN Eric G., SAMS Katie E. Le maintien de la paix en Afrique. In NATIONS UNIES. *Le maintien de la paix : évolution ou extinction?* Genève : Forum du Désarmement, UNIDIR, N°3, 2000, p. 23-34.

BORTON John. Terms of Reference : Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Copenhague : DANIDA, JEEAR Reports, March 1996, 5 vol.

CATHELIN Mélanie. Production de modèles et transfert de normes : le développement des capacités africaines en maintien de la paix. Colloque « Modèles et transferts dans la mondialisation des Afriques » : Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine : Bordeaux, 21 février 2005.

FACON Pascal, GOÏTA Modibo. L'École de Maintien de la paix du Mali : de Sambakro à Bamako. In COULON J. (dir.). *Guide du Maintien de la Paix 2005*. Outremont : Athéna, 2004, p. 147-55.

GNAMO Abbas H. The Role of the *Interahamwe* in the Regional Conflict : The Origins of Unrest in Kivu, Zaïre. In ADELMAN H., RAO G. C. (eds.). *War and Peace In Zaire/Congo. Analysing and Evaluating Intervention: 1996-1997*. Trenton : Africa World Press, 2004, p. 85-109.

HULARIAS Asteris. The Anglosaxon Conspiracy : French Perceptions of the Great Lakes Crisis. *Journal of Modern African Studies*, 36 (4), December 1998, p. 563-609.

HULARIAS Asteris. (Non)Policies and (Mis)Perceptions : The United States, France and the Crisis in Zaïre. In ADELMAN H., RAO G. C. (eds.). *War and Peace In Zaire/Congo. Analysing and Evaluating Intervention: 1996-1997*. Trenton : Africa World Press, 2004, p. 281-307.

JONES Bruce. The Arusha Peace Process. In ADELMAN H., SUHRKE A. (eds.). *The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick/London : Transaction Publ, 1999, p. 131-156.

MÉDARD Jean-François. Les avatars du messianisme français en Afrique. *L'Afrique politique*, 1999, p. 17-34.

MÉDARD Jean-François. L'État patrimonialisé. *Politique Africaine*, 39, Septembre 1990, p. 25-36 et

ORGANISATION DE L'UNITÉ AFRICAINE. *Rapport sur le génocide au Rwanda*. OUA : 2000, 295p.

PRUNIER Gérard. Éléments pour une histoire du Front Patriotique Rwandais. *Politique Africaine*, 51, octobre 1993, p. 121-33.

PRUNIER Gérard. The Great Lakes Crisis. *Current History*, 96 (610), May 1997, p. 193-199.

REED Cyrus. Exile, Reform and the Rise of the Rwandan Patriotic Front. *Journal of Modern African Studies*, 34 (3), September 1996, p. 479-401.

G8. Plan d'action pour l'Afrique. Kanasakis, Canada : Sommet du G8, 2002.
<http://www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/kananaskis/afraction-fr.asp>.

Politique étrangère canadienne

Général

Ouvrages

ANDREW Arthur. *The Rise and Fall of a Middle Power : Canadian Diplomacy from King to Mulroney*. Toronto : James Lorimer, 1993, 186p.

BARTLEMAN James. Rollercoaster. *My Hectic Years as Jean Chrétien's Diplomatic Advisor, 1994-1998*. McClelland & Stewart Ltd. : Toronto, 2005, 358p.

BASSET Claude. *La politique étrangère canadienne dans un ordre international en mutation : une volonté de se démarquer ?* Québec : Centre québécois de relations internationales, 1992, 338p.

BRATT Duane, KUKUCHA Christopher J. (eds.). *Readings in Canadian Foreign Policy : Classic Debates and New Ideas*. Oxford: Oxford University Press, 2007, 416p.

CLARKSON Stephen (ed). *An Independent Foreign Policy for Canada ?* Toronto : The Canadian publishers, 1968, 290p.

COHEN Andrew. *While Canada Slept. How We Lost our Place in the World*, Toronto : McClelland & Stewart, 2003, 220p.

COOPER Andrew F., HIGGOTT Richard A. et NOSSAL Kim Richard. *Relocating Middle Powers : Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver : UBC Press, 1993, 232p.

COOPER Andrew F. (ed). *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*. New York : St Martin's Press, 1997, 221p.

DEWITT David B., KIRTON John. *Canada as a Principal Power : A Study of Foreign Policy and International Relations*, Toronto : John Wiley and Sons, 1983, 478p.

DONNEUR André, SOLDATOS Panayotis. *Le Canada à l'ère de l'après-Guerre Froide et des blocs régionaux*. North York (Ontario) : Captus Press, 1993, 192p. s

ENGLISH John. *The Life of Lester B. Pearson, 2. The Worldly Years. 1949-1972*. Toronto : Vintage Boks, 1993, 478p.

GORDEN J. King (ed). *Canada's Role as a Middle Power : Papers given at the third annual Banff Conference on World Development, August 1965*. Toronto : Canadian Institute of International Affairs, 1966, 212p.

GRANATSTEIN Jack. *Yankee Go Home : Canadians and Anti-Americanism*. Toronto : Harper CollIns, 1996, 336p.

GRANATSTEIN Jack L., BOTHWELL Robert. *Pirouette : Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*. Toronto : University of Toronto Press, 1990, 477p.

GRANATSTEIN Jack L. (ed). *Canadian Foreign Policy since 1945 : Middle Power or Satellite ?* 3^e édition, Toronto : Copp Clark, 1973, 201p.

GRANT George. *Lament for a Nation : The Defeat of Canadian Nationalism*. Toronto : McClelland and Stewart, 1965, 111p.

GUILLAUME Sylvie, GUILLAUME Pierre. *Paris-Québec-Ottawa : un ménage à trois*. Paris : Entente, 1987, 227p.

HAMPSON Fen Osler, MAULE Christopher J. (eds.). *Global Jeopardy - Canada Among Nations, 1993-1994*. Carleton University Press : Ottawa, 1993, 301p.

HAMPSON Fen Osler, APPEL MOLOT Maureen (eds.). *Canada among Nations 1998 : Leadership and Dialogue*. Toronto : Oxford University Press, 1998, 320p.

HAMPSON Fen Osler, HILLMER Norman et APPEL MOLOT Maureen (eds.). *Canada Among Nations 2001. The Axworthy Legacy*. Toronto : J. Lorimer and Co, 2001, 317p.

HAMPSON Fen Osler, HAY John B. *Le contexte politique au Canada. Document de fond commandé par le Centre de recherches sur le développement international en vue de l'élaboration de sa stratégie générale et de son cadre programmatique 2005-2010*. Montréal : CRDI, Août 2003, 22p.

HARDER Lois, PATTEN Steve (eds.). *The Chrétien Legacy. Politics and Public Policy In Canada*. McGill-Queen's University Press : Montréal & Kingston, 2006, 341p.

HAWES Michael K. *Principal Power, Middle Power or Satellite ? Competing Perspectives in the Study of Canadian Foreign Policy*. North York : York Research Program In Strategic Studies, 1984, 52p.

HEAD Ivan, TRUDEAU Pierre. *The Canadian Way : Shaping Canada's Foreign Policy, 1968-1984*, Toronto : McClelland and Stewart, 1995, 361p.

HERVOUET Gérard (dir.). *Les Politiques Étrangères Régionales du Canada : Éléments et Matériaux*. Québec : Centre québécois des relations internationales, 1983, 244p.

HILLMER Norman, STEVENSON G. *A Foremost Nation. Canadian Foreign Policy in a Changing World*. Toronto : McClelland and Stewart, 1977, 296p.

HILLMER Norman, GRANATSTEIN J. L. *Empire to Umpire. Canada and the World to the 1990s*. Mississauga (Ontario) : Copp Clark Longman, 1994, 373p.

HOLMES John W., *The Shaping of Peace : Canada and the Search for World Order, 1943-1957*. Vol. 2. Toronto Buffalo : University of Toronto Press, 1982.

KEATING Tom. *Canada and World Order : the Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*. Toronto : McClelland and Stewart, 1993, 266p.

LEGAULT Albert, FORTMANN Michel. *Une Diplomatie de l'espoir : le Canada et le désarmement, 1945-1988*. Québec : Presses de l'Université Laval, 1989, 683p.

LUMSDEN Ian (ed). *Close the 49th Parallel Etc : The Americanization of Canada*. Toronto : University of Toronto Press, 1970, 336p.

LYON Peyton V., TOMLIN Brian W. *Canada as an International Actor*. Toronto : MacMillan, 1979, 209p.

MACKAY R.A. *Canadian Foreign Policy 1945-1954. Selected Speeches and Documents*. Toronto : McClelland & Stewart **Erreur ! Signet non défini.**, 1971, 407p.

MARTIN Lawrence. *Pledge of Allegiance : the Americanization of Canada in the Mulroney Years*. Toronto : McClelland and Stewart **Erreur ! Signet non défini.**, 1993, 296p.

MATTHEWS Robert O., PRATT Cranford. *Human Rights In Canadian Foreign Policy*, Montréal : McGill's – Queen University Press, 1988, 375p.

MELAKOPIDES Costas. *Pragmatic Idealism : Canadian Foreign Policy, 1945-1955*. Montréal : McGill – Queen's University Press, 1998, 241p.

MORIN Claude. *L'Art de l'impossible. La Diplomatie Québécoise depuis 1960*. Montréal : Boréal, 1987, 472p.

NOSSAL Kim R. *The Politics of Canadian Foreign Policy*. 3^e édition, Scarborough, Prentice Hall, 1997, 232p.

PAINCHAUD Paul. *De MacKenzie King à Pierre Trudeau. Quarante ans de politique étrangère canadienne*. Québec : Presses de l'Université Laval, 1989, 748p.

PEARSON Lester B. *Words and Occasions : an Anthology of Speeches and Articles Selected from his Papers*. Cambridge (Massachusetts) : Harvard University Press, 1970, 296p.

REID Escott, *Radical Mandarin : the Memoirs of Escott Reid*. Toronto : University of Toronto Press, 1989, 425p.

STAIRS Denis. *The Diplomacy of Constraint : Canada, the Korean War and the United States*. Toronto : University of Toronto Press, 1974, 373p.

WATKINS Melville H. *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*. Ottawa : Privy Council, 1968.

WOOD Bernard. *The Middle Powers and the General Interest*. Ottawa : North-South Institute, 1988, 31p.

Articles et chapitres d'ouvrages

APPEL MOLOT Maureen. Where do we, should we, or can we sit ? A review of the Canadian foreign policy literature. *International Journal of Canadian Studies*, Spring 1990, p. 77-97.

BERRY Victoria, MCCHESENEY Allan. Human Rights and Foreign Policy-Making. In MATTHEWS R.O., PRATT C. *Human Rights in Canadian Foreign Policy*. Montréal : McGill – Queen's University Press, 1988, p. 59-78.

BOTHWELL Robert. Canada's Moment : Lester Pearson, Canada, and the World. In HILLMER N. (ed). *Pearson, the Unlikely Gladiator*. Montréal : McGill – Queen's University Press, 1999, p. 19-30.

BOTHWELL Robert. The Canadian Isolationist Tradition. *International Journal*, 53 (4), Winter 1998-99, p. 76-87.

CHAPNICK Adam. The Canadian Middle Power Myth. *International Journal*, 55 (2), Spring 2000, p. 188-206.

CLAXTON Brooke. The place of Canada in the post-war organization. *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 10, November 1944, p. 409-421.

COHEN Andrew. Pearsonianism. In HILLMER N. (ed). *Pearson, the Unlikely Gladiator*. Montréal : McGill – Queen's University Press, 1999, p. 153-160.

CONSEIL CANADA 21. *Le Canada et la Sécurité Commune au 21^{ème} siècle*. Toronto : Université de Toronto, Centre for International Studies, 1994, 85p.

COOPER Andrew F. In Search of Niches : Saying 'Yes' and Saying 'No' in Canada's International Relations. *Canadian Foreign Policy*, 3 (3), Autumn 1995, p. 1-13.

EAYRS James. Defining a New Place for Canada in the Hierarchy of World Powers. *International Perspectives*, May – June 1975, p. 15-24.

GLAZEBROOK G. P. de T. The Middle Powers in the United Nations System. *International Organization*, 1(2), June 1947, p. 307-315.

GROSS STEIN Janice. Canada 21 : A Moment and a Model. *Canadian Foreign Policy*, 2(1), Spring 1994, p. 9-13.

HAMPSON Fen Osler, OLIVER Dean F. Pulpit Diplomacy : a Critical Assessment of the Axworthy Doctrine. *International Journal*, 53 (3), Summer 1998, p.379-407.

HILLMER Norman, CHAPNICK Adam. The Axworthy Revolution. In HAMSPON F. O., HILLMER N. et APPEL MOLOT M. (eds.). *Canada Among Nations 2001. The Axworthy Legacy*. Toronto : J. Lorimer and Co, 2001, p.67-88.

HOLMES John W. Most Safely in the Middle. In BRATT D., KUKUCHA C. J. (eds.). *Readings in Canadian Foreign Policy: Classic Debates and New Ideas*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 9-21.

KEATING Tom. The 'new look' In Canada's foreign policy. *International Journal*, 48, (4), Autumn 1993, p. 721-748.

KEATING Tom. A Passive Internationalist. Jean Chrétien and Canadian Foreign Policy. In HARDER L., PATTEN S. (eds.). *The Chrétien Legacy. Politics and Public Policy In Canada*, McGill-Queen's University Press : Montréal & Kingston, 2006, p. 124-141.

KIRTON John J.. Foreign Policy Decision-making in the Trudeau Government : Promise and Performance. *International Journal*, 33, Spring 1978, p. 287-311.

MICHAUD Nelson. Le Québec International : de l'innovation à l'adaptation ? Vers la dénationalisation de la politique étrangère. Le Canada et le Québec en perspective comparée : Colloque : CRECQSS – IEP Bordeaux, 4 et 5 mai 2006.

NOSSAL Kim R. The PM and the SSEA in Canada's Foreign Policy : Dividing the Territory. *International Journal*, 50 (1), Winter 1994-95, p. 189-208.

PAINCHAUD Paul. Middlepowermanship as an Ideology. In GORDEN J. King (ed). *Canada's Role as a Middle Power*. Toronto : Canadian Institute of International Affairs, 1966, p. 29-35.

POTTER Evan. Niche Diplomacy and Canadian Foreign Policy. *International Journal*, 52 (1), Winter 1996-1997, p. 25-38.

POTTER Evan. Canada and the new Public Diplomacy. *International Journal*, 58(1), Winter 2002-2003, p. 43-65.

ST. LAURENT Louis S. The foundations of Canadian policy in world affairs. Toronto : University of Toronto Press, 1947, 45p.

STAIRS Denis. Will and Circumstance and the Postwar Study of Canada's Foreign Policy. *International Journal*, 50 (4), 1994-95, p. 9-39.

Maintien de la paix

Ouvrages

COULON Jocelyn. *Le Canada et les opérations de paix : un engagement à redéfinir*. Ottawa : Council for Canadian Security in the 21st century, CCS Research Paper, Centre Lester Pearson, avril 2001.

DONNEUR André, PARISEAU Jean (dirs.). *Regards sur le système de défense du Canada*. Toulouse : Centre d'Études et de Recherche sur l'Armée, Presses de l'IEP de Toulouse, 1989, 238p.

FORTMAN Michel. La politique de défense canadienne. In PAINCHAUD P. *De MacKenzie King à Pierre Trudeau. Quarante ans de politique étrangère canadienne*. Québec : Presses de l'Université Laval, 1989, p. 471-523.

GAMMER Nicholas. *From Peacekeeping to Peacemaking. Canada's Response to the Yugoslav Crisis*. Montréal : McGill – Queen's University Press, 2001, 432p.

HILLMER Norman, (ed.). *Pearson, the Unlikely Gladiator*. Montréal : McGill – Queen's University Press, 1999, 213p.

JOCKEL Joseph T. *Canada and International Peacekeeping*. Washington D.C : Center for strategic and International studies, 1994, 83p.

MARTEINSON John. Editorial. *Canadian Defense Quarterly*, 24 (2), 1994, p. 1-3.

MARTIN Paul. *Canada and the Quest for Peace*. New York ; London : Columbia University Press, 1967, 93p.

MINIFIE James M. *Peacemaker or Powdermonkey : Canada's Role in a Revolutionary World*, Toront : McClelland and Stewart, 1961, 183p.

MORISON Alex (ed). *The Changing Face of Peacekeeping*. Proceedings of Peacekeeping 93, Ottawa : The Canadian Institute of Strategic Studies, 1993.

MORTON Desmond. *Une histoire militaire du Canada, 1608-1991*. Sillery : Les Éditions du Septentrion, 1992, 414p.

PEARSON Geoffrey A. H. *Seize the Day and Crisis Diplomacy*. Ottawa : Carleton University Press, 1993, 190p.

ROUSSEL Stéphane (dir.). *Culture stratégique et politique de défense. L'expérience canadienne*. Outremont (Québec) : Athéna éditions, 2007, 228p. .

TAYLOR Alastair, COX David et GRANASTEIN J. L. *Peacekeeping : International Challenge and Canadian Response*. *Contemporary Affairs*, 39, Toronto : The Canadian Institute for International Affairs, 1968, 221p.

TESSIER Manon, COULON Jocelyn (dirs.). *Guide du maintien de la paix. Textes, documents et sites*. Outremont : Éditions Athéna, 2003, 191p.

Articles et chapitres d'ouvrages

ARMSTRONG-WHITWORTH Peter. La BIRFA représente-t-elle la contribution canadienne de l'avenir aux opérations onusiennes de paix ? *Revue militaire canadienne*, été 2007, p. 25-34.

BAXTER W. H. Canada and International Peacekeeping. *International Perspectives : Peacekeeping and International Relations*, 19 (9), January 1991, p. 1-5.

BLAND Douglas. Tout ce qu'un militaire doit savoir sur l'élaboration de la politique de défense au Canada. In Roussel S. (dir.). *Culture stratégique et politique de défense. L'expérience canadienne*. Outremont (Québec) : Athéna éditions, 2007, p. 129-143.

BRATT Duane. Niche-Making and Canadian Peacekeeping. *Canadian Foreign Policy*, 6 (3), Spring 1999, p. 73-84.

COHEN Maxwell. The United Nations Emergency Force : A Preliminary View. *International Journal*, 12 (2), 1957, p. 109-127.

COULON Jocelyn. Le Canada et le maintien de la paix. In TESSIER M. et COULON J. (dirs.). *Guide du maintien de la paix. Textes, documents et sites*. Outremont : Éditions Athéna, 2003, p. 39-61.

COX David. Canada and the United Nations : Pursuing Common Security through Global Institutions. *Canadian Foreign Policy*, Spring 1994, p. 63-78.

DAVID Charles-Philippe, ROUSSEL Stéphane. Une espèce en voie de disparition ? La politique de puissance moyenne du Canada après la guerre froide. *International Journal*, 52, Winter 1996-1997, p. 39-58

DAVID Charles-Philippe et ROUSSEL Stéphane. 'Middle Power Blues' : Canadian Policy and International Security after the Cold War. *American Review of Canadian Studies*, 28 (1-2), 1999, p. 131-156.

DEWITT David B. National Defense vs Foreign Affairs : Culture Clash in Canadian Security Policy. 45^{ème} convention de l'International Studies Association : Montréal, Mars 2004.

EAYRS James. Canadian Policy and Opinion During the Suez Crisis. *International Journal*, 12 (2), 1957, p. 97-108.

FORTMANN Michel. Le Canada et le maintien de la paix. In DONNEUR A. et PARISEAU J. (dirs.). *Regards sur le système de défense du Canada*. Toulouse : Centre d'Études et de Recherche sur l'Armée, Presses de l'IEP de Toulouse, 1989, p. 105-135.

GERVAIS Myriam, ROUSSEL Stéphane. De la sécurité de l'État à celle de l'individu : l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996). *Études Internationales*, 29(1), mars 1998, p.25-49.

GIGUÈRE Richard. Le Canada et le maintien de la paix : avons-nous atteint les limites de l'altruisme ? Colloque annuel de l'Association des étudiants en Études canadiennes de l'Université McGill, 6^{ème} édition, Québec : Institut québécois des hautes études internationales, mars 2001.

GOSSELIN Guy. Le Canada et les Nations Unies. In PAINCHAUD P. *De MacKenzie King à Pierre Trudeau. Quarante ans de politique étrangère canadienne*. Québec : Presses de l'Université Laval, 1989, p. 167-192.

GRANATSTEIN Jack. Canada : Peacekeeper. A survey of Canada's participation in Peacekeeping operations. In TAYLOR A., COX D. et GRANATSTEIN J. *Peacekeeping : International Challenge and Canadian Response. Contemporary Affairs*, 39, 1967, p. 93-189.

GRANATSTEIN Jack L. Canada and Peacekeeping : Image and Reality. In GRANATSTEIN J. L. (ed). *Canadian Foreign Policy. Historical Readings*. Toronto : Copp Clark Pitman Ltd, 1986, p. 232-241.

SOCKEL Joe, SOKOLSKY Joel. Lloyd Axworthy's legacy. Human security and the rescue of Canadian defence policy. *International Journal*, 56 (1), Winter 2000-2001, p. 1-18.

MALONEY Sean M. Une force mobile mondiale : la riposte graduée, le maintien de la paix et les origines du Commandement de la force mobile, 1958-1964. *Le Bulletin de doctrine et d'Instruction de l'Armée de Terre*, 3 (3), Automne 2000, p. 22-37.

MARTIN Pierre, FORTMANN Michel. Canadian Public Opinion and Peacekeeping in a Turbulent World. *International Journal*, 50 (2), Spring 1995, p. 370-401.

MORTON Desmond. Que faut-il faire ? La sécurité militaire du Canada dans les années 1990. *Paix et Sécurité*, été 1990.

OLIVER Dean F. The Canadian Military after Somalia. HAMPSON F. O., APPEL MOLOT M. *Canada among Nations 1998 : Leadership and Dialogue*. Toronto : Oxford University Press, 1998, p. 99-118.

PICHAT Stephen K. Le Maintien de la Paix, le Désarmement et une Force Internationale : un paradoxe. *Maintien de la Paix : Évolution ou Extinction ?*, publications de l'UNIDIR, Genève, 2000, p. 7-22.

RIOX Jean-Sébastien. Two Solitudes : Quebecers' Attitudes Regarding Canadian Security and Defence Policy. *Canadian Defence and Foreign Affairs Institute Research Paper Series*, 1(1), 2005, p.4-34.

STANLEY George F. Failure At Suez. *International Journal*, 12 (2), Spring 1957, p. 90-96.

TACKABERRY R.B. Organizing and Training Peace-keeping Forces : The Canadian View. *International Journal*, 22 (2), Spring 1967, p. 194-209.

TESSIER Manon, FORTMAN Michel. Le maintien de la paix et les Conservateurs : une nouvelle approche ? *Études Internationales*, 31(2), juin 2000, p. 311-327.

WILLIAMS D.C. International Peacekeeping : Canada's Role. In MACDONALD R. et al. *Canadian Perspectives on International Law and Organization*. Toronto : University of Toronto Press, 1974, 972p.

Politique du Canada en Afrique

Ouvrages

CATHELIN Mélanie. *Les enjeux de la politique canadienne d'aide au développement en Afrique*. Mémoire de DEA : Science politique : Institut d'études politiques de Bordeaux : 2001, 110p.

FREEMAN Linda. *The Ambiguous Champion. Canada and South Africa in the Trudeau and Mulroney Years*. Toronto : University of Toronto Press, 1997, 466p.

NOSSAL Kim Richard. *Statism, Realism : Canadian Policy toward the Third World*. Toronto : University of Toronto : Development Studies, 1984, 48p.

PRATT Cranford. *Middle Power Internationalism : The North South Dimension*. Kingston & Montreal : McGill – Queen's University Press, 1990, 184p.

PRATT Cranford (ed.). *Canadian International Development Assistance Policies. An Appraisal*. Montreal & Kingston : McGill-Queens University Press, 1994, 352p.

SCHLEGEL John P. *The Deceptive Ash : Bilingualism and Canadian Policy in Africa : 1957-1971*. Washington : University Press of America, 1978, 463p.

SPOONER Kevin. *Canada, the Congo Crisis, and United Nations Peacekeeping*. Dissertation (M.A) : Ottawa : Carleton University, 2002, 471p.

STOKKE Olav (ed). *Middle Powers and Global Poverty : The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala : Scandinavian Institute of African Studies, 1988.

Articles et chapitres d'ouvrages

ANGLIN Douglas. Towards a Canadian Policy on Africa. *International Journal*, 15 (4), 1960, p. 290-310.

CLARK Andrew. Coordonnée ou improvisée ? La politique canadienne envers l'Afrique subsaharienne dans les années 1980. Ottawa : Institut Nord-Sud, 1991, 65p.

GERVAIS Myriam. Le Canada et l'Afrique. In DONNEUR A. P., SOLDATOS P. *Le Canada à l'ère de l'après-Guerre froide et des blocs régionaux*. North York (Ontario) : Captus Press, 1993, p. 103-133.

GERVAIS Myriam. Dimension politique de l'ajustement et redéfinition du rôle de l'État africain : position de l'aide canadienne. *Cahiers du GEMDEV*, 24, juin 1996, p. 68-77.

GILLIES David. Export Promotion and Canadian Development Assistance. In PRATT C. (ed). *Canadian Development assistance Policies : an Appraisal*. Montréal : McGill-Queen's University Press, 1994, p. 186-209.

HOUNDJAHOUÉ Michel. Essai sur l'étude de la coopération bilatérale entre le Canada et l'Afrique francophone, 1961-1981. *Études Internationales*, 13(2), juin 1982, p. 263-82.

HOWARD Rhoda E. Black Africa and South Africa. In MATTHEWS R.O., PRATT C. *Human Rights In Canadian Foreign Policy*. Montréal : McGill's – Queen University Press, 1988, p. 265-284.

ISLAM Nasir, MORRISSON David. Introduction : Governance, Democracy and Human Rights. *Canadian Journal of Development Studies*, Special Issue, 1996, p. 5-25.

KEENLEYSIDE Tom A. Aiding Rights : Canada and the Advancement of Human Rights. In PRATT C. (ed.). *Canadian International Development Assistance Policies*. Montreal & Kingston : McGill-Queens University Press, 1994, p. 240-267.

LICARI Wilfrid-Guy. L'élaboration et la pratique de la politique canadienne en Afrique. *Canadian Journal of African Studies*, 18 (2), 1984, p. 417-422.

MARCHÉS TROPICAUX ET MÉDITERRANÉENS. La coopération du Canada au développement de l'Afrique. L'aide publique au développement. 19 avril 1985.

MARCHÉS TROPICAUX ET MÉDITERRANÉENS. Le Canada et l'Afrique. 16 décembre 1988.

MARCHÉS TROPICAUX ET MÉDITERRANÉENS. Quatrième Sommet de la Francophonie. 29 novembre 1991.

MORRISON David. *Aid and Ebb Tide : a History of CIDA*. Montréal : MacGill-Queen's University Press, 1999, 602p.

MORRISON David R. The Choice of Bilateral Aid Recipients. In PRATT C. (ed.). *Canadian International Development Assistance Policies. An Appraisal*. Montreal & Kingston: McGill-Queens University Press, 1994, p. 123-156.

NOSSAL Kim R. Cabin'd, Cribb'd, ConfIn'd?: Canada's Interests in Human Rights. In MATTHEWS R.O., PRATT C. *Human Rights In Canadian Foreign Policy*, Montréal : McGill's – Queen University Press, 1988, p. 46-59.

PELLETIER Jean-Guy. Les relations entre le Québec et l'Afrique. *Revue canadienne des études africaines*, 15 (1), 1981, p. 117-20.

PRATT Cranford. Humane Internationalism and Canadian Development Assistance Policies. In PRATT C. (ed.). *Canadian Development Assistance Policies : An Appraisal*. Montréal : McGill-Queen's University Press, 1994, p. 334-370.

PRATT Cranford. Competing Rationales for Canadian Development Assistance. Reducing Global Poverty, Enhancing Canadian Prosperity and Security or Advancing Human Security. *International Journal*, 54(2), Spring 1999, p. 306-323.

PRATT Cranford. Ethical Values and Canadian Foreign Aid Policies. *Canadian Journal of African Studies*. 37 (1), 2003, p. 84-101.

RAWKINS Philip. An Institutional Analysis of CIDA. In PRATT C. (ed.). *Canadian International Development Assistance Policies. An Appraisal*. Montreal & Kingston : McGill-Queens University Press, 1994, p. 156-185.

SABOURIN Louis. Les programmes canadiens de coopération avec les États de l'Afrique. *Études Internationales*, 1 (4), 1970, p. 73-87.

SABOURIN Louis. Le Canada et l'Afrique francophone. *Revue française d'études politiques africaines*, juin 1970, p. 33-45.

RUDNER Martin. Canada in the World : Development Assistance in Canada's New Foreign Policy Framework. *Canadian Journal of Development Studies*, 17 (2), Fall 1995, p. 193-220.

THÉRIEN Jean-Philippe. Les organisations non gouvernementales et la politique canadienne d'aide au développement. *Canadian Public Policy*, 17 (1), mars 1991, p. 37-51.

THÉRIEN Jean-Philippe. Intérêts nationaux et coopération multilatérale : le Canada et les banques multilatérales de développement. *Études Internationales*, 23 (2), juin 1992, p. 395-416.

THÉRIEN Jean-Philippe. Canadian Aid : a Comparative Analysis. In PRATT C. (ed.). *Canadian International Development Assistance Policies. An Appraisal*. Montreal & Kingston : McGill-Queens University Press, 1994, p. 314-333.

THÉRIEN Jean-Philippe. Le Canada et l'Afrique francophone : jeu d'une puissance moyenne à la périphérie. *Politique africaine*, 53 (1), mars 1994, p. 143-150.

Politique canadienne de gestion des conflits en Afrique

Ouvrages

ALLEN Gregory Sens. *La Somalie et l'évolution du maintien de la paix : les conséquences pour le Canada*. Ottawa : Commission d'Enquête sur le Déploiement des Forces Canadiennes en Somalie, 1997, 162p.

BUGINGO François. *La mission au Rwanda. Entretiens avec le général Guy Tousignant*. Montréal : Éditions Liber, 1997, 277p.

CASTONGUAY Jacques. *Les Casques bleus au Rwanda*. Paris : L'Harmattan, 1998, 275p.

DALLAIRE Roméo (Lt-Gal). *J'ai serré la main du diable. La faillite de l'humanité au Rwanda*. Outremont : Libre Expression, 2003, 684p.

DAWSON Grant, *Here is Hell. Canada's Engagement in Somalia*. Vancouver & Toronto : University of British Columbia Press, 2007, 240p.

OFF Carol, *The Lion, the Fox and the Eagle. A Story of Generals and Justice in Yugoslavia and Rwanda*. Toronto : Random House, 2000, 406p.

Le Canada et les pays africains francophones. Rapport de la conférence régionale tenue les 21, 22 et 23 janvier 1965 à Montréal : Québec, Commission nationale canadienne pour l'UNESCO, 1965.

Articles et chapitres d'ouvrages

ADELMAN Howard, BAXTER Laurence J., The Multi-National Force for Eastern Zaire: The conception planning and termination of OP Assurance , ADELMAN H., RAO G. C. (eds.). *War and Peace In Zaire/Congo. Analysing and Evaluating Intervention: 1996-1997*. Trenton : Africa World Press, 2004, p. 253-281.

ADELMAN Howard, Canadian Policy In Rwanda, dans ADELMAN H., SUHRKE A. (eds.). *The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, New Brunswick/London : Transaction Publ, 1999, p. 187-205.

BRODEUR Jean-Paul. Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992-1995) – Partie 2. *Cultures & Conflits*, 29-30, 1998, p. 194-211.

BROWN Chris. Africa in Canada Foreign Policy 2000 : the Human Security Agenda. In HAMSPON F. O., HILLMER N. et APPEL MOLOT M. (eds.). *Canada Among Nations 2001. The Axworthy Legacy*. Toronto : J. Lorimer and Co, 2001, p.192-212.

COOPER Andrew F., TAYLOR Ian. "Made In Africa" versus "out of Africa": Comparing South Africa's non-Leadership with Canada's Leadership in the 1996 Crisis in Eastern Zaire. *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 39 (1), March 2001, p. 23-41.

HOOEY David. The South as a Threat? (Re)Assessing the North-South Dimension of Canadian National Security. *Canadian Journal of Development Studies*, 19(3), 1998, p. 461-491.

KILGOUR David, Rwanda : une nation assiégée, dans BUGINGO F. *La mission au Rwanda. Entretiens avec le général Guy Tousignant*. Montréal : Éditions Liber, 1997, p. 225-245.

Littérature Grise

Gouvernement du Canada

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI). *Stratégie de Coopération au Développement International, 1975-1980*. Hull : Information Canada, 1975, 44p.

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI). *Partageons Notre Avenir. L'assistance canadienne au développement international*. Hull : Ministre des approvisionnement et services Canada, 1987, 95p.

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI). *Rapport statistique sur l'aide publique au développement. Année financière 1988-1989*. Hull : Direction des sources de l'information et de la gestion, 1990.

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI). *Rapport statistique sur l'aide publique au développement. Année financière 1989-1990*. Hull : Direction des sources de l'information et de la gestion, 1991.

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI). *Rapport statistique sur l'aide publique au développement. Année financière 1990-1991*. Hull : Direction des sources de l'information et de la gestion, 1992.

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI). *Rapport statistique sur l'aide publique au développement. Année financière 1991-1992*. Hull : Direction des sources de l'information et de la gestion, 1993.

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI). *Opinion des Canadiens sur la crise au Rwanda et les efforts de secours*. Hull : Agence canadienne de développement international, 1995, 43p.

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI). *Politique du Gouvernement canadien pour l'ACDI en matière de Droits de la Personne, de Démocratisation et de Bon Gouvernement*. Hull : Agence canadienne de développement international, 1995, 9p.

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI). *Rapport statistique sur l'aide publique au développement. Année financière 2000-2001*. Hull : Agence canadienne de développement international, 2002.

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI). *Afrique 21 : une vision de l'Afrique pour le 21^{ème} siècle*. Hull : Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient, 1991.

CANADA. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE. *Défis et engagements : une politique de défense pour le Canada*. Ottawa : Ministre des approvisionnements et services, 1987, 89p.

CANADA. *Budget des dépenses. Partie III. Défense nationale*. Canada : Ministre des approvisionnements et services, 1992.

CANADA. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE. Livre blanc sur la Défense nationale de 1994. Ottawa : Ministère de la Défense nationale, 1994, 50p.

CANADA. BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL. Rapport du vérificateur général à la Chambre des Communes : chapitre 6, le maintien de la paix – Affaires étrangères et commerce international Canada. Ottawa : bureau du vérificateur général, 1996. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_199605_06_f_5037.html.

CANADA. BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL. Rapport du vérificateur général à la Chambre des Communes : chapitre 28, Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs. Ottawa : bureau du vérificateur général, 1996. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_199812_28_f_9334.html.

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL. *Vivre à l'abri de la peur. La politique étrangère du Canada en matière de sécurité humaine*, Ottawa : MAECI / DFAIT, 2002, 16p.

CAMPNEY Ralph, Secretary of State for National Defence. *Report on National Defence*. Ottawa : E. Cloutier, Queen's Printer, 1957, 60p.

CLARK Joe, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. *Compétitivité et sécurité. Orientations pour les relations extérieures du Canada*, Ottawa : Ministre des approvisionnements et services, 1985, 43p.

CLARK Joe, Secretary of State for External Affairs. *Canada's International Relations : Response of the Government of Canada to the Report of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons*, Ottawa : Ministry of supply and services Canada, December 1986, 91p.

CLAXTON Brooke, M.P., Minister of National Defence. *Canada's Defence : information on Canada's defence achievements and organization*. Ottawa : Minister of National Defence, 1947, 41p.

GOVERNMENT OF CANADA. *Government Response to the Recommendations of the Special Joint Parliamentary Committee Reviewing Canadian Foreign Policy*. Ottawa : Government of Canada, February 1995, 104p.

GOUVERNEMENT DU CANADA. Les opérations de paix de l'ONU : vers une capacité de réaction rapide / rapport du Gouvernement du Canada. Ottawa : Ministère des affaires étrangères et du commerce international, 1995, 88p.

GOUVERNEMENT DU CANADA. *Le Canada dans le Monde. Énoncé du gouvernement*. Ottawa : Canada Communications Group, 1995, 51p.

GOUVERNEMENT DU CANADA. *L'aide au développement*. Gouvernement du Canada : Division des affaires politiques et sociales, 2 mai 2003. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/CIR/7916-f.htm>.

HAMPSON Fen Osler, HAY John B. *Le contexte politique au Canada. Document de fond commandé par le Centre de recherches sur le développement International en vue de l'élaboration de sa stratégie générale et de son cadre programmatique 2005-2010*, Montréal : Août 2003.

HELLYER Paul T., Minister of National Defence. *Discours à l'appui de la Loi sur la réorganisation des forces canadiennes*. Ottawa : Ministère de la Défense nationale, 1966, 50p.

LAROSE-EDWARDS Paul, *The Rwandan Crisis of April 1994. The Lessons Learned*. Report for the Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa: International Human Rights, Democracy and Conflict Resolution, 1994, 86p.

LÉTOURNEAU Gilles. *Un héritage déshonoré : les leçons de l'affaire somalienne*. Ottawa : Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, 5 volumes, Juin 1997, 1911p.

MAC EACHEN Allan J. *Convergences Afro-canadiennes*, rapport présenté à la Chambre des Communes par l'honorable Allan J. Mac Eachen, Secrétaire d'État aux Affaires Extérieures et ministre chargé de l'ACDI à l'issue de la tournée qu'il a effectuée en Afrique du 15 au 26 avril 1975. Ottawa : Ministre des approvisionnements et services, 1975.

MINISTER OF NATIONAL DEFENCE. *Defence in the 70s : White Paper on Defence*. Ottawa: Department of National Defence, 1971, 50p.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE. *Défis et engagement : une politique de défense pour le Canada*. Ottawa : Ministère de la défense nationale, 1987, 89p.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE. *Équipe d'intervention en cas de catastrophe des Forces canadiennes*. 2005. http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=301.

SHARP Mitchell, Secretary of State for External Affairs. *Foreign Policy for Canadians*. Ottawa : Department of External Affairs, 1970.

Parlement – débats et rapports

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR. *Qui doit en profiter?* Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement. Ottawa : Ministre des approvisionnements et services, 2^e session, 33^e législature, 1987, 108p.

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Défense nationale et des affaires des Anciens combattants*. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 34^e législature, (12 décembre 1988 / 8 septembre 1993), 2^{ème} session, fascicule n°30, 1991.

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. SOUS-COMITÉ AU DÉVELOPPEMENT ET DES DROITS DE LA PERSONNE. CHAMBRE DES COMMUNES. Procès verbaux et témoignages du Sous-comité du développement et des droits de la personne. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 34^e législature, (12 décembre 1988 / 8 septembre 1993), 2^{ème} session, fascicules 8-12, 1991-1992.

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR. *Procès verbaux et témoignages du Sous-comité du Développement et des Droits de la personne*. Ottawa : Parlement du Canada, Ottawa : Imprimeur de la Reine, 34^e législature, (12 décembre 1988 / 8 septembre 1993), 2^{ème} session, fascicules 9 et 10, novembre – décembre 1991.

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. SOUS-COMITÉ AU DÉVELOPPEMENT ET DES DROITS DE LA PERSONNE. Procès verbaux et témoignages. La situation au Rwanda. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 34^e législature, (12 décembre 1988 / 8 septembre 1993), 3^{ème} session, fascicule 39, 5 mai 1993.

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS. Les dilemmes d'un gardien de la paix motivé : le Canada et le renouvellement du maintien de la paix. Ottawa : publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada, fascicule 49, juin 1993, 49p.

CANADA. PARLEMENT. SÉNAT. COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. Le Canada face au défi du maintien de la paix dans une ère nouvelle. Rapport du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères. Ottawa : Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, 1993, 105p.

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA. Débats. 35^{ème} législature, 1^{ère} session, (17 février 1994 / 5 février 1996), Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1994.

CANADA. PARLEMENT. COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. La « nouvelle » OTAN et l'évolution du maintien de la paix : conséquences pour le Canada. Ottawa : Sénat, comité permanent des Affaires étrangères, Avril 2000, 97p.

Documents ONU

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE. Résolution du 4 novembre 1956. New York : Nations unies, 998 (ES-I), 4 novembre 1956).

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE. CONSEIL DE SÉCURITÉ. Supplément à l'Agenda pour la Paix. Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies. New York : Nations unies, A/50/60, S/1995/1, 25 janvier 1995, 25p.

BOUTROS-GHALI Boutros. Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix. Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992. New York : Nations unies, 1992, 57p.

CONSEIL DE SÉCURITÉ. Rwanda. Conseil de sécurité New York : Nations unies, Conseil de sécurité, S/RES/872/93, 5 octobre 1993.

CONSEIL DE SÉCURITÉ. Rwanda. New York : Nations unies, Conseil de sécurité, S/RES/812, 12 mars 1993.

CONSEIL DE SÉCURITÉ. La situation concernant le Rwanda. New York : Nations unies, Conseil de sécurité, S/PRST/1994/75, 30 novembre 1994.

CONSEIL DE SÉCURITÉ. La situation dans la région des Grands Lacs. New York : Nations unies, Conseil de sécurité, S/RES/1080, 15 novembre 1996.

CONSEIL DE SÉCURITÉ. Déclaration du Président du Conseil de sécurité à la 3978^e séance du Conseil de sécurité, tenue le 12 février 1999, au sujet de la question intitulée Protection des civils touchés par les conflits armés. New York : Nations unies, Conseil de sécurité, S/PRST/1999, 12 février 1999.

CONSEIL DE SÉCURITÉ. Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils en période de conflit armé. New York : Nations unies, Conseil de sécurité, S/1999/957, 8 septembre 1999.

CONSEIL DE SÉCURITÉ. Les civils au cours des conflits armés. New York : Nations unies, Conseil de sécurité, S/RES/1265, 17 septembre 1999.

CONSEIL DE SÉCURITÉ. La situation en République démocratique du Congo. New York : Nations unies, Conseil de sécurité, S/RES/1279, 30 novembre 1999.

CONSEIL DE SÉCURITÉ. Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda. New York : Nations unies, Conseil de sécurité, S/1999/1257, 16 décembre 1999.

CONSEIL DE SÉCURITÉ. Situation concernant la République démocratique du Congo. New York : Nations unies, Conseil de sécurité, S/RES/1291, 24 février 2000.

NATIONS UNIES. Charte des Nations Unies, comprenant le statut de la Cour Internationale de justice, signée à San Francisco le 26 juin 1945. Paris : Imprimerie Nationale, 1945, 85p.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT. Rapport mondial sur le développement humain. Un agenda pour le sommet social. Paris : Economica, 1994, 239p.

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Assistance Mission to Rwanda. New York : Nations unies, Secrétaire général, S/1994/1133, 6 October 1994.

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. Report of the Secretary-General on security In the Rwandese refugee camps. New York : Nations unies, Secrétaire général, S/1994/1308, 18 November 1994,

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. Deuxième rapport du Secrétaire général sur la sécurité dans les camps des réfugiés rwandais, New York : Nations unies, Secrétaire général, 25 janvier 1995, S/1995/65.

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. Report of the Working Group on a Multinational United Nations Stand-by Forces High-Readiness Brigade. New York : Nations unies, Secrétaire général, A/51/5, S/1996/166, 5 mars 1996.

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation. New York : Nations unies, Assemblée générale, 55^{ème} session, Supplément n°1, A/55/1, 30 août 2000.

Archives

CASTONGUAY Jacques. L'intervention canadienne au Zaïre. Document non publié, rapport rédigé pour le ministère de la Défense nationale, date inconnue.

CFB Cornwallis : Canada's Peacekeeping Training Centre. A Blueprint for a Peacekeeping Training Centre of excellence. Prepared for the Province of Nova Scotia by Common Security Consultants and Stratman Consulting Inc., March 1992. Suivi de DND comments on the report prepared in March 92 for the Province of Nova Scotia by Common Security Consultants and Stratman Consulting Inc. (AH) 1992/00272, 88p.

Canada's decision in May 1994 to join an expanded peacekeeping force in Rwanda. (A) 96/1167, 346p.

Request for the month of August 1993 all entries made in the deputy minister's correspondence log. (A) 96/0291, 114p.

Request for the month of October 1993 all entries made in the deputy minister's correspondence log. (A) 96/0293, 25p.

Request for the month of January 1994 all entries made in the deputy minister's correspondence log. (A) 96/0296, 39p.

Request for the month of March 1994 all entries made in the deputy minister's correspondence log. (A) 96/0298, 51p.

Request for the month of April 1994 all entries made in the deputy minister's correspondence log. (A) 96/0299, 19p.

Request for the month of August 1994 all entries made in the deputy minister's correspondence log. (A) 96/0303, 68p.

Request for the month of September 1994 all entries made in the deputy minister's correspondence log. (A) 96/0304, 80p.

Request information for Canada's decision in the fall of 1996 to propose and lead a peacekeeping force to Zaire as well as the subsequent decision to withdraw the force. (A) 1996/1168, 1016p.

Request for Zaire peacekeeping lessons. (A) 97/0706, 45p.

Rwanda OP Assurance lessons learned, evaluating questionnaire reports. (A) 97/0671, 403p.

Exchange of all communications between MGen Dallaire and Personnel at UN HQ, in particular with MGen Maurice Baril during his service at the UN or with UN under-secretary for peacekeeping Kofi Annan. (A) 1999/0123, 231p.

All records and exchanges received and generated for the period 05 October 1993 to 30 September 1994 on the subject of UNAMIR between DND and the Privy Council Office. (A)1999/01281, 11p.

The documents, written or electronic on Colonel Serge Labbe's December 1994 trip to visit Canadian Airborne Regiment and other Canadian units in Rwanda. (A) 1999/01349, 4p.

All correspondence, briefing notes, reports and other documents provided to Defence Minister Art Eggleton on the subject of testimony given by General Maurice Baril and Lt. Gen. Romeo Dallaire before the United Nations inquiry in Rwanda. (A) 2000/00043, 108p.

Presse

The Globe and Mail ; The Toronto Star ; La Presse ; Le Soleil ; Le Devoir

Annexes

Annexe 1 – Liste des entretiens

1. Mme Claudie Gosselain, Agente de programme, Forum Afrique-Canada, Conseil canadien pour la coopération internationale, Ottawa, 5 avril 2001.
2. M. Mark Mostovac, Agent principal de développement, Direction du Golfe de la Guinée, ACDI, Hull, 6 avril 2001.
3. Mme Molly Kane, Directrice générale, Inter Pares, Ottawa, 9 avril 2001.
4. Mme Suzanne Brown, ACDI, 30 mars 2003.
5. Mme Carolyn Keeler, Direction de la Politique du maintien de la paix, MND, Ottawa, 31 mars 2003.
6. M. Peter Armstrong-Whitworth, Ottawa, 31 mars 2003.
7. Mme Catherine Fleming, Agent de programme, Direction de la consolidation de la paix et de la sécurité humaine, MAECI, Ottawa, 31 mars 2003.
8. M. David Wood, Agent de programme, MTAP, MDN, Ottawa, 1^{er} avril 2003.
9. M. Monty Montepare, Directeur de programme, MTAP, MDN, Ottawa, 1^{er} avril 2003.
10. Colonel Gaston Coté, Direction de la politique du maintien de la paix, Ottawa, MDN, 1^{er} avril 2003.
11. Lt. Colonel Jean-Marc Duhamel, Défense Nationale, Direction des politiques, Bureau Afrique, Ottawa, 14 janvier 2004.
12. M. Pascal Mukondé, Espace avenir, Montréal, 22 février 2004, (par téléphone).
13. M. Peter Oldham, Gestionnaire de programme, Institut canadien du service extérieur, Ottawa, 8 mars 2004.
14. Colonel Richard Blanchette, Directeur, Direction de la politique du maintien de la paix, MDN, Ottawa, 9 mars 2004.
15. M. Denis Tougas, Entraide Missionnaire, Montréal, 10 mars 2004.
16. M. Alphonse Cilumba, Axe Québec-Afrique Canada, Montréal, 11 mars 2004.
17. M. André Gosselin, Analyste régional, Programme de l'Afrique du centre et des Grands Lacs, Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient, ACDI, Hull, 12 mars 2004.
18. Mme Marie-Frédérique Roche, Agent principal de programme, Assistance humanitaire internationale, Direction générale des programmes multilatéraux, ACDI, Hull, 12 mars 2004.
19. M. Howard Adelman, Professeur (ret.), York University, 18 mars 2004, (par téléphone).

- 20.M. Jocelyn Coulon, Journaliste, Ottawa, 26 mars 2004.
- 21.M. Robert Fowler, Ambassadeur du Canada à Rome, Ottawa, 26 mars 2004.
- 22.Général (ret.) Maurice Baril, Ottawa, 26 mars 2004.
- 23.Mme Isabelle Roy, Directrice adjointe, GAF, MAECI, Ottawa, 26 mars 2004.
- 24.M. Marc-André Brault, Envoyé spécial pour la région des Grands lacs, MAECI, Ottawa, 26 mars 2004.
- 25.M. Peter Armstrong-Whitworth, MDN, Ottawa, 26 mars 2004.
- 26.Major Richard Garon, Officier des plans, Détachement de la coopération civilo-militaire, MDN, Québec. Plusieurs entretiens en 2004.
- 27.Lt-Colonel Denis Thompson, IDC, MAECI, Ottawa, 8 avril 2004.
- 28.Mme Anne-Marie Boursier, Directrice générale, Bureau Afrique, MAECI, Ottawa, 5 mai 2004 (par téléphone).
- 29.M. Louis-Robert Daigle, Directeur adjoint, GGDP, MAECI, 10 mai 2005 (par téléphone).
- 30.M. Robert Peck, Directeur, GAF, 10 mai 2005 (par téléphone).
- 31.M. Yvan Conoir, Directeur, Programmes régionaux, Centre Pearson pour le maintien de la paix, Montréal, 10 mai 2005.
- 32.M. Denis Paradis, Député, Chambre des Communes, Ottawa, 17 mai 2005.
- 33.M. David Kilgour, Député, Chambre des Communes, Ottawa, 18 mai 2005
- 34.Mme Isabelle Roy, Directrice adjointe, GAF, MAECI, Ottawa, 19 mai 2005.
- 35.M. Jean-Jacques Gauthier, Conseiller spécial, Bureau de l'Ambassadeure pour la région des Grands Lacs, Bureau de l'Afrique, MAECI, Ottawa, 19 mai 2005.
- 36.M. Jean Kamanzi, ACOR, Hull, 21 mai 2005.
- 37.Général (ret.) Maurice Baril, Ottawa, 22 mai 2005.
- 38.M. Marc-André Brault, Envoyé spécial pour la région des Grands lacs, MAECI, Québec, 23 mai 2005.
- 39.Lt Colonel Philippe Troistoff, KAIPTC, Accra, 20 juillet 2005.
- 40.Alan Horsley, KAIPTC, Accra, 26 juillet 2005.

Annexe 2 – Tableaux et figures concernant le maintien de la paix

Tableau 1 Liste des dix premiers contributeurs de personnel (soldats, policiers, observateurs) aux opérations de maintien de la paix de l'ONU (moyennes annuelles : 1991, 1997, 2003)

	1991		1997		2003	
1	Finlande	997	Pakistan	1 001	Pakistan	4 638
2	Autriche	967	Pologne	1 101	Bengladesh	3 587
3	Norvège	927	Bengladesh	1 081	Nigeria	2 861
4	Ghana	893	Russie	975	Inde	2 827
5	Népal	851	Canada	930	Ghana	2 119
6	Canada	849	Finlande	912	Népal	1 207
7	Irlande	816	Autriche	874	Uruguay	1 757
8	R.U	760	États-Unis	779	Jordanie	1 580
9	Suède	712	Ghana	767	Kenya	1 791
10	France	525	Inde	723	Afrique du Sud	893
sous-total	8 297		9 143		27 285	
total ONU	10 033		20 949		38 951	

Sources : Peacekeeping and International Relations (1992) et Global Policy Forum (1998 et 2004).

Évolution de la division du travail en maintien de la paix 1991-2003

FIGURE 1 - DIVISION DU TRAVAIL ONU – 1991

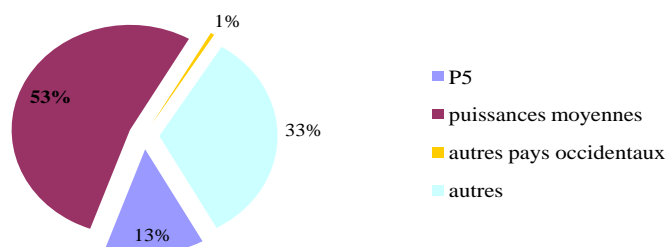


FIGURE 2 – DIVISION DU TRAVAIL ONU - 1997

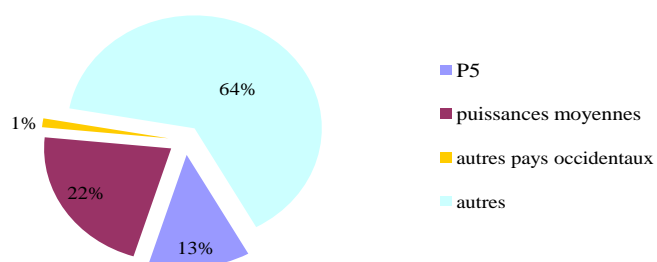
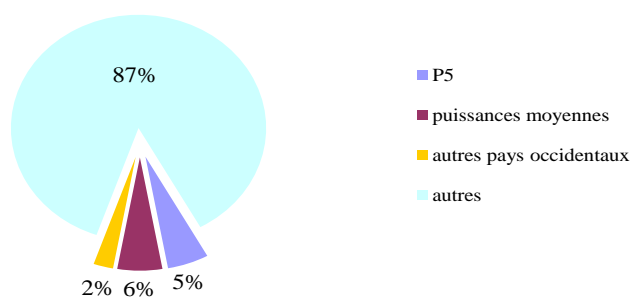


FIGURE 3 - DIVISION DU TRAVAIL ONU 2003



« *Puissances moyennes* » : Australie, Autriche, Canada, Danemark, Finlande, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Suède.

Autres pays occidentaux : Allemagne, Espagne, Japon, Pologne.

Autres : pays non-occidentaux et non-membres du Conseil de sécurité.

Liste des responsables politiques (1990-2003)

Premiers ministres

Brian Mulroney (Progressiste-Conservateur)
17 septembre 1984 – 24 juin 1993

Kim Campbell (Progressiste-Conservateur)
25 juin 1993 – 3 novembre 1993

Jean Chrétien (Libéral)
4 novembre 1993 – 11 décembre 2003

Ministère des Affaires étrangères

- Ministres des Affaires étrangères (jusqu'en 1993 : Secrétaire d'État aux Affaires extérieures)

Joe Clark (1984-1991)

Barbara Mc Dougall (1991-1993)

Perrin Beatty (1993)

André Ouellet (1993-1996)

Lloyd Axworthy (1996-2000)

John Manley (2000-2002)

Bill Graham (2002-2004)

- Sous-ministres des Affaires étrangères (jusqu'en 1993 : Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures)

J. Reid Morden (1991-1994)

Gordon S. Smith (1994-1997)

Donald W. Campbell (1997-2000)

Gaetan Lavertu (2000-2003)

- Représentant permanent du Canada aux Nations Unies

Robert Fowler (1995 – 2000)

Paul Heinbecker (2000 – 2003)

- Représentant personnel du Premier ministre du Canada pour l’Afrique

Robert Fowler (2000-2006)

- Secrétaire d’État-Afrique
Christine Stewart (1993 - 1997)

David Kilgour (1997-2002)

Denis Paradis (2002-2003)

Ministère de la Défense nationale

- Ministres

Marcel Massé (1991-1993)

Kim Campbell (1993)

Tom Siddon (1993)

Doug Young (1995 -1997)

Art Eggleton (1997 – 2002)

John McCallum (2002 – 2003)

- Sous-ministres de la Défense nationale

Robert Fowler (1989-1995)

Louise Fréchette (1995 - 1998)

- Chefs d’État-major

Général John de Chastelain (1989-1995)

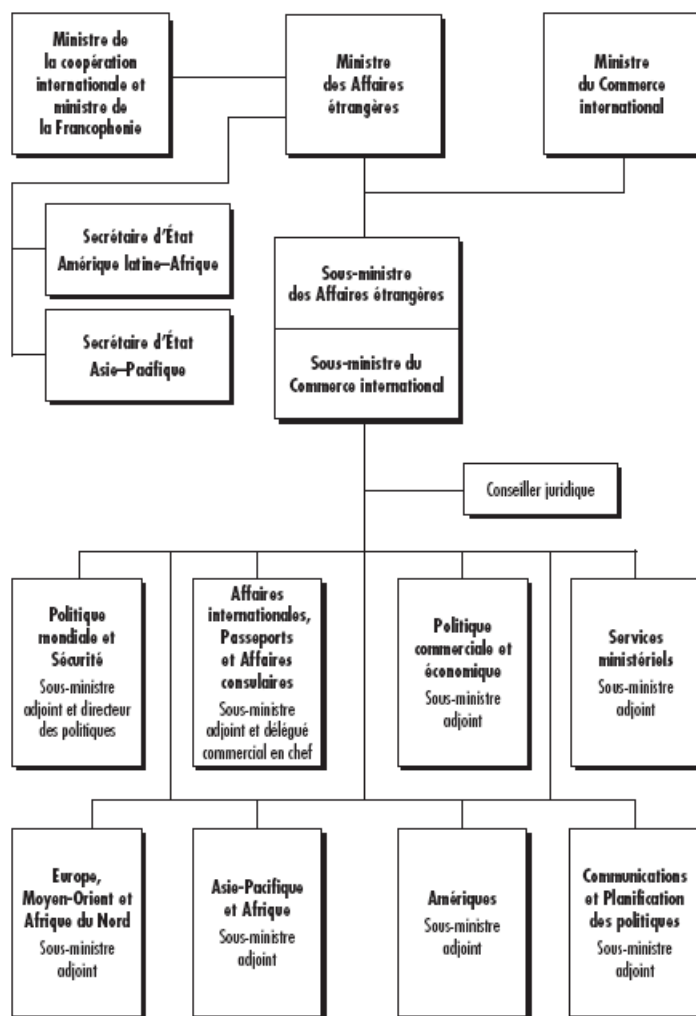
Général Jean E. Boyle (1995-1996)

Vice-amiral Larry Murray (1996-1997)

Général Maurice Baril (1997-2001)

Structure organisationnelle du MAECI

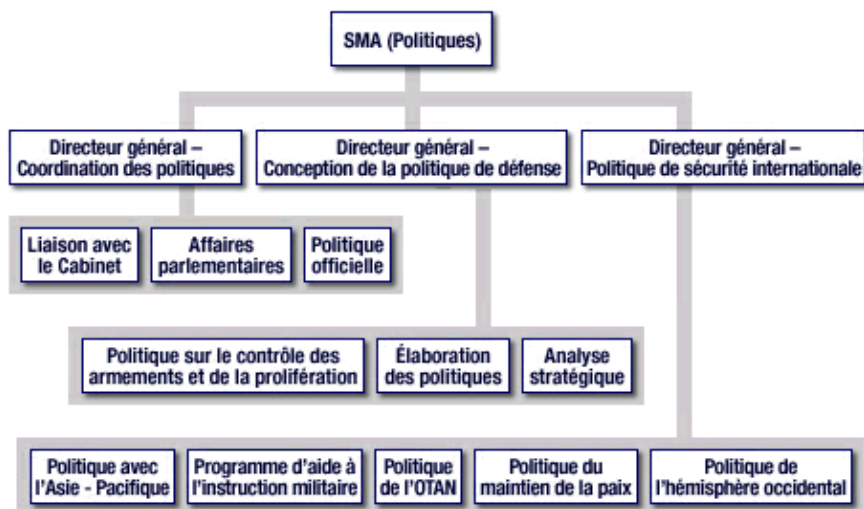
Source : Ministère des Affaires étrangères et du commerce international, 1999-200. Budget des des dépenses. Rapport sur les plans et les priorités. Ottawa : MAECI, 2001.



Structure organisationnelle du MDN (direction des politiques)

Source : Ministère de la Défense nationale.

<http://www.forces.gc.ca/admpol/content.asp?id={B94284CF-17DA-4CE8-9A36-9B7C60BA746C}>



La politique canadienne de sécurité humaine

Extraits de Ministère des Affaires extérieures et du Commerce international. *Vivre à l'abri de la peur. La politique canadienne en matière de sécurité humaine*. Ottawa : MAECI / DFAIT, 2002.

Vivre à l'abri de la peur

La politique étrangère du Canada en matière de sécurité humaine

La sécurité humaine comprend la protection contre des menaces très graves aux droits, à la sécurité ou à la vie des personnes

CP/AP (Brenan Linsley)



Sierra Leone : des soldats patrouillent la route près de Masiaka (2000)

Une nouvelle ère

Depuis 1996, le Canada maintient que les menaces à la sécurité ont subi une transformation radicale par rapport à ce qu'elles étaient auparavant : la diminution du nombre de guerres opposant deux ou plusieurs pays a sans doute renforcé la sécurité des États, mais la multiplication des menaces transnationales, conjuguée à des dizaines de guerres civiles meurtrières, a accru l'insécurité des individus. Le Canada n'est d'ailleurs pas le seul à défendre ce point de vue. D'autres gouvernements, ainsi que des organismes internationaux et des organisations non gouvernementales (ONG), ont attiré l'attention sur cette évolution. Les événements récents – depuis les attentats contre le World Trade Center jusqu'à la reconstruction de l'Afghanistan – ont d'ailleurs confirmé ces tendances.

La nature des conflits armés a changé au cours des dernières décennies. Aujourd'hui, les guerres ont presque toujours lieu à l'intérieur d'un État, même si leur impact se fait sentir à travers le monde entier. Le plus souvent, on fait appel aux armes légères dans ces conflits, où les populations civiles sont la principale cible des affrontements. Les insurgés recrutent les enfants de force et la violence sexuelle devient un instrument de guerre tandis que le génocide et l'épuration ethnique font partie de l'arsenal employé par l'État. La démarcation entre la guerre et l'activité criminelle s'estompe alors que les groupes rebelles commettent des actes de brigandage organisé et que le pillage économique sert à justifier la poursuite des combats.

La mondialisation s'accompagne donc de nouvelles promesses et de nouvelles menaces à la fois. Des phénomènes transnationaux comme le terrorisme, l'activité criminelle internationale et le trafic des armes légères et de la drogue, de même que la traite des femmes et des enfants, augmentent les risques auxquels chacun de nous est exposé. Si riche de promesses qu'elle soit, la planétarisation a aussi un côté sinistre, qui nécessite qu'on élargisse la notion de sécurité et qu'on adopte une nouvelle approche face à cette nouvelle réalité.

Une nouvelle approche de la sécurité

L'engagement du Canada envers la sécurité humaine est une réponse à cette nouvelle réalité mondiale. La sécurité humaine, axée sur la sécurité des personnes, apporte un complément nécessaire à la place privilégiée qu'on accordait jusqu'à tout récemment à la sécurité de l'État. En élargissant ainsi la notion de sécurité, celle-ci en vient à englober toute une gamme d'approches pour prévenir ou résoudre les affrontements violents, assurer la protection des populations civiles dans les zones de conflit et renforcer l'aptitude des États à accroître la sécurité de leurs citoyens.

Une politique de sécurité qui accorde une place privilégiée à la personne humaine est essentielle au renforcement de la sécurité nationale et internationale ainsi qu'à la promotion du bien-être et du développement humains. En dernière analyse, la sécurité de l'État et celle du système international dans son ensemble reposent sur la prévention et la résolution des conflits internes qui déchirent les États. Un État ouvert, tolérant et attentif, soucieux d'assurer la protection de tous ses citoyens – hommes, femmes, garçons et filles –, contribue à renforcer la sécurité humaine. Du même coup, celle-ci aide à renforcer la sécurité de l'État en confirmant sa légitimité et confortant sa stabilité. Toutefois, les États ne sont pas tous enclins à garantir la sécurité des personnes. Lorsqu'un État se montre agressif à l'extérieur, répressif à l'intérieur ou trop faible pour gouverner de manière efficace, la sécurité humaine est menacée.

Un nouvel ensemble de priorités

Un régime qui repose sur la sécurité humaine permet aux individus de vivre sans être exposés à des menaces massives à leurs droits, à leur sécurité ou à leur vie. L'action du Canada vise à protéger les gens contre les menaces de violence. Cette approche vient compléter les efforts déjà entrepris pour conforter la sécurité nationale, ainsi que les démarches de la communauté internationale visant à protéger les droits de la personne et à promouvoir le développement humain.

Le Canada a défini cinq priorités de politique étrangère destinées à favoriser la sécurité humaine :

sécurité publique : nos objectifs dans ce domaine consistent à mettre en place, à l'échelle internationale, un corps d'experts et des ressources pour faire échec aux menaces que posent le terrorisme, le trafic des drogues illicites et l'accroissement des activités criminelles transnationales;

protection des civils : nos objectifs dans ce domaine consistent à renforcer les normes juridiques, accroître les ressources et renforcer la volonté politique de la communauté internationale à réduire le coût humain des conflits armés, en accordant une attention particulière aux dangers que posent les mines antipersonnel, à la situation des enfants touchés par la guerre et des personnes forcées de se déplacer, au renforcement des opérations sur le terrain destinées à assurer le respect des droits de la personne et, dans des cas exceptionnels, au déploiement de forces armées pour mettre fin aux atrocités et aux crimes de guerre;

prévention des conflits : nos objectifs dans ce domaine consistent à renforcer l'aptitude de la communauté internationale à prévenir ou résoudre les conflits violents, et à créer des ressources nationales et locales pour la gestion non violente des affrontements politiques et des tensions sociales, en accordant une attention particulière à la prolifération des armes légères et à la nécessité de se pencher sur les aspects économiques des guerres civiles, notamment en ayant recours à des sanctions ciblées;

gouvernance et responsabilisation : nos objectifs dans ce domaine consistent à adopter des mesures propres à favoriser la responsabilisation des institutions des secteurs public et privé, notamment en veillant à assurer l'efficacité de la Cour pénale internationale, à favoriser aussi la réforme des institutions chargées de la sécurité, notamment les forces armées, la police et le système judiciaire, à réduire la corruption, à promouvoir la liberté d'expression et à développer la responsabilité sociale des entreprises;

opérations de soutien de la paix : nos objectifs dans ce domaine consistent à accroître l'aptitude de la communauté internationale à entreprendre des missions de soutien de la paix, en accordant une attention particulière aux liens entre les femmes, la paix et la sécurité, ainsi qu'au déploiement d'experts militaires, policiers et civils pour appuyer des missions difficiles dans des pays comme le Kosovo, le Timor-Leste, la Sierra Leone ou l'Afghanistan.

Nous présentons dans les pages qui suivent une description plus détaillée de ces cinq priorités.

Programme de la sécurité humaine du Canada

Le Programme de la sécurité humaine du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada a été créé pour faire face aux menaces qui pèsent sur la sécurité humaine, conformément à l'engagement pris par le gouvernement du Canada en 1999. Ce programme d'une durée de cinq ans, doté d'un budget de 50 millions de dollars, sert à effectuer des investissements stratégiques axés sur la création de capacités nationales, sur le leadership diplomatique et la défense des droits, ainsi que sur la consolidation des mécanismes multilatéraux et sur des initiatives nationales propres à mieux protéger les individus contre la violence. En ciblant ses interventions financières, le programme aide à promouvoir les politiques qui visent à renforcer la sécurité humaine et sert de catalyseur en favorisant une programmation efficace dans ce domaine à l'échelle internationale. Depuis qu'il a été lancé en juin 2000, le programme a appuyé plus de 250 projets à travers le monde. Les organisations canadiennes et internationales peuvent présenter des demandes au programme. Pour de plus amples renseignements, voir le site www.securitehumaine.gc.ca

Vivre à l'abri de la peur

La politique étrangère du Canada en matière de sécurité humaine

HCR/R. LeMoine



Pakistan : réfugiés afghans au camp de Nasir Bagh, près de Peshawar (2000)

Résolution 1265 votée au Conseil de sécurité lors de l'exercice canadien au Conseil sur la protection des civils dans les conflits armés

**NATIONS
UNIES**

S



Conseil de sécurité

Distr.
GÉNÉRALE

S/RES/1265 (1999)
17 septembre 1999

RÉSOLUTION 1265 (1999)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4046e séance,
le 17 septembre 1999

Le Conseil de sécurité,

Rappelant la déclaration de son Président en date du 12 février 1999 (S/PRST/1999/6),

Avant examiné le rapport que le Secrétaire général lui a présenté le 8 septembre 1999 (S/1999/957) conformément à la déclaration susmentionnée,

Prenant acte des rapports du Secrétaire général en date du 13 avril 1998 sur "les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique" (S/1998/318) et du 22 septembre 1998 sur "la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit" (S/1998/883), en particulier l'analyse qu'ils contiennent concernant la protection des civils,

Notant que les civils constituent la vaste majorité des victimes des conflits armés et que les combattants et autres éléments armés les prennent de plus en plus souvent pour cibles, gravement préoccupé par les souffrances subies par les civils au cours de conflits armés, du fait, notamment, d'actes de violence dirigés contre eux, en particulier contre les femmes, les enfants et d'autres groupes vulnérables, y compris les réfugiés et les personnes déplacées, et sachant les effets qu'aura cette situation sur la paix, la réconciliation et le développement durables,

Conscient que sa responsabilité première en vertu de la Charte des Nations Unies est de maintenir la paix et la sécurité internationales et soulignant l'importance de l'adoption de mesures visant à prévenir et résoudre les conflits,

Soulignant qu'il importe d'étudier les causes des conflits armés de manière globale afin d'améliorer la protection des civils à long terme, notamment en favorisant la croissance économique, l'élimination de la pauvreté, le développement durable, la réconciliation nationale, la bonne gouvernance, la démocratie et l'état de droit et en encourageant le respect et la protection des droits de l'homme,

99-26795 (F) 170999 170999

/...

Se déclarant vivement préoccupé par le fait que les principes et les dispositions du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme et aux réfugiés sont de moins en moins respectés pendant les conflits armés, et en particulier par les actes délibérés de violence commis contre tous ceux dont la protection est assurée en vertu de ces principes et dispositions, et se déclarant également préoccupé par le déni d'accès, en toute sécurité et sans entrave, aux personnes touchées par les conflits,

Soulignant qu'il importe de diffuser aussi largement que possible les dispositions du droit international humanitaire, du droit relatif aux droits de l'homme et aux réfugiés et de dispenser une formation appropriée, notamment à la police civile, aux forces armées, aux membres des professions judiciaires et juridiques, à la société civile et au personnel des organisations internationales et régionales,

Rappelant la déclaration de son Président en date du 8 juillet 1999 (S/PRST/1999/21), et soulignant qu'il a demandé que soient incluses dans le cadre d'accords de paix spécifiques, le cas échéant, et de manière adaptée cas par cas aux différents mandats de maintien de la paix, des modalités précises touchant le désarmement, la démobilisation et la réintégration des ex-combattants, y compris la destruction en temps voulu et sans danger des armes et des munitions,

Conscient de la vulnérabilité particulière des réfugiés et des personnes déplacées, et réaffirmant qu'il incombe au premier chef aux États d'assurer leur protection, en particulier en veillant à la sécurité des camps de réfugiés et de personnes déplacées et en en préservant le caractère civil,

Soulignant les droits et les besoins particuliers des enfants en période de conflit armé, notamment ceux des petites filles,

Reconnaissant l'incidence directe et particulière que les conflits armés ont sur les femmes, comme il est indiqué au paragraphe 18 du rapport du Secrétaire général et, à cet égard, accueillant avec satisfaction les activités en cours du système des Nations Unies relatives à la prise en compte des sexospécificités dans l'assistance humanitaire et aux actes de violence commis contre les femmes,

1. Se félicite du rapport du Secrétaire général en date du 8 septembre 1999 et prend note des recommandations détaillées qu'il contient;
2. Condamne vigoureusement le fait de prendre délibérément pour cibles les civils touchés par les conflits armés ainsi que les attaques lancées contre des objets protégés par le droit international, et demande à toutes les parties de mettre fin à pareilles pratiques;
3. Souligne qu'il importe de prévenir les conflits qui risquent de mettre en danger la paix et la sécurité internationales et, dans ce contexte, souligne l'importance que revêt l'application de mesures préventives appropriées pour résoudre les conflits, notamment le recours aux mécanismes de règlement des différends mis en place par l'Organisation des Nations Unies et par d'autres organisations ainsi qu'au déploiement préventif de militaires et de civils,

/...

conformément aux dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies, aux résolutions du Conseil de sécurité et aux instruments internationaux pertinents;

4. Demande instamment à toutes les parties concernées de s'acquitter strictement des obligations qu'elles ont contractées en vertu du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme et aux réfugiés, en particulier celles inscrites dans les Conventions de La Haye de 1899 et 1907 et dans les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977, ainsi que de respecter les décisions du Conseil de sécurité;

5. Demande aux États qui ne l'ont pas encore fait d'envisager de ratifier les principaux instruments touchant le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme et aux réfugiés, et de prendre les mesures législatives, judiciaires et administratives appropriées pour faire appliquer lesdits instruments sur le plan interne, en faisant appel, le cas échéant, à l'assistance technique des organisations internationales compétentes, notamment le Comité international de la Croix-Rouge et les organes des Nations Unies;

6. Souligne qu'il incombe aux États de mettre fin à l'impunité et de poursuivre les personnes qui sont responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de violations graves du droit international humanitaire, affirme la possibilité de recourir à cette fin à la Commission internationale d'établissement des faits, créée en vertu de l'article 90 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève, réaffirme l'importance des travaux effectués par les tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, et souligne que tous les États ont l'obligation de coopérer pleinement avec ces tribunaux; et reconnait l'importance historique de l'adoption, à Rome, du Statut de la Cour pénale internationale qui est ouvert à la signature et à la ratification des États;

7. Souligne qu'il importe de permettre au personnel humanitaire d'accéder sans entrave et en toute sécurité aux civils en période de conflit armé, notamment aux réfugiés et aux personnes déplacées, et d'assurer la protection de l'assistance humanitaire qui leur est destinée, et rappelle à cet égard les déclarations de son Président en date du 19 juin 1997 (S/PRST/1997/34) et du 29 septembre 1998 (S/PRST/1998/30);

8. Souligne que les combattants doivent assurer la sécurité, la protection et la liberté de mouvement du personnel des Nations Unies et du personnel associé, ainsi que du personnel des organismes humanitaires internationaux, et rappelle à cet égard les déclarations de son Président en date du 12 mars 1997 (S/PRST/1997/13) et du 29 septembre 1998;

9. Prend note de l'entrée en vigueur de la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, rappelle les principes pertinents qui y sont inscrits, demande instamment à toutes les parties à des conflits armés de respecter intégralement le statut du personnel des Nations Unies et du personnel associé et, à cet égard, condamne les attaques et l'emploi de la force contre le personnel des Nations Unies et le personnel associé, ainsi que contre le personnel des organismes humanitaires internationaux, et affirme qu'il est nécessaire de tenir responsables ceux qui commettent de tels actes;

/...

10. Se déclare disposé à réagir face aux situations de conflit armé dans lesquelles des civils sont pris pour cible ou dans lesquelles l'acheminement de l'assistance humanitaire destinée aux civils est délibérément entravé, notamment en examinant les mesures appropriées que lui permet de prendre la Charte des Nations Unies, et prend note à cet égard des recommandations pertinentes figurant dans le rapport du Secrétaire général;

11. Se déclare disposé à étudier comment les mandats dans le domaine du maintien de la paix pourraient mieux contribuer à atténuer les incidences néfastes des conflits armés sur les civils;

12. Se déclare favorable à l'inscription, le cas échéant, dans les accords de paix et les mandats des missions de maintien de la paix des Nations Unies, de mesures spécifiques et adéquates pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des ex-combattants, une attention particulière étant accordée à la démobilisation et à la réinsertion des enfants soldats, ainsi que d'arrangements précis et détaillés pour la destruction des armes et munitions en excédent, et rappelle à cet égard la déclaration de son Président en date du 8 juillet 1999;

13. Note qu'il importe d'inscrire dans les mandats des opérations de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix des dispositions spéciales de protection et d'assistance en faveur des groupes qui ont besoin d'une attention particulière, notamment les femmes et les enfants;

14. Prie le Secrétaire général de faire en sorte que le personnel des Nations Unies engagé dans les activités de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix reçoive une formation appropriée en ce qui concerne le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme et aux réfugiés, y compris les dispositions touchant les enfants et les sexospécificités, la négociation et la communication, les spécificités culturelles et la coordination entre civils et militaires, et demande instamment aux États ainsi qu'aux organisations internationales et régionales compétentes de prévoir un volet de formation approprié dans leurs programmes à l'intention du personnel engagé dans des activités analogues;

15. Souligne l'importance de la police civile en tant que composante des opérations de maintien de la paix, apprécie le rôle de la police pour ce qui est d'assurer la sécurité et le bien-être des civils, et reconnaît à cet égard qu'il est nécessaire de renforcer la capacité de l'Organisation des Nations Unies de déployer rapidement des policiers civils qualifiés et bien entraînés;

16. Réaffirme qu'il est prêt, chaque fois que des mesures sont adoptées en application de l'Article 41 de la Charte des Nations Unies, à prendre en considération l'effet qu'elles peuvent avoir sur la population civile, en tenant compte des besoins des enfants, afin d'envisager, le cas échéant, des exemptions d'ordre humanitaire;

17. Note que l'accumulation excessive et l'effet déstabilisateur des armes légères entravent considérablement l'acheminement de l'assistance humanitaire et peuvent exacerber et prolonger les conflits, mettre en danger la vie des civils et porter atteinte à la sécurité et à la confiance nécessaires pour le rétablissement de la paix et de la stabilité;

/...

18. Prend note de l'entrée en vigueur de la Convention de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction et du Protocole modifié sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II) annexé à la Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, rappelle les dispositions pertinentes qui y figurent et note les effets bénéfiques que leur mise en oeuvre aura sur la sécurité des civils;

19. Se déclare à nouveau gravement préoccupé par les effets néfastes et étendus des conflits armés sur les enfants, rappelle sa résolution 1261 (1999) du 25 août 1999 et réaffirme les recommandations qui y figurent;

20. Souligne l'importance de la concertation et de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge et autres organisations compétentes, y compris les organisations régionales, en ce qui concerne les suites données au rapport du Secrétaire général, et engage le Secrétaire général à poursuivre ses consultations sur la question et à prendre des mesures concrètes afin que l'Organisation des Nations Unies soit mieux à même d'améliorer la protection des civils en période de conflit armé;

21. Se déclare disposé à oeuvrer en coopération avec les organisations régionales pour examiner la manière dont celles-ci pourraient contribuer à renforcer la protection des civils en période de conflit armé;

22. Décide de créer immédiatement un mécanisme approprié chargé d'examiner plus avant les recommandations formulées dans le rapport du Secrétaire général et d'envisager des mesures appropriées d'ici au mois d'avril 2000, conformément aux responsabilités qui sont les siennes en vertu de la Charte des Nations Unies;

23. Décide de demeurer activement saisi de la question.

Annexe 4 – Documents sur la politique canadienne de maintien de la paix

Monument du Canada pour le maintien de la paix, Ottawa



Le monument du Canada au maintien de la paix situé dans le centre ville d'Ottawa (voir le paragraphe 6.14).

Source : Ministère de la Défense nationale

Résolution 998 (ES-I) : création de la FUNU, 4 novembre 1956

RESOLUTIONS ADOPTEES SANS RENVOI A UNE COMMISSION

Question examinée par le Conseil de sécurité à ses 749^{ème} et 750^{ème} séances,
le 30 octobre 1956

Résolution 997 (ES-I)

L'Assemblée générale,

Considérant qu'en maintes occasions des parties aux conventions arabo-israéliennes d'armistice de 1949 ont méconnu les dispositions de ces conventions, et que les forces armées d'Israël ont profondément pénétré en territoire égyptien, en violation de la Convention d'armistice générale conclue entre l'Égypte et Israël le 24 février 1949⁴,

Constatant que des forces armées de la France et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord se livrent à des opérations militaires contre le territoire égyptien,

Constatant que la circulation par le canal de Suez se trouve actuellement interrompue, au grand détriment de nombreux pays,

Exprimant la grave inquiétude que lui causent ces événements,

1. Demande instamment, et de toute urgence, que toutes les parties actuellement mêlées aux hostilités dans la région acceptent immédiatement de cesser le feu et, à ce titre, s'arrêtent d'envoyer dans la région des forces militaires ou des armes;

2. Demande instamment aux parties aux conventions d'armistice de retirer sans tarder toutes leurs forces derrière les lignes de démarcation de l'armistice, de renoncer à toute incursion en territoire voisin à travers ces lignes et de respecter scrupuleusement les dispositions des conventions d'armistice;

3. Recommande à tous les États Membres de s'abstenir d'introduire du matériel militaire dans la zone des hostilités et, d'une façon générale, de s'abstenir de tout acte qui retarderait ou empêcherait la mise en œuvre de la présente résolution;

4. Demande instamment que, dès l'entrée en vigueur du cessez-le-feu, des mesures soient prises pour rouvrir le canal de Suez et rétablir la liberté et la sécurité de la navigation;

5. Charge le Secrétaire général de surveiller l'application de la présente résolution et d'en rendre compte sans délai au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, en vue des mesures ultérieures que ces organes pourraient juger opportun de prendre conformément à la Charte;

6. Décide de continuer à siéger en session d'urgence jusqu'au moment où la présente résolution aura été appliquée.

562^{ème} séance plénière,
2 novembre 1956.

⁴ Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, quatrième année, Supplément spécial No 3.

Résolution 998 (ES-I)

L'Assemblée générale,

Tenant compte de l'urgente nécessité de faciliter l'observation de sa résolution 997 (ES-I), du 2 novembre 1956,

Demande, de toute urgence, au Secrétaire général de lui soumettre, dans les quarante-huit heures, un plan en vue de constituer, avec l'assentiment des nations intéressées, une Force internationale d'urgence des Nations Unies chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités conformément à toutes les dispositions de la résolution précitée.

563^{ème} séance plénière,
4 novembre 1956.

Résolution 999 (ES-I)

L'Assemblée générale,

Constatant avec regret que les parties intéressées n'ont pas toutes encore accepté de se conformer aux dispositions de sa résolution 997 (ES-I), du 2 novembre 1956,

Constatant que cette résolution demandait, de toute urgence, que les parties acceptent immédiatement de cesser le feu et, à ce titre, s'arrêtent d'envoyer dans la région des forces militaires ou des armes,

Constatant en outre que la résolution demandait instamment aux parties aux conventions d'armistice de retirer sans tarder toutes leurs forces derrière les lignes de démarcation de l'armistice, de renoncer à toute incursion en territoire voisin à travers ces lignes et de respecter scrupuleusement les dispositions des conventions d'armistice,

1. Confirme sa résolution 997 (ES-I) et fait de nouveau appel aux parties pour qu'elles se conforment aux dispositions de ladite résolution;

2. Autorise le Secrétaire général à prendre immédiatement des dispositions avec les parties intéressées pour établir le cessez-le-feu et arrêter l'envoi de forces militaires et d'armes dans la région, et le prie de faire rapport immédiatement sur l'exécution de ces mesures et, dans tous les cas, au plus tard dans les douze heures qui suivront l'adoption de la présente résolution;

3. Prie le Secrétaire général d'obtenir, avec l'assistance du Chef d'état-major et des membres de l'Organisation des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve, la mise en œuvre du retrait de toutes les forces en deçà des lignes d'armistice;

4. Décide de se réunir à nouveau dès qu'elle aura reçu le rapport du Secrétaire général mentionné au paragraphe 2 de la présente résolution.

563^{ème} séance plénière,
4 novembre 1956.

Tableau 2
Évolution du budget du ministère de la Défense nationale du Canada, 1993-2003

Année fiscale	Budget principal (en millions CAD)
1993-94	11 970
1994-95	11 545
1995-96	11 080
1996-97	10 555
1997-98	9 916
1998-99	9 382
1999-00	10 304
2000-01	11 199
2001-02	11 390
2002-03	11 834
2003-04	12 255

Source : ministère de la Défense nationale (2007)

Participation canadienne aux forces de maintien de la paix et missions d'observation de l'ONU (1947-2008)

Afrique

ONUC – 1960-1964 Opération des Nations Unies au Congo

UNTAG – 1989-1990 Groupe d'Assistance des Nations Unies pour la Période de Transition

UNAVEM II – 1991-1995 Deuxième Mission de Vérification des Nations Unies en Angola

MINURSO – 1991-présent Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Référendum au Sahara Occidental

ONUMOZ – 1992-1994 Opération des Nations Unies au Mozambique

ONUSOM I, II – 1992-1995 Opération des Nations Unies en Somalie

MONUOR – 1993-1994 Mission d'Observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda

MINUAR – 1993-1996 Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda

MINURCA – 1998-2000 Mission des Nations Unies en République Centrafricaine

MINUSIL – 1999-2005 Mission des Nations Unies en Sierra Leone

MONUC – 1999-présent Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo

MINUEE – 2000-présent Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée

MINUL – 2003-présent Mission des Nations Unies au Libéria

ONUCI – 2004-présent Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire

MINUS – 2005-présent Mission Préparatoire des Nations Unies au Soudan

Amériques

DOMREP – 1965-1966 Mission du Représentant Spécial du Secrétaire Général en République dominicaine

ONUCA – 1989-1992 Groupe d'Observateurs des Nations Unies en Amérique Centrale

ONUSAL – 1991-1995 Mission d'Observation des Nations Unies en El Salvador

MINUHA – 1993-1996 Mission des Nations Unies en Haïti

MANUH – 1996-1997 Mission d'Appui des Nations Unies en Haïti

MINUGUA – 1997 Mission de Vérification des Nations Unies au Guatemala

MITNUH – 1997 Mission de Transition des Nations Unies en Haïti

MIPONUH – 1997-2000 Mission de Police Civile des Nations Unies en Haïti

MINUSTAH – 2004-présent Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti

Asie

UNMOGIP – 1949-présent Groupe d'Observateurs Militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan

UNSK – 1950-1954 Service Militaire de l'ONU en Corée

UNSF – 1962-1963 Force de Sécurité des Nations Unies en Nouvelle-Guinée Occidentale

UNIPOM – 1965-1966 Mission d'Observation des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan

UNGOMAP – 1988-1990 Mission de Bons Offices des Nations Unies en Afghanistan et au Pakistan

MIPRENUC – 1991-1992 Mission Préparatoire des Nations Unies au Cambodge

APRONUC – 1992-1993 Autorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge

MANUTO – 1999 Mission d'Assistance des Nations Unies au Timor Oriental

MINUT – 2006-présent Mission Intégrée des Nations Unies au Timor Oriental

Europe

FORPRONU – 1992-1995 Force de Protection des Nations Unies en Ex-Yougoslavie

MINUBH – 1995-présent Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine

ONURC – 1995-1996 Opération des Nations Unies pour le Rétablissement de la Confiance en Croatie

FORDEPRENU – 1995-1999 Force de Déploiement Préventif des Nations Unies en Ex-Yougoslavie

ATNUSO – 1996-1998 Administration Transitoire des Nations Unies pour la Slovénie Orientale, la Baranja et le Srem Occidental

Moyen-Orient

GONUL – 1958 Groupe d’Observation des Nations Unies au Liban

FUNU I – 1956-1967 Première Force d’Urgence des Nations Unies dans la Péninsule du Sinaï

UNYOM – 1963-1964 Mission d’Observation des Nations Unies au Yémen

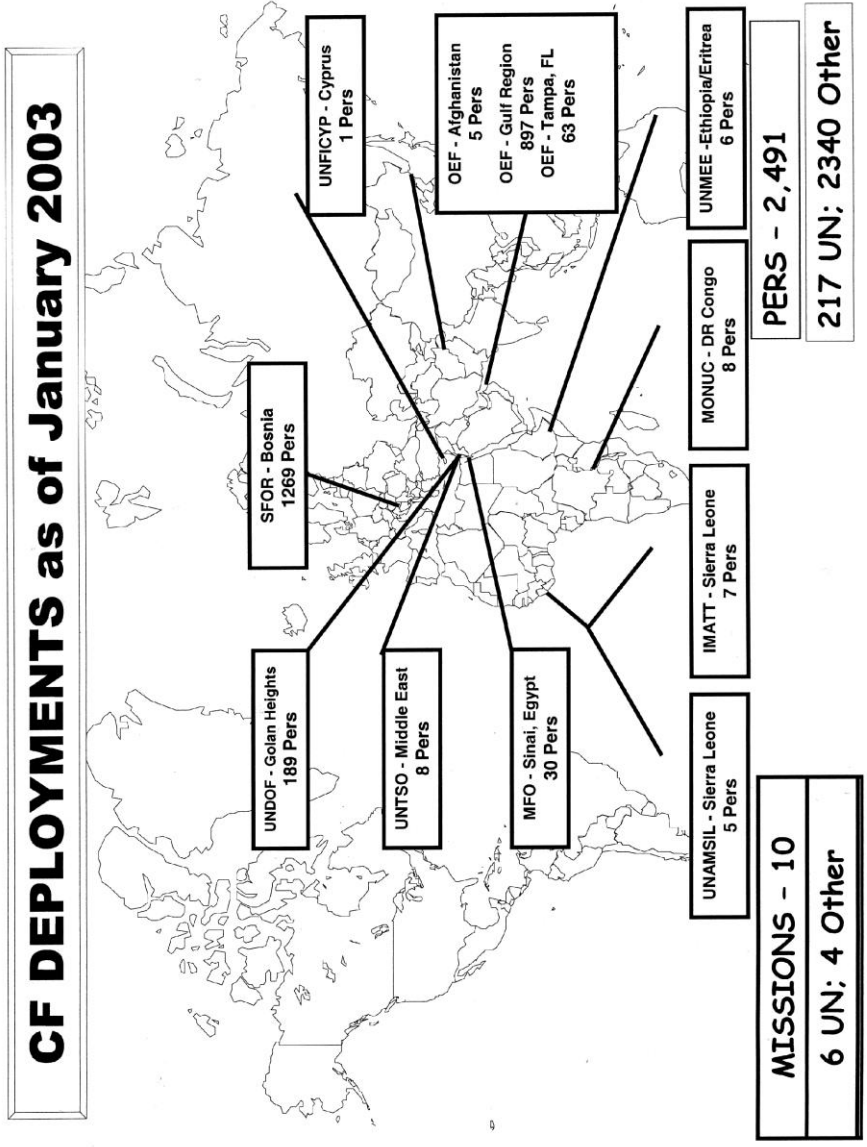
FUNU II – 1973-1979 Deuxième Force d’Urgence des Nations Unies dans la Péninsule du Sinaï

FINUL – 1978-présent Force Intérimaire des Nations Unies au Liban

GOMNUII – 1988-1991 Groupe d’Observateurs Militaires des Nations Unies pour l’Iran et l’Iraq

UNAMI – 2003-présent Mission d’Assistance des Nations Unies en Iraq

Source : Association canadienne pour les Nations unies,
<http://www.unac.org/peacekeeping/fr/>



Résolution créant la MONUOR, 22 juin 1993, S/RES/846 (1993)

S/RES/846 (1993)
22 juin 1993

RESOLUTION 846 (1993)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 3244e séance,
le 22 juin 1993

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant sa résolution 812 (1993) du 12 mars 1993,

Prenant note du rapport intérimaire du Secrétaire général en date du 20 mai 1993 (S/25810 et Add.1),

Prenant note également des demandes formulées par les Gouvernements du Rwanda et de l'Ouganda concernant le déploiement d'observateurs le long de leur frontière commune, en tant que mesure de confiance temporaire (S/25355, S/25356, S/25797),

Soulignant la nécessité de prévenir une reprise des combats, qui pourrait avoir des conséquences négatives sur la situation au Rwanda et sur la paix et la sécurité internationales,

Soulignant la nécessité d'une solution politique négociée dans le cadre des accords devant être signés par les parties à Arusha, pour mettre fin au conflit au Rwanda,

Saluant les efforts déployés par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et le Gouvernement de la République-Unie de Tanzanie pour promouvoir une telle solution politique,

Prenant note de la requête conjointe du Gouvernement du Rwanda et du Front patriotique rwandais (FPR) adressée au Secrétaire général concernant la mise en place d'une force internationale neutre au Rwanda (S/25951),

Soulignant l'importance des négociations en cours à Arusha, entre le Gouvernement du Rwanda et le FPR, et exprimant sa disponibilité à envisager d'aider l'OUA à mettre en oeuvre les accords dès qu'ils auront été signés,

1. Accueille avec satisfaction le rapport du Secrétaire général (S/25810 et Add.1);

2. Décide de créer la Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda (MONUOR) qui sera déployée du côté ougandais de la frontière pour une période initiale de six mois, conformément au rapport du Secrétaire général (S/25810 et Add.1) et susceptible d'être révisée tous les six mois;
3. Décide que la MONUOR devra observer la frontière entre l'Ouganda et le Rwanda vérifier qu'aucune assistance militaire ne parvient au Rwanda, l'accent étant mis essentiellement à cet égard sur le transit et le transport à travers la frontière, par des routes ou des pistes où peuvent passer des véhicules, d'armes meurtrières et de munitions, ainsi que de tout autre matériel pouvant être utilisé à des fins militaires;
4. Prie le Secrétaire général de conclure avec le Gouvernement de l'Ouganda, avant le déploiement complet de la MONUOR, un accord sur le statut de la Mission incluant la sécurité, la coopération et le soutien que le Gouvernement de l'Ouganda fournira à la MONUOR;
5. Approuve l'envoi d'un détachement précurseur dans une période de quinze jours suivant l'adoption de cette résolution ou le plus tôt possible après la conclusion de l'Accord sur le statut de la Mission et le déploiement complet dans une période de trente jours après l'arrivée du détachement précurseur;
6. Prie instamment le Gouvernement du Rwanda et le FPR de respecter strictement les règles du droit humanitaire international;
7. Prie instamment aussi le Gouvernement du Rwanda et le FPR de s'abstenir de toute action susceptible d'entretenir la tension;
8. Se félicite de la décision du Secrétaire général d'appuyer les efforts de paix de l'OUA par la mise à disposition de deux experts militaires, en vue d'apporter une assistance au Groupe d'observateurs militaires neutres (GOMN), en particulier par une expertise logistique afin d'aider à accélérer le déploiement d'un GOMN élargi au Rwanda;
9. Appelle le Gouvernement du Rwanda et le FPR à conclure rapidement un accord de paix global;
10. Prie le Secrétaire général de lui faire rapport sur les résultats des pourparlers de paix d'Arusha;
11. Prie aussi le Secrétaire général de lui faire rapport sur la contribution que les Nations Unies pourraient apporter pour aider l'OUA à mettre en œuvre l'accord susmentionné et de commencer à faire des plans au cas où le Conseil déciderait que cette contribution est nécessaire;
12. Prie également le Secrétaire général de lui faire rapport sur la mise en œuvre de la présente résolution, dans une période de soixante jours suivant le déploiement de la MONUOR;
13. Décide de rester activement saisi de la question.

Résolution créant la MINUAR 5 octobre 1993, S/RES/872/1993

NATIONS
UNIES

S



Conseil de sécurité

Distr.
GENERALE

S/RES/872 (1993)
5 octobre 1993

RESOLUTION 872 (1993)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 3288e séance,
le 5 octobre 1993

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant ses résolutions 912 (1993) du 12 mars 1993 et 946 (1993) du 22 juin 1993,

Réaffirmant également sa résolution 969 (1993) du 29 septembre 1993 relative à la sécurité des opérations des Nations Unies,

Avant examiné le rapport du Secrétaire général en date du 24 septembre 1993 (S/26499 et Add.1),

Se félicitant de la signature de l'Accord de paix d'Arusha (y compris ses Protocoles) le 4 août 1993, et exhortant les parties à continuer de le respecter pleinement,

Notant la conclusion du Secrétaire général selon laquelle, pour permettre aux Nations Unies de jouer leur rôle avec efficacité et succès, les parties doivent coopérer pleinement l'une avec l'autre et avec l'Organisation,

Soulignant l'urgence qui s'attache au déploiement d'une force internationale neutre au Rwanda, telle que soulignée par le Gouvernement de la République rwandaise et par le Front patriotique rwandais, et réaffirmée par leur délégation conjointe dépêchée auprès des Nations Unies,

Rendant hommage au rôle joué par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et par le Gouvernement de la République-Unie de Tanzanie dans la conclusion de l'Accord de paix d'Arusha,

Déterminé à ce que les Nations Unies apportent, à la demande des parties, dans un environnement pacifique et avec l'entière coopération de toutes les parties, leur pleine contribution à la mise en oeuvre de l'Accord de paix d'Arusha,

1. Accueille favorablement le rapport du Secrétaire général (S/26499);
2. Décide de créer une opération de maintien de la paix intitulée la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) pour une période

93-54064 (F)

/...

de six mois, étant entendu que celle-ci ne sera prolongée au-delà de la période initiale de quatre-vingt-dix jours qu'une fois que le Conseil de sécurité aura examiné un rapport du Secrétaire général indiquant si des progrès appréciables ont été réalisés ou non dans la mise en oeuvre de l'Accord de paix d'Arusha;

3. Décide que, à partir des recommandations du Secrétaire général, la MINUAR aura le mandat suivant :

a) Contribuer à assurer la sécurité de la ville de Kigali, notamment à l'intérieur de la zone libre d'armes établie par les parties s'étendant dans la ville et dans ses alentours;

b) Superviser l'accord de cessez-le-feu, qui appelle à la mise en place de points de cantonnement et de rassemblement et à la délimitation d'une nouvelle zone démilitarisée de sécurité ainsi qu'à la définition d'autres procédures de démobilisation;

c) Superviser les conditions de la sécurité générale dans le pays pendant la période terminale du mandat du gouvernement de transition, jusqu'aux élections;

d) Contribuer au déminage, essentiellement au moyen de programmes de formation;

e) Examiner, à la demande des parties ou de sa propre initiative, les cas de non-application du protocole d'accord sur l'intégration des forces armées, en déterminer les responsables et faire rapport sur cette question, en tant que de besoin, au Secrétaire général;

f) Contrôler le processus de rapatriement des réfugiés rwandais et de réinstallation des personnes déplacées, en vue de s'assurer que ces opérations sont exécutées dans l'ordre et la sécurité;

g) Aider à la coordination des activités d'assistance humanitaire liées aux opérations de secours;

h) Enquêter et faire rapport sur les incidents relatifs aux activités de la gendarmerie et de la police;

4. Approuve la proposition du Secrétaire général d'intégrer la Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda (MONUOR), telle qu'établie par la résolution 846 (1993) au sein de la MINUAR;

5. Se félicite des efforts et de la coopération de l'OUA pour aider à mettre en oeuvre l'Accord de paix d'Arusha, et notamment de l'intégration du Groupe d'observateurs militaires neutres (GOMN II) dans la MINUAR;

6. Approuve de plus la proposition du Secrétaire général d'effectuer de façon échelonnée le déploiement et le retrait de la MINUAR et note, dans ce contexte, que le mandat de la MINUAR, s'il est prolongé, devrait s'achever à la suite des élections nationales et de la mise en place d'un nouveau gouvernement au Rwanda, événements programmés pour octobre 1995, en tout état de cause au plus tard pour décembre 1995;

/...

7. Autorise dans ce contexte le Secrétaire général à déployer, dans les délais les plus brefs, pour une période initiale de six mois, un premier contingent à Kigali au niveau d'effectifs spécifié dans le rapport du Secrétaire général, dont la mise en place complète permettra l'installation des institutions de transition et l'exécution des autres dispositions pertinentes de l'Accord de paix d'Arusha;

8. Invite le Secrétaire général, dans le cadre du rapport auquel il est fait référence dans le paragraphe 2 ci-dessus, à faire également rapport sur les progrès de la MINUAR à la suite de son déploiement initial, et se déclare déterminé à examiner en tant que de besoin, sur la base de ce rapport et dans le cadre de l'examen auquel il est fait référence dans le paragraphe 2 ci-dessus, la nécessité de procéder à des déploiements additionnels dont le volume et la composition seront conformes aux recommandations du Secrétaire général dans son rapport (S/26488);

9. Invite le Secrétaire général à étudier les moyens de réduire l'effectif maximum total de la MINUAR, sans que ceci affecte la capacité de la MINUAR à exécuter son mandat, et demande au Secrétaire général, lorsqu'il préparera et réalisera le déploiement échelonné de l'opération, de chercher à faire des économies et de faire rapport régulièrement sur les résultats obtenus dans ce domaine;

10. Accueille favorablement l'intention du Secrétaire général de nommer un Représentant spécial qui prendrait la tête de la MINUAR sur le terrain et exercerait son autorité sur tous ses éléments;

11. Prie instamment les parties de mettre en oeuvre de bonne foi l'Accord de paix d'Arusha;

12. Demande au Secrétaire général de conclure un accord sur le statut de la MINUAR et de tout le personnel qui y participe au Rwanda avec diligence pour que celui-ci entre en vigueur aussi tôt que possible après le début de l'opération, au plus trente jours après l'adoption de cette résolution;

13. Exige que les parties prennent toutes mesures voulues pour garantir la sécurité de l'opération et du personnel qui y participe;

14. Lance un appel pressant aux Etats Membres, aux institutions spécialisées des Nations Unies ainsi qu'aux organisations non gouvernementales, pour qu'ils fournissent et intensifient leur assistance économique, financière et humanitaire en faveur du peuple rwandais et du processus de démocratisation au Rwanda;

15. Décide de rester activement saisi de la question.

Résolution 1080 (1996), sur la création de la mission au Zaïre

NATIONS
UNIES

S



Conseil de sécurité

Distr.
GÉNÉRALE

S/RES/1080 (1996)
15 novembre 1996

RÉSOLUTION 1080 (1996)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 3713e séance,
le 15 novembre 1996

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant sa résolution 1078 (1996) du 9 novembre 1996,

Gravement préoccupé par la situation dans la région des Grands Lacs, en particulier dans l'est du Zaïre, qui continue de se détériorer,

Frepant note du communiqué de la quatrième session extraordinaire de l'Organe central du Mécanisme de l'Organisation de l'unité africaine pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, tenue au niveau ministériel le 11 novembre 1996 à Addis-Abeba (S/1996/922), ainsi que de la communication, datée du 13 novembre 1996, émanant de la Mission permanente d'observation de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) auprès de l'Organisation des Nations Unies,

Soulignant que tous les États doivent respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale des États de la région conformément aux obligations que leur impose la Charte des Nations Unies,

Mettant l'accent sur l'obligation qu'ont tous les intéressés de respecter rigoureusement les dispositions pertinentes du droit international humanitaire,

Ayant examiné la lettre datée du 14 novembre 1996, adressée à son Président par le Secrétaire général (S/1996/941),

Réaffirmant qu'il soutient l'Envoyé spécial du Secrétaire général et soulignant que tous les gouvernements de la région et toutes les parties concernées doivent coopérer pleinement à sa mission,

Saluant les efforts des médiateurs et représentants de l'OUA, de l'Union européenne et des États concernés, et les encourageant à coordonner étroitement ces efforts avec ceux de l'Envoyé spécial,

Considérant que la situation actuelle dans l'est du Zaïre appelle une intervention urgente de la communauté internationale,

96-32333 (F)

/...

Soulignant de nouveau qu'il importe d'organiser d'urgence une conférence internationale sur la paix, la sécurité et le développement dans la région des Grands Lacs, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et de l'OUA, afin d'aborder les problèmes de la région dans leur ensemble,

Constatant que la situation actuelle dans l'est du Zaïre constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales dans la région,

Avant à l'esprit les buts humanitaires de la force multinationale tels que spécifiés ci-après,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. Condamne de nouveau tous les actes de violence et demande de nouveau un cessez-le-feu immédiat et l'arrêt complet de toutes les hostilités dans la région;
2. Prend note avec satisfaction de la lettre du Secrétaire général en date du 14 novembre 1996;
3. Accueille avec satisfaction les offres faites par des États Membres, en consultation avec les États concernés de la région, en vue de constituer, à des fins humanitaires, une force multinationale temporaire afin de faciliter le retour immédiat des organisations à vocation humanitaire et la fourniture effective, par des organisations de secours civiles, d'une assistance humanitaire visant à soulager dans l'immédiat les souffrances des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger dans l'est du Zaïre, et de faciliter le rapatriement librement consenti et dans l'ordre des réfugiés, par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ainsi que le retour librement consenti des personnes déplacées, et invite les autres États intéressés à offrir de participer à ces efforts;
4. Accueille aussi avec satisfaction l'offre présentée par un État Membre (S/1996/941, annexe) tendant à assurer l'organisation et le commandement de cette force multinationale temporaire;
5. Autorise les États Membres coopérant avec le Secrétaire général à mener l'opération visée au paragraphe 3 ci-dessus afin d'atteindre, par tous les moyens nécessaires, les objectifs humanitaires qui y sont énoncés;
6. Engage tous les intéressés dans la région à coopérer pleinement avec la force multinationale et les organisations à vocation humanitaire et à assurer la sécurité et la liberté de circulation de leur personnel;
7. Engage les États Membres participant à la force multinationale à coopérer avec le Secrétaire général et à collaborer étroitement avec le Coordonnateur des Nations Unies pour l'aide humanitaire dans l'est du Zaïre ainsi qu'avec les opérations de secours humanitaire;
8. Décide que l'opération prendra fin le 31 mars 1997, à moins qu'il ne détermine, sur la base d'un rapport du Secrétaire général, que les objectifs de l'opération ont été atteints avant cette date;

/...

9. Décide que le coût de cette opération temporaire sera financé par les États Membres participants ainsi qu'à l'aide d'autres contributions volontaires, et se félicite de la création, par le Secrétaire général, d'un fonds d'affectation spéciale destiné à appuyer la participation d'États africains à la force multinationale;
10. Encourage les États Membres à verser d'urgence des contributions à ce fonds ou à apporter d'autres façons un appui direct afin de permettre à des États africains de participer à la force, et prie le Secrétaire général de lui faire rapport dans les 21 jours qui suivront l'adoption de la présente résolution pour qu'il puisse déterminer si ces arrangements sont satisfaisants;
11. Prie les États Membres participant à la force multinationale de lui faire rapport régulièrement, au moins deux fois par mois, par l'intermédiaire du Secrétaire général, le premier rapport devant être présenté 21 jours au plus tard après l'adoption de la présente résolution;
12. Déclare qu'il a l'intention d'autoriser la mise en place d'une opération de suivi qui prendrait la relève de la force multinationale, et prie le Secrétaire général de lui présenter aux fins d'examen, le 1er janvier 1997 au plus tard, un rapport contenant ses recommandations sur le concept, le mandat, la structure, l'ampleur et la durée éventuels de cette opération et en indiquant le coût estimatif;
13. Prie le Secrétaire général d'entreprendre la planification détaillée requise et de déterminer dans quelle mesure les États Membres sont disposés à fournir des contingents aux fins de l'opération de suivi envisagée;
14. Décide de rester activement saisi de la question.

Tableau 3 Pays disposés à contribuer à la FMN le 14 novembre 1996

États-Unis	Australie
Royaume-Uni	Irlande
Canada	Malawi
France	Ethiopie
Sénégal	Israël
Italie	Jordanie
Espagne	Ghana
Pays-Bas	Égypte
Suède	Erythrée
Argentine	

Tableau 4 Bilan de la réunion du 13 Décembre 1996 à Stuttgart

	Favours ending mission	Unce rtain	Favours expanding or continuing mission
Belgium			X
Cameroon			X
Canada	X		
France			X
Ireland	X ("la situation doit être réévaluée")		
Italy	X ("pragmatiques" UK)		
Japan	X		
Netherlands		X	
Senegal			X
South Africa	X ("la mission n'est plus nécessaire")		
Spain			X
Sweedden		X	
Uganda		X	
UK	X ("préféreraient diminuer le niveau d'opération. Accepte le niveau actuel")		
USA	X ("conserver une présence minimale")		

Source : Jacques Castonguay. L'intervention canadienne au Zaïre. Document non publié, rapport rédigé pour le ministère de la Défense nationale, date inconnue.

**Déclaration du ministre des Affaires étrangères et du ministre de la Défense nationale
lors de la mise en place de la mission au Zaïre, 28 novembre 1996.**

UNCLASSIFIED
UNCLASSIFIED
UNCLASSIFIED

NOV 28 '96 04:35PM DFAIT-MEDIA RELS-BCM &DE66000000
Nov. 28, 1996 2:54PM DFAIT BCC

No. 8102 P. 2/4


Statement

96/51

STATEMENT BY
THE HONOURABLE LLOYD AXWORTHY
MINISTER OF FOREIGN AFFAIRS
AND
THE HONOURABLE DOUGLAS YOUNG
MINISTER OF NATIONAL DEFENCE
ON THE IMPLEMENTATION OF
THE ZAIRE MISSION

OTTAWA, Ontario
November 28, 1996

 Government of Canada / Gouvernement du Canada

00475


RECEIVED NUMBER
DATE INFORMATION
CLASSIFICATION

NOV 29 '95 04:39PM DPAIT-MEDIA RELS-BCM & DES6000000
Nov. 29, 1995 2:35PM DPAIT ECC

No. 6102 P. 3/4

Just two weeks ago, when the Prime Minister took his initiative, over one million refugees in eastern zaire were in desperate need of help. Since that time, more than 600 000 refugees have crossed back into Rwanda. Overall the situation has improved dramatically.

We have received reports that suggest that more refugees may be on their way home. After several days, in which only about 2000-3000 returned to Rwanda, yesterday saw 12 000 crossing, and more seem to be gathering near the border.

Humanitarian agencies, including many Canadians, have been working tirelessly to meet the immediate needs of those who have returned to Rwanda.

Nevertheless, as reports of continued human suffering indicate, we need to be prepared if more help is needed. Throughout the last two weeks, in Stuttgart and in the extensive bilateral consultations that Minister Young and I have carried out with our colleagues, Canada worked to build a consensus in a fluid and increasingly confused environment.

We have now achieved an agreement. The international community has agreed to set up a multinational headquarters (HQ) in the region and to put in place the capability to carry out air drops of food into eastern Zaire.

The United States, France, Belgium, South Africa, Malawi, Senegal, Denmark and Japan, among others, have offered to participate in this effort in one way or another (for example, planes, reconnaissance, and staff for the HQ). In all, more than 20 nations have offered support.

Humanitarian agencies, such as the UNHCR (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees), the ICRC (International Committee of the Red Cross) and others have offered their support to this effort, and the World Food Program, which operates out of Entebbe, is ready to provide operational support to the air drops.

By putting this mission in place, we do three things:

- we improve our capacity to help humanitarian organizations;
- we gather more information about the whereabouts and needs of the refugees; and,
- if they are needed, we begin air drops.

With this agreement Canada has succeeded in putting into place a multilateral mechanism to manage the international community's assistance to refugees in eastern Zaire.

General Baril will be the Commander of the military force, but a steering group made up of the major participating nations will now take responsibility for providing political direction and

00476

**Déclaration du ministre des Affaires étrangères, à la session du Conseil de sécurité
sur le Rwanda, 14 avril 2000**

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Déclaration

www.dfait-maeci.gc.ca

2000/16

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

NOTES POUR UNE ALLOCUTION

DE

L'HONORABLE LLOYD AXWORTHY,

MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,

À LA SESSION DU CONSEIL DE SÉCURITÉ SUR LE RWANDA

NEW YORK, New York
Le 14 avril 2000
(13 h 20 HAE)



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

Isaiah Berlin s'est un jour dit profondément convaincu que les abominations de la Seconde Guerre mondiale justifiaient amplement, et plus que jamais, l'instauration d'un ordre moral universel, et le confortaient dans son opinion voulant que le devoir de la politique est d'éviter les « souffrances extrêmes ». Ce sage conseil est resté lettre morte.

Il y a six ans ce mois-ci, le génocide ravageait le Rwanda.

Pour les Rwandais, il a brutalement exposé le côté plus sombre et tenace de la nature humaine, celui de la méfiance, de la destruction, de la haine et de la violence débridée.

Je doute que quiconque ici puisse se rappeler cet épisode sans ressentir du remords ou une grande tristesse devant notre échec patent à secourir une population rwandaise dans le besoin. La brutalité non réprimée des génocidaires a, une fois de plus, enlevé toute crédibilité à notre engagement de « jamais plus ».

Pour les Nations Unies, la tragédie du Rwanda a failli nous convaincre de notre incapacité de réaliser les objectifs pour lesquels l'Organisation a été fondée. La présence du personnel de maintien de la paix de l'ONU sur le terrain avait amené les civils à croire qu'ils seraient à l'abri de la violence. Que cette confiance dans l'ONU ait été mal fondée est une grande honte et une profonde déception pour tous ceux qui appuient les principes et idéaux sur lesquels repose la Charte.

Pourtant, le fait que ces militaires aux bérets bleus, dont les appels à l'aide ont été si soigneusement ignorés, soient malgré tout arrivés à sauver des dizaines de milliers de vies est une source de fierté et d'inspiration. Ces actes individuels de bravoure autorisent certains espoirs face aux objectifs de cette Organisation.

Un de ces gardiens de la paix, le lieutenant-général Roméo Dallaire, commandant canadien de la MINUAR [Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda], a annoncé cette semaine qu'il prenait sa retraite. Comme il l'a dit de façon toute simple : « Je suis une victime du Rwanda — un officier blessé ». Son intégrité morale, sa vision, son discernement et son leadership dans des circonstances inimaginables doivent être cités en exemple. Des actes de courage individuels comme ceux qu'il a posés donnent à espérer que les objectifs de l'Organisation se réaliseront un jour.

La Commission indépendante chargée d'enquêter sur le comportement de l'ONU durant le génocide de 1994 recense les défaillances, les bourdes et les lacunes. Elle tire aussi des leçons auxquelles nous devrions tous porter une attention particulière.

Nous sommes reconnaissants à M. Carlsson et à ses collègues pour leur travail. Nous félicitons le secrétaire général Annan pour s'être assuré que nous n'oublierions pas et pour avoir reconnu publiquement que l'ONU avait failli à la tâche dans cette tragédie.

Le Conseil de sécurité partage pleinement cette responsabilité. La meilleure façon d'honorer les victimes maintenant consiste à s'engager fermement à ne plus tourner le dos aux civils touchés par les conflits armés, mais plutôt à mobiliser l'énergie et l'attention nécessaires pour les protéger — et ce, tant par nos paroles que par nos gestes.

Les recommandations de la Commission d'enquête montrent clairement ce qu'il faut faire.

Il faut mettre un terme à la culture de l'impunité. Il existe à cet égard, au sein de la communauté internationale, un consensus indéniable et de plus en plus manifeste : les auteurs de génocides, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité doivent répondre de leurs actes. La mise sur pied, par le Conseil, de tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda a fait avancer ce processus. L'adoption du statut de la Cour criminelle internationale en est l'expression la plus claire jusqu'à maintenant.

Les membres du Conseil ont la responsabilité particulière de veiller à ce que le statut de la Cour soit rapidement ratifié et à ce qu'il soit appliqué efficacement. Cela aidera à prévenir les abus à l'avenir. Le message doit être sans équivoque et clairement compris : les responsables seront traduits en justice et punis.

Il faut améliorer la communication de l'information. Pour la Commission, il ne fait aucun doute que le Conseil doit renforcer sa capacité d'analyser et de suivre les situations instables, que l'information doit être mieux partagée au sein du système de l'ONU et, surtout, qu'il faut améliorer les communications entre le Conseil de sécurité et les départements de l'ONU, de même qu'entre les États membres.

À cette fin, nous applaudissons aux efforts du Secrétariat et des organismes humanitaires de l'ONU en vue de développer un cadre de coordination mettant l'accent sur la prévention et l'état de préparation.

Pour sa part, le Conseil de sécurité doit continuer d'élargir la gamme de ses interlocuteurs et de ses sources d'information. Plus diversifiés seront ses canaux de communication, meilleures seront les chances qu'il détecte les signes avant-coureurs de danger.

Nous n'avons pas à craindre de permettre à ceux qui souffrent et aux opprimés de se faire entendre tôt, souvent et ouvertement. Cela ne mine en rien la légitimité du Conseil ou sa capacité d'agir. Au contraire, l'un et l'autre s'en trouvent renforcés.

Il est essentiel de réagir rapidement et résolument. Pourtant, alors même que se multiplient les demandes de contingents pour aider à protéger les civils, la capacité de l'ONU elle-même de gérer des missions complexes est mise à rude épreuve.

Pour inverser cette tendance, il est impératif de renforcer des arrangements prévisionnels, notamment en se dotant d'un état-major de mission à déploiement rapide. Tout comme est impérative une approche coordonnée et intégrée en vue d'identifier, de mobiliser et d'engager les ressources militaires — et, de plus en plus, civiles — nécessaires. Pourtant, à dire vrai, les efforts faits pour mettre en pratique ces approches proactives restent sans lendemain.

Le Conseil de sécurité est interpellé ici. Il ne suffit pas de simplement autoriser des opérations de paix. Il est grand temps que le Conseil veille de plus près à assurer la capacité voulue pour mener rapidement et efficacement ces missions.

Le Conseil doit assurer que les opérations de l'ONU ont le financement voulu, les ressources nécessaires, des mandats suffisamment musclés et des règles d'engagement claires pour s'acquitter des tâches que nous leur assignons.

Il semble que le Conseil prenne cette leçon à coeur. Les missions en Sierra Leone, en République centrafricaine et au Timor-Oriental ont les mandats et les engagements de personnel nécessaires pour protéger adéquatement les gens et s'attaquer aux problèmes sur le terrain. Mais, à en juger par la réaction du Conseil vis-à-vis de la situation dans la République démocratique du Congo, les choses pourraient s'améliorer encore.

Ensemble, ces mesures — si on y donne suite — nous permettront de résoudre plus efficacement les conflits, de promouvoir la paix, d'accroître la sécurité humaine et d'aider à prévenir les désastres humanitaires.

Mais, si nous voulons être honnêtes avec nous-mêmes, rien ne nous assure que les abus les plus graves, comme ceux qui se sont produits au Rwanda, ne se répéteront pas. En fait, il y a beaucoup de preuves du contraire. Les mesures de prévention ne réussiront pas toujours. Il ne sera pas toujours possible de contenir la spirale vers les formes les plus extrêmes de la souffrance humaine.

Dans ces situations particulièrement exceptionnelles, la protection des civils commande de recourir à la force si nécessaire pour appuyer notre volonté d'intervenir.

Je tiens à être très clair sur ce point. L'intervention militaire n'est indiquée que dans les cas les plus graves : le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les violations massives et systématiques des droits humains et du droit humanitaire causant des pertes de vie et des souffrances généralisées. Le critère auquel nous songeons place la barre très haute.

Et le but de l'intervention n'est pas de menacer l'intégrité territoriale de l'État, mais de mettre un terme aux souffrances généralisées. En fait, l'intervention de l'extérieur pour

Si nous nous étions attaqués plus tôt au sujet, si nous avions travaillé à dégager un accord sur le sujet, peut-être aurions-nous pu faire davantage pour prévenir le génocide rwandais ou pour l'arrêter.

Il est rare qu'on ait une deuxième chance. Nous en avons une maintenant. Peut-être la proposition la plus importante de la Commission d'enquête est-elle celle qui préconise un plan d'action, à la grandeur du système, destiné à prévenir le génocide — crime auquel j'ajouterais tous les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. L'Assemblée du millénaire offre une occasion de travailler à la réalisation de cet objectif. Comme le dit le secrétaire général : « Nous devons réaffirmer la place centrale du droit humanitaire international et des droits de l'homme. »

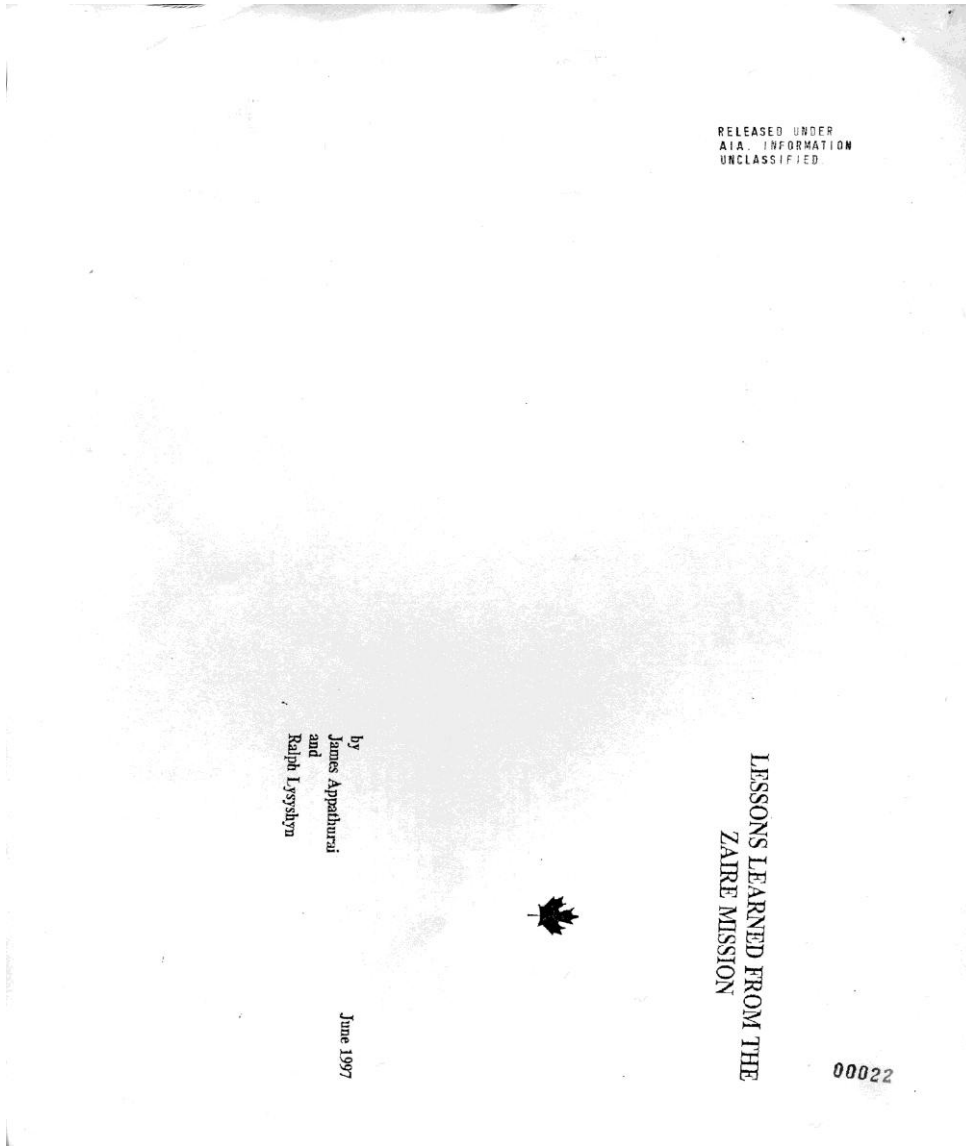
À cette fin, l'expérience du génocide rwandais est certes tragique, mais aussi porteuse d'espoir. Dans sa relation des événements de l'époque, Peter Gourevitch raconte comment des jeunes filles hutu dans un couvent ont refusé de se retourner contre leurs amis tutsi, même si les génocidaires leur ordonnaient de le faire. Leur courage et leur sacrifice devraient nous guider et nous inspirer.

L'élaboration d'un plan d'action de l'ONU qui protège les gens des formes les plus graves d'abus et des pires violateurs viendrait trop tard pour les victimes du passé — mais on peut espérer qu'un tel plan ne viendrait pas trop tard pour nous et pour les générations futures.

Je vous remercie.

Zaire – Lessons Learned

Source : James Appathurai, Ralph Lysyshyn. *Lessons Learned from the Zaire Mission*. June 1997, (A) 970173, p. 17-31.



RELEASED UNDER
ATA INFORMATION
UNCLASSIFIED

PREFACE

One feature of the post-Cold War world has been an increasing reliance on humanitarian emergencies, particularly in providing security and support for the delivery of emergency relief assistance in conflict situations. At the Lisbon Summit of the Organization for Security and Co-operation in Europe on 2 December 1996, Canada's Prime Minister the Right Honourable Jean Chrétien identified the need to learn from the way that such crises have been handled in the past, thinking particularly about the events that unfolded in Zaire. The ultimate goal of the Prime Minister's initiative is to enhance the capacity of, and improve the management of, the international community's use of the military in response to international humanitarian crises.

It is clear that, if we are going to do things better in the future, we need to seriously examine what was done wrong in the past. This process of improvement must begin with a dialogue among governmental and non-governmental experts, which seeks to identify and understand the lessons that have been learned. The following report was drafted to assist in this learning process. An earlier draft of this report was discussed at a workshop of international experts held in Toronto in April of this year and subsequently refined.

The views presented in this report are those of the authors alone and do not necessarily reflect those of the Department of Foreign Affairs and International Trade, the Department of National Defence, or of the Government of Canada.

00023

LEXICON

CIDA
Canadian International Development Agency
(Government body)

DND
Department of National Defence (Canada)

DFAIT
Department of Foreign Affairs and International
Trade (Canada)

MNE
Multinational Force

NCO
Non-Governmental Organization, e.g. CARE

PCO
Privy Council Office: the Secretariat to the Cabinet
and the body charged with coordinating the
activities of the Canadian Government during the
Zaire operation.

ROE
Rules of Engagement: directions issued by
competent military authority which delineate the
circumstances and limitations within which armed
force may be applied to achieve military objectives
in furtherance of national policy. ROE clearly
define the degree and manner in which force may
be applied.

Steering Group
Political body created to provide direction to the
operation. It comprised all the potential coop-
erating nations, the principal Humanitarian
Agencies and major financial forces.

ii

LESSONS LEARNED FROM THE ZAIRE MISSION

By James Appathurai and Ralph Lysterh

00024

INTRODUCTION

The recent crisis in the Great Lakes region of Central Africa was the latest in a series of humanitarian emergencies in which armed forces were called upon to facilitate the delivery of aid in dangerous environments. While the operation is unique, an examination of the Zaire mission suggests that countries such as Canada are in some ways well placed to lead the formation of certain multinational military coalitions. The operation also revealed, however, the difficulties involved in managing military operations in humanitarian emergencies, particularly for smaller countries like Canada. This paper will make some observations on the Zaire operation, and suggest ways to improve the capability of the international community to respond more quickly and more effectively in the future. We will also make some suggestions that address Canada's reaction capability.

OBSERVATIONS

Political Issues

Observation 1: Though the international community had ample early warning that the situation in the Great Lakes Region would degenerate, the response to the crisis was still slow.

Though it was clear at least since the 1994 civil war in Rwanda that the entire region was unstable, and that the refugee camps were a source of serious instability, the international community was unable to take real action preceding the crisis in Zaire. The response was not until the crisis had become a simple early warning was sounded that hostilities were imminent, the international community remained inactive. In the absence of the Canadian proposal for a multinational force under Canadian command, the international community is unlikely to have organized a force to intervene. The problem was not lack of warning, but lack of political will among some to sacrifice

1

parochial interests enough to organize a coherent and effective multinational response.

The problems encountered went well beyond the absence of mechanisms, and demonstrated that even the best mechanisms are useless without the political will to use them properly. A good example was the Western European Union (WEU). The WEU is a group of relatively "like-minded" nations. It had a political commitment to respond to such crises and had available to it existing military forces and command structures through the NATO Combined Joint Task Force. Despite all that, however, the WEU did not manage to mount any kind of operation, because its members were seriously divided by political issues. The utility of the new mechanisms being developed, such as the "Standby Force High Readiness Brigade (SHERBROG)", will be just as dependent on effective political direction.

Recommendation 1: While development of existing early-warning and rapid response mechanisms should continue, the prime focus of our efforts should be on the politics and mechanics of mobilizing political will and ensuring an effective response.

Observation 2: Canada was well placed to lead the formation of this MNF.

The Canadian Forces are experienced in peacekeeping operations, and are considered highly professional and impartial by the international community. Canada has a history of constructive engagement in the region, motivated by parochial geopolitical interests, as well as a well-known and respected commitment to the United Nations. For these reasons, partners on the ground and potential MNF partners were prepared to accept our leadership in forming the mission.

Some others share, to a greater or lesser extent, the characteristics that facilitated Canadian leadership of the formation of the mission. The Scandinavian countries and the Netherlands, for example, have competent armed forces, and in most cases are considered impartial countries with no recent history of armed intervention in support of parochial interests.

The irony needs to be recognized, however, that the very qualities that make these armies politically acceptable as leaders of coalitions may also limit their ability to recruit and direct them effectively. These countries do not have

52000

overwhelming military forces, nor the political clout to obtain cooperation from reluctant parties. Furthermore, in these circumstances, these countries do not have the strong geo-political or economic interests in the particular region that would encourage resolute policy determination and higher-risk military operations. The lead country therefore becomes susceptible to the influence of those more powerful nations who do have strong parochial interests.

US

Some of the major powers and those with colonial histories in the region would have had more difficulty in forming a multinational coalition, had they been so isolated. This is particularly true in the case of France, whose presence in the area was in fact flatly rejected by some of the host parties. Similarly, the Government of Zaire, and potential partners in the MNF, would have suspected that a US-led force might support the cause of the Tutsi rebels.

Recommendation 2: Where the presence of major, ex-colonial powers is responsible in the formation and leadership of such missions (despite their operational limitations).

Observation 3: Almost any use of the MNF had political implications. The various political interests of parties on the ground and in the MNF made management of the mission difficult.

Unlike in "traditional" peacekeeping missions, the operation envisioned the insertion of armed forces into an area where the parties were still engaged in combat. In such circumstances, all uses of military force has political implications. The parties on the ground, and some in the MNF, understood that the presence of the Force would affect the military and, therefore, political balance on the ground. The winners, and often occupying positions of the parties on the ground and in the conflict, was one of the primary obstacles to the effective use of the MNF.

The MNF was formed around the consensus that an impending humanitarian emergency required a "humanitarian" response involving the military. In fact, the label "humanitarian" became a "fig leaf" to convince countries around the world to address the immediate humanitarian concerns, without being willing to take the difficult political decisions to agree to a well-defined

and coherent policy on the effective and appropriate use of the military in support of humanitarian goals.

It should be noted, however, that the MNF, in fact, played a political role despite limited operations. The very presence of the MNF provided a path to begin clearing out the refugee camps, which was a long way towards fulfilling the original goals of the mission. The MNF also played a political role on the ground in negotiating with regional leaders, including arranging some access for the Humanitarian Agencies to Eastern Zaire.

Recommendation 3: Nations participating in military operations while operations are still engaged in hostilities must be aware that almost any use of military personnel will have a political influence on the ground. Coalitions partners must be alive to the various political interests at play, and, to the extent possible, should agree on the political/military role of the Force, and use it to that end.

Observation 4: Canada did not have the influence to direct the MNF in ways the "big" partners did not want to go, nor could Canada effectively influence the parties on the ground.

By definition, smaller powers will generally not have the political, economic or military levers required to coerce reluctant partners into a particular action. This is, of course, particularly true in the case of the large powers in the coalition. Canada had few levers beyond moral suasion to pressure larger nations, a problem made worse because some of those nations had national agendas and geopolitical interests in a region which were often in opposition to Canadian intentions. Other small members of the coalition also had their own sets of goals and interests which did not necessarily coincide with those of Canada. Canada was simply unable to convince the parties on the ground to cooperate in any meaningful way with the MNF.

Recommendation 4: Smaller powers should attempt, if possible, to lead multinational conditions only where there is limited involvement of major powers with significant geopolitical and/or economic interests in the affected region, and where they have guaranteed access to such key military resources as intelligence, essential logistics and sustainability.

92000

Observation 5: Almost all troop-contributing nations, including Canada, made the presence of US ground forces a condition of their participation.

There were both military and political reasons why US participation was seen as necessary. The United States has unparalleled military capability, including the strategic airlift and intelligence capabilities which are essential to this type of operation. US forces are also uniquely capable of rapid and robust reaction to contingencies; many potential participants have cited this as a reason why they insisted on US participation in the Zaire operation. Politically, the presence of US ground forces encourages continued American commitment in the operations.

The requirement for US participation also provides some insight into the nature of similar operations. It is unlikely that another nation will soon rival American military capability, and increasingly so as governments around the world are cutting their military budgets. It is likely that, for the foreseeable future, multinational military conditions formed for Chapter VII operations will require some kind of large power, and likely US military participation, with all the concomitant political difficulties.

Recommendation 5: Smaller powers should investigate the development of capabilities which facilitate the participation of large powers in multinational conditions, while mitigating their political influence on the military operations.

Recommendation 6: Smaller powers should discuss the feasibility of pooling resources to develop some common assets, such as intelligence, essential logistics and sustainability, which might reduce the dependence on the United States in certain situations.

Recommendation 7: We must recognize, however, that the US is, at present, essential to almost any Chapter VII operation. For that reason, successful leadership of such a mission by a smaller power must involve understanding and influencing the political process in Washington.

Observation 6: The fluidity of the situation on the ground emphasized the importance of good intelligence. It also became clear that intelligence can be used as a political tool.

The very "creation" of the MNF had a dramatic effect on the refugee situation, which generally made effective management of the Force more difficult. The original plan was overtaken by events before it was ever implemented. The UN's unexpected movement of hundreds of thousands of people made management of the MNF even more dependent on accurate information on the number, location and needs of the refugees. With half a million refugees across the border into Rwanda by early December, the original MNF of 10,000 soldiers was clearly no longer necessary. The goals of the mandate were being met.

The confused situation on the ground, and the obsolescence of the original plan, made it increasingly possible and tempting for the various parties to pursue their various agendas, and to use intelligence as a tool in that pursuit. For example, some NGOs were eager to see the MNF deploy to enable them to deliver assistance. Their estimates of the number of people in need were consistently high. Even the media suggested that there was a consensus effort to influence governments by inflating intelligence estimates.

Recommendation 6: The lead nation in an MNF should ensure access to reliable intelligence. This would decrease the dependence on the intelligence provided by other parties, many of which use intelligence as a political tool to influence the course of the mission.

Observation 7: The Humanitarian Agencies and NGOs changed the dynamic on the ground, and had a role in the political process.

We must recognize that the presence and actions of the Humanitarian Agencies in Eastern Zaire had a significant effect on the evolution of the crisis. First, they helped to establish the refugee camps in Eastern Zaire. They then provided food and medicine to the refugees, which, while humanitarian, perpetuated the problem of large camps of Rwandans in Eastern Zaire. Then, when the civil war broke out in the region, and the agencies were unable to provide aid to those in need, they called for a military intervention to facilitate that access, which precipitated the creation of the MNF.

Furthermore, The Humanitarian Agencies and NGOs had political interests in the region not unlike governments. These agencies have relationships with parties on the ground and with other national governments, and compete with

12000

each other for influence and financing. Some (not all) of these clearly tried to influence the MNF during the crisis, providing suspiciously high numbers of refugees in need and using the media as a lever.

Furthermore, on occasion many of the Agencies seemed almost intentionally blind to the political and military implications of some of the suggestions and requests they made both privately and to the media. The public confusion over the numbers of refugees was, to a certain extent, a symptom of this. The numbers provided by some Humanitarian Agencies and NGOs included all the refugees in Eastern Zaire, while Governments considered primarily those people in need whom the MNF could actually reach from outside the country. These political differences are fundamental and go beyond the differences that arose from differing perceptions of the appropriate role for the military.

Recommendation 7: Government and the media must recognize that secure Humanitarian Agencies have political interests and agendas that influence their actions on the ground. The intelligence they provide and their media relations. Government and the media must make every effort during a crisis to understand this, and to differentiate between the various Humanitarian Agencies and NGOs.

Recommendation 7a: Governments should investigate putting in place standing agreements with reputable Humanitarian Agencies, whereby certain military logistics assets would be identified for in-warehouse support to HAs and NGOs in times of extreme need. This might oblige the need to involve military personnel in humanitarian operations, thereby minimizing the political effects of military involvement and confusion over quantities and missions.

Observation 8: The coalition may have been difficult to manage because there were too many parties involved, for too many reasons.

The Steering Group proved an unwieldy instrument with which to provide political direction to the MNF. Large, inclusive membership, combined with a decision-making process requiring consensus, made the Steering Group hostage to any one of the many members. It became possible to get agreement only on lowest-common-denominator decisions, such as air-drops of food to refugees; this, while only one country ever formally devoted assets

or personnel to the MNF. (The MNF was dissolved when the country, Canada, established a consensus of one to bring the mission to an end.)

Problems with the Steering Group may illustrate another, perhaps larger, problem, that Canada tried to meet too many agencies in forming the MNF and the Steering Group. Canada's primary agencies in forming the MNF that could offer sufficient military force, and that could effectively manage those forces. However, other countries were also included for political reasons not related directly to the military mission, including the maintenance of good bilateral relations with individual countries or regions. We may, in the end, have created an unwieldy coalition by not remaining focused on the primary objective: the provision of an effective military mission.

Recommendation 8: Membership of a coalition should be restricted to those parties essential to meeting the primary objective, even if it means that other political interests are not met.

Observation 9: Some African countries felt that they were marginalised during the operation.

Significant diplomatic efforts were made by Canada to consult relevant African countries as the MNF was being developed and during its existence. The Prime Minister called some of his counterparts, the Ministers of Foreign Affairs and National Defence spoke with many of theirs, and the Secretary of State. Later, a Africa-Africa meeting with African leaders on the ground. General and Lt. Gen. Bant, as the MNF's Special Representative of the IN Secretary and Lt. Gen. Bant, as the MNF's Commander, also consulted extensively with relevant African countries. Furthermore, the participation of African countries in the MNF was actively solicited, and some African nations were, in fact, prepared to supply forces.

Despite these efforts, however, there is a perception among some African leaders that they were not adequately consulted. There is also the belief that the mission should have been led by Africans. There was some consideration given, early on, to the idea of an MNF composed entirely of African troops. This idea did not develop for a variety of reasons, including that no African country actually volunteered to lead.

82000

Recommendation 9: Discussion should continue on ways to improve the capacity of African nations to respond to African crises. We must recognize, however, that this crisis required rapid reaction; until such time as the Africans are militarily and politically organized to lead and conduct a large multinational operation effectively, other nations should not hesitate to respond to emergencies, while making every effort to involve regional countries to the extent possible.

Observation 10: Forward momentum was most effectively sustained when the Prime Minister was personally engaged.

The formation of the MNF was possible largely because the Prime Minister was actively engaged, and spoke directly to his counterparts in other countries. When management of the mission dropped to the level of Ministers and senior officials, it became more difficult to convince other members of the MNF to agree to a position. This might suggest that leadership of a large coalition by a smaller power requires the constant engagement of the highest political level.

Recommendation 10: Further study should be devoted to the relative effectiveness of heads of Government, Ministers and senior officials in those situations to determine whether the most senior member of the Government must manage the leadership of the mission to compensate for the relatively smaller size of the nation.

The Use of the Military

Observation 11: The appropriate role for military force in this operation was often misunderstood or ignored.

The Zaire operation was a response to a "humanitarian crisis" which was itself the result of a political conflict. When some Humanitarian Agencies called for the assistance of an international military force, they were hoping that the military would go into the camps, separate and/or disarm the intruders, and allow for the delivery of aid by the Agencies. The military was requested to address the military impediments to the delivery of aid, not to deliver the aid itself.

Observation 14: The speed with which the military can deploy was poorly understood by some.

Some Government leaders, Humanitarian Agencies and reporters demonstrated a fundamental misunderstanding of the speed with which the military can deploy. There was a clear expectation that armies would be fully deployed in theatre almost instantly after a political decision was taken. It was not well understood that this operation involved the movement of tens of manuberry and hundreds of people to Africa, and their establishment on the ground, all of which takes time. In fact, the Canadian Forces deployed extremely quickly upon receiving direction: this was a good example of rapid reaction. It should be noted, therefore, that the time it takes to deploy even the smallest military force may make it an inappropriate tool for some emergencies.

Recommendation 14: More information must be provided to Governments, media and Humanitarian Agencies on the capabilities and limitations of armed forces.

Mechanisms

Observation 15: No mechanism exists for the effective formation and management of Chapter VII operations. Operating outside existing structures complicated the formation and management of the MNF.

International systems and structures already exist for collective self-defence (e.g. NATO). Where relatively safe multinational operations are required, the UN can effectively mandate and execute Chapter VII operations, and steps have been taken to improve this capability. However, at present, no mechanisms exist that effectively facilitate operations under Chapter VII. Canada had, therefore, to lead the creation of an ad-hoc coalition, a process which began with the Prime Minister's calls to his counterparts in other countries to solicit contributions.

In mechanisms such as the UN Security Council and the NATO North Atlantic Council, the decision-making process is well-established, and the relative weight and capabilities of the members understood. In the Steering Group formed to manage this crisis, however, Canada attempted to get consensus with an unfamiliar coalition of partners, operating in a fluid

decision-making environment. This rendered more difficult the management of competing goals, a problem that became particularly acute after the refugees began to move in significant numbers back to Rwanda. In addition, valuable time was spent negotiating and drafting the legal and administrative arrangements for the MNF. All of this made effective management of the mission even more difficult.

Much work has been done recently, both in Canada and abroad, to create new mechanisms to improve the capability of the international community to provide military forces quickly when agreement exists on their deployment. The Canadian study, "Toward a Rapid Reaction Capability for the United Nations", made well-received recommendations to improve those capacities at the UN, as a result of that initiative, the UN has already begun to set up a Rapidly Deployable Mission Headquarters.

Similarly, Canada has agreed to participate in the Danish proposal for a standby force of High Readiness Brigades (SHIRBRIG). Under SHIRBRIG, participating states undertake to contribute forces to the brigade for operations under Chapter VII under the UN Charter, and to participate in a Steering Committee and Planning Element. This initiative develops the idea of the "vanguard concept" outlined in the Canadian Rapid Reaction study. However, even though this brigade is intended to be deployed in Chapter VII operations, nations have firmly retained any notion that deployment might be automatic. Each nation has reserved the sovereign right to decide on each occasion whether or not its forces will deploy.

The UN Department of Humanitarian Affairs has established the Military and Civil Defence Units (MCDU) project, which serves as a point of access for governments to military and civilian defence assets, catalogues the needs of humanitarian agencies and sends out requests to donor nations to provide the desired personnel and/or equipment. During the Zaire crisis, the MCDU played such a liaison role in the field by facilitating military assistance in the form of airlift capacity, to UN agencies and NGOs. Its success in this mission offers hope for the future. The operation, however, remains small, and is still regarded as experimental.

As noted above, the Western European Union (WEU) has also begun to create a capability to respond to humanitarian emergencies, using NATO assets. During the crisis, the WEU discussed mounting a limited mission to

02000

the International Financial Institutions, the UN Departments of Political Affairs, Peacekeeping and Humanitarian Affairs, the High Commissioner for Human Rights, the specialized agencies and other funds and programs operating in the field, as well as the governments of major aid donor countries. Adequate mechanisms for coordination are important, and while the UN has put in place coordinating mechanisms such as the Inter-Agency Standing Committee to address this, the technical dimensions of this need, more work needs to be done on the political aspect.

Recommendation 16: Mechanisms used to facilitate the coordination between the MNF and the Agencies, such as the DIA, should be supported, and the ad-hoc mechanisms used on the ground should serve as a precedent for future operations. A particular focus should be placed on improving consultation at the policy level, with emphasis on information-sharing and analysis. However, no new *permanent* mechanisms appear to be required to improve coordination between Humanitarian Agencies and militaries.

Recommendation 16: International mechanisms for the coordination during the "pre-building" phases of crisis management need to be identified and implemented on all levels.

Observation 17: The "Steering Group", while potentially an effective mechanism for the political management of a mission, can also very easily become a liability.

Several of Canada's partners insisted on the formation of the "Steering Group" to provide political management to the operation. It comprised all the potential troop-contributing nations, the principal Humanitarian Agencies, and major financial donors. The Steering Group operated by consensus, and covered as necessary, on an ad-hoc basis. The Group was chaired by Canada.

It should be noted that this kind of mechanism will likely be a part of any similar missions in the future. Its purpose is to give those with a stake in the use of force a formal input into the decision-making process, and Canada has historically considered such input essential.

26000

There were several advantages to the creation of the Steering Group. This mechanism limited Canadian political liability, as decisions were taken by consensus, Canada was not solely responsible for them, despite being the "leader" of the mission. The Steering Group also served to attract new members to the MNF, by allowing countries to participate in the early development of the mission. Canada hoped to secure their participation in the actual operation, or their financial support for it.

The Steering Group became a liability when it came time actually to manage the military mission. Some of the "partners" used the consensus mechanism to pursue their own agendas in the region. The process was particularly painful in the case of this particular mission, because no country other than Canada ever formally handed over command of personnel or equipment to the MNF, yet they were all in a position to influence heavily its activities.

Recommendation 17: While partners and potential partners should be consulted as the operation is being developed, countries should have a say in the direct management of the military operation only after command of assets or personnel has been formally handed over to the MNF Commander.

Recommendation 17b: We must explore mechanisms that enable the Steering Group to operate effectively without being held hostage to any one or two voices. This might take the form of a two-tiered structure. The first level might be a large, consultative group of interested countries, mandated by an international organization (UN, OSCE, OAU, OAS). Within that, a small core to run the operation would be formed, made up of countries and agencies participating significantly in operations in theatre, and with enough common goals to manage the mission effectively.

Recommendation 17c: Careful attention should be given to the involvement in the operation process of the country(ies) being assisted, and of those in the immediate region. Again, care must be taken not to allow consultation to replace or impede timely, decisive action.

Observation 18: Canadian communications strategy focused largely on domestic needs.

As leaders of the multinational mission, it was in Canadian interests that the Canadian perspective on the mission be understood abroad. However, the Canadian communications effort during the operation focused almost

exclusively on Canadian media, such as CBC Newsworld and the Globe and Mail. Insufficient effort was made to communicate directly through the "international" media reaching wider audiences, such as CNN, BBC and BBC World Service, AP and AFP, and Reuters.

Recommendation 18: Successful management of multinational coalitions requires that communications efforts be directed not only to domestic audiences, but also directly through non-Canadian media structures to the international community.

Observation 19: The Canadian Government created an Interdepartmental Task Force to coordinate Zaire-related activities.

These Departments were actively involved in almost all phases of this operation: DND, CIDA and DFAIT. In order to encourage coherent advice, intelligence and communications, and to reduce duplicative and/or redundant activity, PCO housed an ad-hoc Interdepartmental Task Force. The Task Force had representatives from all three Departments, and was headed by officials senior enough to have direct access to the highest levels of the bureaucracy, and to Ministers.

Recommendation 19: The Interdepartmental Task Force worked well, and should be replicated in similar situations in the future.

£1000

A NOTE ABOUT THE AUTHORS

James Appahburn is a civilian employee of the Department of National Defence. He is currently employed in that Department's Directorate of International Policy.

Ralph Lysyshyn is a member of the Department of Foreign Affairs and International Trade. He works in the International Security Bureau.

Both authors were members of the Interdepartmental Task Force created to coordinate Canada's participation in the Zaire crisis. The views expressed in this paper are those of the authors alone and do not necessarily reflect those of the Department of Foreign Affairs and International Trade, the Department of National Defence, or of the Government of Canada. The authors greatly appreciate the many helpful comments and suggestions they have received from their colleagues.

Index des noms propres

- Acheson, Dean, 116, 119
- Arp, Jan, 361
- Axworthy, 15, 203, 204, 206-207, 210, 226, 228-230, 309, 337, 366-367, 375-376, 378, 380, 392-393, 405-408, 417, 419, 434
- Baril, Maurice (Gén.), 230, 314, 315, 317, 319, 349, 353, 368, 377, 388, 389, 391, 392, 394, 395, 399, 400, 403, 404, 406, 407, 409, 410, 431, 432, 444
- Bartleman, James, 338-341, 360, 363-364, 393, 395, 403-405
- Berger, 31, 60
- Bizimungu, Casimir, 291
- Boudria, Don, 379
- Boutros-Ghali, Boutros, 180, 184, 324, 326, 329, 330, 337
- Breadsley, Brent (Maj.), 316, 345
- Broadbent, Ed, 280, 298-300
- Brown, Susan, 209, 285, 286
- Burn, Nicholas, 405
- Burns, E.M. L., 120, 126, 166
- Bush, Georges H., 183, 334, 429, 436
- Campbell, Kim, 316, 318
- Chastelain, John de (Gén.), 218, 346, 351
- Chirac, Jacques, 331-332
- Chrétien, Jean, 15, 50, 132, 189, 205-206, 208-209, 211, 215, 228, 263, 271, 280, 283, 285, 320, 329, 336-339, 341, 346, 348, 350, 360, 363-364, 367-368, 371, 375-377, 379-382, 398, 403, 408, 418, 443
- Clark, Joe, 9, 79, 85, 147, 201, 270, 275
- Claxton, Brooke, 102, 139
- Clinton, Bill, 183, 333-334, 339, 340, 398, 403
- Cohen, Hermann, 47, 86, 127, 273, 334
- Collenette, David M., 227, 345, 354, 421
- Dallaire, Roméo (Gén.), 15, 166, 218, 266-267, 304, 313, 316, 319, 345-351, 353, 356, 358, 360-361, 368, 399
- Diefenbaker, John, 128, 133, 140, 151-153, 171-173, 252
- Eayrs, James, 95, 97, 100, 123, 125, 130-133
- Eden, Anthony, 124
- Eisenhower, 124
- Evans, Gareth, 375, 435
- Fowler, Robert, 245, 329, 344, 346, 351-352, 359, 378, 381-382, 386, 395, 416, 433
- Fréchette, Louise, 340-341, 353, 403, 416

Gordon Smith, 336, 339-340, 364, 386, 395, 403

Gordon, Walter, 96, 339

Habyarimana, Juvénal, 246-247, 259, 264-267, 287, 288-301, 308, 309, 310, 313, 349

Hammarskjöld, Dag, 11, 123, 127, 152-153, 169, 171-172

Hébert, 252

Heinbecker, Paul, 198, 395, 408

Holmes, John W., 87, 96, 110, 114, 116, 170

Judd, James, 365, 366

Kaana-Nkusi, Sam, 309

Kagamé, 399

Kagamé, Paul, 247, 293, 309, 321, 334-335, 340, 399, 404

Kamanda wa Kamanda, Gérard, 399

Kanyarengwe, Alex, 309

Khan, Shaharyar, 291, 300, 324

Kilgour, David, 259, 266-267, 290, 309-310

Kinsman, Jeremy, 396

Lake, Tony, 336, 338, 339, 340, 404, 405

Landry, Monique, 288, 290, 297

LaRose-Edwards, Paul, 420

Laurent-Désiré Kabila, 326, 334, 389, 399

Lumumba, Patrice, 168-170, 173, 252

544

MacKenzie King, Lyon, 101, 107, 110-112

Martin, Paul, 16, 27, 50, 55, 94, 119, 138, 163, 208, 245, 262, 278, 363, 373, 375

McDougall, Barbara, 201, 204, 271

Mitrany, David, 90, 91

Mitterrand, François, 273, 356

Mobutu, Sese Seko, 170, 254, 255, 267, 273-274, 288, 311, 322-323, 325, 326-327, 329, 331-332, 334-335, 339

Mollet, Guy, 124

Mugabe, Robert, 401

Mulroney, Brian, 86, 104, 139, 146-147, 152, 201-202, 204, 206, 210-211, 218, 256, 261, 269, 271-274, 276, 291, 297, 298, 312, 318

Murray, Larry (Am.), 230, 340-341, 352, 403

Musevini, Yoweri, 247, 311, 312, 314, 334, 399

Nasser, Abdel Gamad, 123-124, 129, 130-132, 141

Nyandi, Charles, 297

Ouellet, André, 228, 354, 355, 421

Pearson, 11, 13, 50, 74, 79, 85, 96, 105, 108-110, 112, 113, 115, 121, 122, 125, 127-133, 137, 140-142, 145, 146, 148, 150, 152, 158, 165, 378, 442, 444

Perry, William, 404

Raymond Chrétien, 329, 337, 364, 389, 394, 401

Reid, Escott, 104, 106-107, 110, 166, 252, 476

Robertson, Norman, 99

Sahnoun, Mohamed, 435

Saint-Laurent, Louis, 110, 112, 113, 117, 131, 139, 140

Shidane, Arone, 14

Siddoun, Tom E., 316

Smith, Gordon, 339, 340, 373, 416, 458, 460

Stewart, Christine, 85-86, 95-96, 98, 110, 142, 206, 336,
337, 338

Tarnoff, Peter, 339

Tougas, Denis, 276

Toussignant, Guy (Gén.), 304, 313, 361

Trudeau, Pierre E., 50, 85, 96, 114, 141-145, 152, 174,
206, 232, 255, 272

Tschombé, Moïse, 254

Watkins, Melville, 95

Wrong, Hume, 99, 101

Young, Doug, 366, 382, 393, 406-409

