

De la sécurité de l'État à celle de l'individu: l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996)

Myriam Gervais and Stéphane Roussel

Volume 29, Number 1, 1998

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/703841ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/703841ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Gervais, M. & Roussel, S. (1998). 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), 25-51. <https://doi.org/10.7202/703841ar>

Article abstract

The recent transformations in the international System convinced many States to rethink the conceptual framework of their security policies. Canada is a good example, since the government was among the first to propose a new definition of the notion of "security". In 1990, he proposed the concept of "cooperative security" and, in 1995, the notion of "human security". The aim of this paper is first to show how this evolution represents a definitive rupture with the traditional concept used during the Cold War. This is clearly evident at three levels : definition of the threat, identification of the subject of security, and the instrument used to meet the threat. The paper also indicates that this conceptual evolution was not supported by a clear assessment of the consequences and the problems in the implementation of the policies inspired by a concept such as "human security". These lacks could explain many problems in the actual security policy of Canada.

De la sécurité de l'État à celle de l'individu : l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996)

Myriam GERVAIS et Stéphane ROUSSEL *

RÉSUMÉ : Les transformations récentes du système international ont obligé les États à revoir les fondements conceptuels de leurs politiques de sécurité. Le cas du Canada est révélateur à cet égard, puisque le gouvernement fut l'un des premiers à proposer une redéfinition de la notion de « sécurité ». Il a ainsi formulé, dès 1990, le concept de « sécurité coopérative » puis, en 1995, celui de « sécurité humaine ». L'objet de ce texte est de démontrer que cette évolution marque une rupture très nette avec le corpus conceptuel employé au cours de la guerre froide. Cette rupture est particulièrement évidente au niveau de la définition de la menace, de l'identification de l'objet de la sécurité et de la gestion des moyens utilisés pour contrer la menace. Par ailleurs, ce virage conceptuel ne semble pas accompagné d'une réflexion en profondeur sur les conséquences qu'il entraîne au niveau de la mise en œuvre des politiques. Les lacunes qui subsistent expliquent, en grande partie, le manque de cohérence des politiques de sécurité actuelles du Canada.

ABSTRACT : The recent transformations in the international system convinced many States to rethink the conceptual framework of their security policies. Canada is a good example, since the government was among the first to propose a new definition of the notion of "security". In 1990, he proposed the concept of "cooperative security" and, in 1995, the notion of "human security". The aim of this paper is first to show how this evolution represents a definitive rupture with the traditional concept used during the Cold War. This is clearly evident at three levels: definition of the threat, identification of the subject of security, and the instrument used to meet the threat. The paper also indicates that this conceptual evolution was not supported by a clear assessment of the consequences and the problems in the implementation of the policies inspired by a concept such as "human security". These lacks could explain many problems in the actual security policy of Canada.

L'évolution du concept de sécurité dans le contexte d'après-guerre froide offre une occasion d'observer le processus par lequel des idées nouvelles émergent et sont reprises par les dirigeants pour servir de guide à la formulation de leur politique. Le cas du Canada, qui compte parmi les États où la réflexion sur la notion de sécurité a été la plus approfondie, est révélateur de la façon dont les idées et les concepts sont intégrés et transformés en corpus doctrinal

* Myriam Gervais est chercheure associée au Centre for Developing-Area Studies de l'Université McGill et Stéphane Roussel est candidat au doctorat au Département de science politique de l'Université de Montréal. Ce texte a été produit dans le cadre d'un programme de recherche mené par les membres du GERSI (Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale, Université de Montréal/Université McGill), grâce à une subvention octroyée par le Fonds pour la Formation de Chercheurs et l'aide à la Recherche (FCAR).

destiné à guider la politique étrangère, mais aussi des difficultés tant conceptuelles que pratiques auxquelles donne lieu cet exercice.

Comme pour la plupart des États, les transformations récentes du système international ont eu un impact direct sur les préoccupations de sécurité du Canada, ce qui a entraîné une mutation dans la façon de concevoir la « sécurité ». Jusqu'au tournant des années 1990, les priorités en matière de sécurité découlaient essentiellement de la compétition stratégique entre les superpuissances, du maintien de la dissuasion et de l'équilibre des puissances, et de la menace de guerre nucléaire. La conception de la sécurité à laquelle faisaient référence tant le gouvernement que les spécialistes reposait sur trois postulats : 1) les problèmes de sécurité découlent des activités des autres États, principalement au niveau militaire ; 2) les intérêts de sécurité de l'État sont fondamentalement les mêmes que ceux de la société civile ; 3) les moyens de faire face aux menaces sont essentiellement militaires et doivent donc être gérés sur une base nationale, que ce soit par des mesures unilatérales ou des ententes de coopération intergouvernementales. Ces prémisses témoignent d'une conception étato-centrique du monde, où le respect de la souveraineté occupe une place centrale.

Depuis quelques années, l'ordre des priorités a considérablement changé. Les politiques de sécurité, et notamment celles du Canada, sont beaucoup plus orientées vers la résolution de problèmes « non traditionnels » tels que le terrorisme, les déplacements de populations, les conflits ethniques, les violations des droits de la personne, la dégradation de l'environnement et la pauvreté endémique. Ces menaces se distinguent des précédentes du fait qu'elles transcendent les frontières, qu'elles revêtent un caractère multidimensionnel, qu'elles ne sont plus nécessairement dirigées vers l'État et que leurs manifestations sont difficilement prévisibles, ce qui contribue à accroître le niveau d'incertitude dans le système international.

Aussi, bien qu'il n'y ait pas consensus sur la nature et l'ampleur des changements provoqués par la fin de la guerre froide dans le domaine de la sécurité¹, une réflexion a été entreprise pour reconstruire la notion de sécurité et explorer de nouvelles avenues sur le plan théorique². Si bon nombre de chercheurs et décideurs en sont encore à faire la liste des problèmes³, certains

1. David A. BALDWIN, « Security Studies and the End of the Cold War (Review Article) », *World Politics*, n° 48, octobre 1995, pp. 117-141 ; Keith KRAUSE et Michael C. WILLIAMS, « Broadening the Agenda of Security Studies : Politics and Methods », *Mershon International Studies Review*, vol. 40, suppl. n° 2, octobre 1996, pp. 229-254.
2. Par exemple, Barry BUZAN, *People, States & Fear. An Agenda for International Studies in the Post-Cold War Era* (2^e éd.), Boulder, Lynne Rienner, 1991 ; Helga HAFTENDORN, « The Security Puzzle : Theory-Building and Discipline-Building in International Security », *International Studies Quarterly*, vol. 35, 1991, pp. 3-17 ; Ole WEAVER, « Securization and Desecurization », dans Ronnie D. LIPSCHUTZ, *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, pp. 46-86.
3. Michael T. KLARE, « Redefining Security : The New Global Schisms », *Current History*, vol. 95, n° 604, novembre 1996, pp. 353-358.

auteurs proposent un affranchissement des postulats étato-centriques et cherchent à mesurer les conséquences conceptuelles du découplage entre la sécurité de l'État et celle des individus ou groupes sociaux⁴.

Contraints de s'adapter aux changements dans l'environnement international et désireux de se doter de paramètres en mesure d'encadrer leurs politiques, des gouvernements se sont également livrés à un exercice de réflexion et de reformulation des concepts. C'est le cas du Canada qui, au début des années 1990, a développé le concept de « sécurité coopérative ». Bien que reposant toujours sur la sécurité de l'État, cette notion introduisait des éléments qui tranchent avec le corpus doctrinal employé au cours de la guerre froide. Ainsi le dialogue et les liens de coopération devaient se substituer aux rapports de compétition, les problèmes de sécurité devaient être gérés au sein des institutions multilatérales et la notion de sécurité devait faire une place plus importante aux problèmes non militaires. En février 1995, le ministère des Affaires étrangères proposait la notion de « sécurité humaine⁵ ». Cette évolution marque, au niveau conceptuel, un saut qualitatif important, car cette notion implique que la sécurité des individus et des collectivités soit placée au centre des priorités. Cette définition élargie de la sécurité modifie l'objet même de la sécurité, lequel dépasse le cadre national, pour englober les cadres régional et mondial et y transférer des questions qui relevaient auparavant de la compétence exclusive des gouvernements.

Si l'on admet que les idées et les concepts peuvent avoir une influence significative sur la conduite de la politique étrangère, tout particulièrement au cours des périodes marquées par un haut degré d'incertitude⁶, il est important d'examiner tous les aspects de cette évolution. Tout d'abord, il y a lieu de s'interroger sur les raisons et les facteurs qui ont présidé à la formulation successive des concepts de sécurité coopérative et de sécurité humaine. Par ailleurs, il importe de déterminer si cette évolution tient du changement « cosmétique » de terminologie⁷ ou s'il implique une rupture réelle par rapport aux idées antérieures. Enfin, la question des conséquences conceptuelles et pratiques de cette évolution doit être soulevée.

4. Barry BUZAN, *op. cit.* ; Robert LATHAM, « Getting Out From Under : Rethinking Security Beyond Liberalism and the Levels-of-Analysis Problem », *Millennium*, vol. 25, n° 1, printemps 1996, pp. 77-108 ; Ken BOOTH, « Security and Emancipation », *Review of International Studies*, vol. 17, n° 4, octobre 1991, pp. 313-326 ; R. B. J. WALKER, « Security, Sovereignty and the Challenge of World Politics », *Alternatives*, vol. 15, n° 1, 1990, pp. 3-28.

5. GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le Canada dans le monde. Énoncé du gouvernement*, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1995, p. 3.

6. « When [...] actors face continual uncertainties about their interests and how to maximize them, the need for ideas to act as road map becomes apparent », Judith GOLDSTEIN et Robert O. KEOHANE, « Ideas and Foreign Policy : An Analytical Framework », dans *Ideas & Foreign Policy. Belief, Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, p. 16. Voir aussi Steve WEBER, « Shaping the Postwar Balance of Power : Multilateralism in NATO », *International Organization*, vol. 46, n° 3, été 1992, pp. 632-680.

7. Kim Richard NOSSAL, « Seeing Things? The Adornment of "Security" in Australia and Canada », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 49, n° 1, mai 1995.

Cette étude se propose d'apporter des éléments de réponse à ces questions en retraçant l'évolution récente du concept de sécurité au Canada. Pour identifier les ruptures et les éléments de continuité dans les différents concepts de sécurité employés par le gouvernement canadien sur la sécurité, trois indicateurs sont retenus :

- Quelle(s) menace(s) la politique de sécurité vise-t-elle à contrer ?
- Qui fait l'objet de la sécurité (État, individus, groupes) ?
- Quels sont les moyens retenus pour contrer les menaces identifiées ?

Cette démarche offre l'intérêt de montrer comment s'est opéré, sur le plan conceptuel, l'éclatement de la notion de la sécurité, lequel a eu pour effet d'accentuer les dissensions parmi les spécialistes et les intervenants quant à l'établissement de critères, de normes et de moyens capables d'assurer une application adéquate de la politique canadienne de sécurité. Cette rupture du consensus contribue à expliquer le manque de substance et de cohérence qui caractérise la sécurité humaine et qui se traduit au niveau de la mise en œuvre par une dispersion des efforts et des ressources.

I – Les fondements conceptuels de la politique de sécurité du Canada (1870-1990)

Les travaux de ceux qui ont retracé l'évolution de la politique de sécurité du Canada au cours des cinquante dernières années mettent en exergue un certain nombre de ruptures et de changements de cap. Ces études se sont généralement intéressées aux actions des dirigeants, à leurs décisions, à leurs réactions aux événements nationaux et internationaux et à leur style de politique. La « dérive » du gouvernement Diefenbaker, la réorientation tentée par le gouvernement Trudeau ou le réarmement avorté sous Mulroney sont des exemples de crises et de réorientations de la politique de défense⁸.

Une analyse fondée sur l'étude des idées, des concepts et des postulats qui se cachent derrière ces actions révèlent cependant une histoire quelque peu différente. De ce point de vue, ce qui caractérise le plus la dynamique de la politique de sécurité canadienne depuis 1947 – date à laquelle fut rendu public le premier énoncé de politique du Canada en matière de défense – est la stabilité. En ce qui a trait à la définition de la menace, à l'objet de la sécurité ou à la nature des moyens utilisés pour contrer les menaces, la politique de sécurité canadienne est restée fondamentalement la même.

8. Par exemple, voir Michel FORTMANN, « La politique de défense canadienne », dans Paul PAINCHAUD, dir., *De Mackenzie King à Pierre Trudeau, Quarante ans de diplomatie canadienne (1945-1985)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1988, pp. 471-523 ; Douglas J. MURRAY, « Canada », dans Douglas J. MURRAY et Paul R. VIOTTI, dir., *The Defense Policies of Nations, A Comparative Study* (3^e éd.), Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989, pp. 311-354 ; James EAYRS, *In Defence of Canada*, Tome III, « Peacemaking and Deterrence » et IV, « Growing Up Allied », Toronto, University of Toronto Press, 1972 & 1980.

Parce qu'il n'est pas très différent de celui des autres États et qu'il n'a pas fait l'objet de remise en question substantielle entre les années 1940 et 1990, le concept de sécurité auquel faisait référence le gouvernement canadien paraissait presque immuable et, au niveau de son contenu, naturel ou évident. Pourtant, il s'agit d'une évolution relativement récente, comme le révèle l'examen du concept de sécurité sur lequel reposaient les politiques canadiennes *avant* la guerre froide. Un survol historique permet, en effet, d'identifier deux ruptures qui marquent un changement très net dans la façon dont les dirigeants canadiens abordent les problèmes de sécurité : la première survient dans le dernier quart du XIX^e siècle, lorsque le Canada commence à quitter le giron impérial et à devoir assumer lui-même sa sécurité ; la seconde en 1940-1947, alors qu'il devient clair que l'isolationnisme doit céder la place à une politique internationaliste.

A — L'évolution du concept de sécurité au Canada avant la guerre froide

La première rupture dans l'évolution du concept de sécurité au Canada a lieu en 1870-1871, lorsque la mauvaise humeur des contribuables anglais pousse le gouvernement Gladstone à retirer la presque totalité des troupes britanniques stationnées au Canada⁹. Jusque-là, les questions de défense et de sécurité ne s'étaient jamais posées à la colonie autrement que par une présence militaire britannique significative. Le système de référence conceptuel qui se mettra en place à partir de ce moment sera radicalement différent. Ottawa doit, dès lors, accepter le principe selon lequel le plus gros du fardeau de la défense du Canada repose désormais sur les efforts des Canadiens eux-mêmes. Les Britanniques n'offriront plus qu'une aide à l'organisation et au financement des troupes, ainsi qu'une promesse implicite d'assistance en cas d'agression. À cet effort national s'ajoute une dimension impériale. Dès la fin du XIX^e siècle, le gouvernement canadien sera appelé à contribuer à la défense des intérêts de l'Empire, notamment par l'envoi de troupes sur des théâtres d'opération étrangers (Soudan, Afrique du Sud).

La *définition de la menace* prend un sens très différent de celui qu'il aura plus tard. Le Canada ne fait plus face à des menaces directes. La plupart des contentieux frontaliers avec les États-Unis ont été réglés par le Traité de Washington (1871) ou sont sur le point de l'être¹⁰. Paradoxalement, l'appartenance du Canada à l'Empire britannique constitue à la fois une garantie de sécurité et une source de menace. Si les relations bilatérales avec son voisin du Sud sont généralement bonnes, elles subissent inévitablement les contrecoups des tensions épisodiques entre Washington et Londres, comme ce fut le cas lors de la Crise du Venezuela en 1896. De plus, la participation à la défense impériale devient un facteur de tension croissante entre les communautés francophone et anglophone, tension qui atteindra son apogée en 1917 lors de

9. Desmond MORTON, *Une histoire militaire 1608-1991*, Sillery, Septentrion, 1992, pp. 139-142.

10. C. P. STACEY, *La frontière sans défense. Le mythe et la réalité*, Ottawa, Société historique du Canada, (« Brochure n° 1 »), 1973.

la Crise de la conscription. Ainsi, les seules menaces qui affectent la sécurité canadienne ne relèvent pas directement des rapports de compétition interétatiques, mais plutôt d'un ordre supranational (l'appartenance à l'Empire) ou interne (les divisions linguistiques).

De même, toujours du point de vue du gouvernement canadien, *l'objet de la sécurité* n'est pas homogène, puisque la « sécurité » désigne à la fois celle de l'Empire et celle de l'État canadien en émergence. Ainsi, la plupart des mesures adoptées par le gouvernement canadien avant 1940 visaient autant à défendre le pays que l'Empire; ce n'est qu'en 1946 que le Canada rompt définitivement avec le principe de défense impériale¹¹. Les problèmes de cohérence surgissent inévitablement lorsque les intérêts des deux entités ne coïncident pas. Cela a eu tendance à se produire de plus en plus fréquemment à partir du tournant du siècle, lorsque les engagements militaires à l'étranger destinés à défendre les intérêts britanniques se traduisirent par des tensions internes de plus en plus vives. Ce sont, en grande partie, ces divergences d'intérêts qui ont poussé le gouvernement canadien à adopter une attitude teintée d'isolationnisme après la Première Guerre mondiale.

Enfin, les moyens et les instruments mis en œuvre par le gouvernement canadien sont aussi différents de ceux employés après 1945, bien que la logique qui se dessine commence à ressembler à celle qui sera appliquée au cours de la guerre froide. Selon Desmond Morton, le Canada s'appuyait sur trois lignes de défense¹². La première est d'ordre politique et consiste purement et simplement à éviter la guerre. De 1867 à 1903, une grande partie des activités des représentants du gouvernement canadien vise à aplanir les contentieux résiduels ou potentiels avec les États-Unis et à veiller à ce que les troubles internes (notamment la Révolte métis) ne servent pas de prétexte à une intervention américaine¹³. La seconde ligne est constituée par la garantie d'assistance, toute théorique qu'elle fut, qui découle de l'appartenance à l'Empire britannique, avec les engagements externes qu'elle implique. En troisième lieu vient l'instrument militaire proprement dit (la milice, puis l'armée), si squelettique qu'il peut à peine prétendre jouer un rôle de défense quelconque. Si ces mesures préfigurent la politique de sécurité de la guerre froide (diplomatie d'apaisement, alliance et engagements à l'étranger découlant de cette alliance, forces armées réduites), elles se distinguent par le fait qu'elles s'inscrivent dans un cadre impérial puis, après 1919, dans une politique

11. Sur la réaction canadienne aux propositions britanniques en faveur d'un système de défense impériale, voir la correspondance échangée entre mai 1944 et août 1945 dans les *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada* (ci-après *DCER*), vol. 11, pp. 1240-1267, ainsi que les débats sur une « organisation de défense collective » au sein du Commonwealth dans Donald M. PAGE, dir., *DCER*, vol. 12 (1946), Ottawa, 1977, pp. 1330-1340. Voir tout particulièrement le télégramme de Mackenzie King, « Telegram 379 », 3 octobre 1946, pp. 1334-1335.

12. Desmond MORTON, « Defending the Indefensible: Some Historical Perspectives on Canadian Defence 1867-1967 », *International Journal*, vol. 42, n° 4, automne 1987, pp. 629-632.

13. Comme ce fut fréquemment le cas en Amérique latine. Voir Desmond MORTON, *Une histoire...*, *op. cit.*, p. 149.

aux accents isolationnistes. Avec la transition vers l'internationalisme d'après-guerre et la prise de conscience d'une vulnérabilité face aux convulsions violentes du système international, ces mesures prendront un sens très différent.

B — Le concept de sécurité au Canada au cours de la guerre froide

La Seconde Guerre mondiale et le début de la guerre froide, les progrès dans la technologie militaire (notamment les armes nucléaires et leurs vecteurs) et le renforcement des attributs de puissance du Canada ont entraîné une évolution rapide de la façon dont le gouvernement conçoit la sécurité. Cette évolution s'inscrit dans la mouvance intellectuelle qui suit l'entrée en guerre et qui touche à toutes les dimensions de l'action internationale du Canada. La nouvelle conception de sécurité développée au Canada présente un curieux mélange d'éléments novateurs et conservateurs. D'une part, la définition de la sécurité est marquée par des idées nouvelles qui teintent les grandes orientations de la politique extérieure du Canada à cette époque : l'internationalisme libéral, le fonctionnalisme et le concept de puissance moyenne¹⁴. D'autre part, elle est conservatrice dans la mesure où le gouvernement canadien adopte à son tour une conception de la sécurité qui est déjà celle de la plupart des États européens depuis le XVIII^e siècle. Cette conception de la sécurité, que l'on qualifie généralement de « traditionnelle » ou « réaliste », se caractérise par trois éléments centraux : le caractère étato-centrique de la menace, l'amalgame des intérêts de sécurité de l'État et de la société et la prédominance de la dimension militaire dans la panoplie des moyens servant à contrer la menace.

En premier lieu, la menace est d'abord constituée par des activités menées par d'autres États, en particulier le risque d'agression armée. La Seconde Guerre mondiale a marqué, plus que la précédente, l'entrée du Canada dans le jeu des rapports internationaux, en partie parce qu'elle lui a permis d'acquérir une autonomie politique et une capacité militaro-économique suffisante pour revendiquer le statut de puissance internationale. Mais la guerre instille l'idée selon laquelle l'isolement géographique ne confère plus une quasi-invulnérabilité au Canada, et que celui-ci a des intérêts de sécurité qui dépassent son seul territoire. La crainte de voir la flotte britannique tomber aux mains des Allemands (ce qui leur aurait permis de porter la guerre en Amérique du Nord¹⁵), le maraudage des U-Boots dans les eaux canadiennes ou les incursions japonaises dans les Aléoutiennes ont probablement poussé

14. Voir Kim Richard NOSSAL, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice-Hall, 1997, 3^e édition, pp. 53-60; Michael K. HAWES, *Principal Power, Middle Power, or Satellite?*, Downsview, York Research Programme in Strategic Studies, 1984, pp. 3-8; Jack L. GRANATSTEIN, *The Ottawa Men. The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto, Oxford University Press, 1982; A. J. MILLER, « The Functional Principle in Canada's External Relations », *International Journal*, vol. 35, 1980, pp. 309-328.

15. H. L. KEENLEYSIDE, « Report of a Discussion of Possible Eventualities », 26 mai 1940, dans David R. MURRAY, dir., *DCER*, vol. 8 (1939-1941, t. II), Ottawa, 1976, pp. 67-71.

les dirigeants canadiens à abandonner la vision rassurante de la *fireproof house* évoquée par le sénateur Dandurand en 1924¹⁶. Mais c'est surtout la désorganisation des liens commerciaux et politiques avec l'Europe qui a démontré combien l'isolationnisme, qui avait fortement teinté la politique de Mackenzie King, ne pouvait plus servir les intérêts canadiens. L'Affaire Gouzenko, les pressions des États-Unis¹⁷, la soviétisation de l'Europe orientale et les progrès réalisés par l'URSS dans les domaines aéronautique et nucléaire donnent par la suite un aspect plus concret à la menace. Même si, à partir du milieu des années 1970, celle-ci tend à se « dépersonnaliser » (le danger n'est plus autant associé aux actions de l'URSS qu'au risque d'un conflit nucléaire entre les superpuissances), la nature purement étatique de la menace reste fondamentalement la même.

Deuxièmement, cette conception traditionnelle de la sécurité conduit à amalgamer implicitement les intérêts de sécurité de l'État et de la société. Les États ayant recours aux armes pour imposer leur volonté à d'autres États, l'objet de la sécurité reste fondamentalement la capacité d'un gouvernement à prendre ses décisions de façon autonome, à maintenir le fonctionnement de ses institutions politiques et à conserver un contrôle effectif sur son territoire. Ces objectifs constituent les principaux éléments avancés pour justifier le maintien d'une politique de défense. Ainsi, le *Livre blanc* de 1970 fixe comme premier objectif national « que le Canada demeure une entité politique indépendante¹⁸ ». Mais si la guerre conserve son sens clausewitzien, ses conséquences affectent autant la société civile que l'État, en raison du développement des armes de destruction massive. Par extension, la société civile devient aussi objet de la sécurité.

La concordance entre les intérêts de sécurité de l'État et ceux de la société est aussi la conséquence de l'importance accordée à la dimension militaire de la sécurité, au détriment des menaces non militaires¹⁹. Celles-ci, qui sont généralement dirigées vers la société, sont beaucoup plus susceptibles d'engendrer une dissociation des intérêts de sécurité entre les deux entités. Ainsi, même si certains problèmes environnementaux ou socio-économiques constituent des menaces réelles à la qualité de vie des populations, ils sont rarement érigés en « problèmes de sécurité » comme on le fera couramment après 1989. Ce n'est qu'avec le déclin de la menace militaire que la distinction entre les intérêts de l'État et ceux des populations deviendra évidente.

Troisièmement, la conception canadienne de la sécurité de la guerre froide était « traditionnelle » au sens où les moyens employés pour contrer les menaces étaient d'abord d'ordre militaire. Comme l'ont souligné plusieurs

16. Voir « The Geneva Protocol (Dandurand, 2 October 1924) », dans Walter A. RIDDELL, dir., *Documents on Canadian Foreign Policy, 1917-1939*, Toronto, Oxford University Press, 1962.

17. Joseph T. JOCKEL, *No Boundaries Upstairs*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1987.

18. Donald S. MACDONALD, *Defence in the 70s*, Ottawa, 1971, p. 1.

19. Richard H. ULLMAN, « Redefining Security », *International Security*, vol. 8, n° 1, été 1983, pp. 129-153.

observateurs, la première ligne de défense du Canada était constituée par ses alliances²⁰, tandis que la contribution à la préservation de la dissuasion et de l'équilibre militaire entre l'Est et l'Ouest constituait le principal objectif de la politique de défense. Inévitablement, c'est surtout aux militaires que revenait la tâche d'assurer la sécurité et de mettre en œuvre les mesures destinées à atteindre ces objectifs, soit la défense commune de la zone euro-atlantique et la participation à l'OTAN, la défense du continent nord-américain en collaboration avec les États-Unis et la participation aux missions multilatérales destinées à assurer la stabilité du système international. Les mesures d'ordre diplomatique (négociations Est-Ouest, y compris la maîtrise des armements, la médiation, le *bridge-building*) de même que les rares initiatives touchant aux dimensions non militaires de la sécurité (telles que les discussions sur la « coopération humanitaire et autres » à la CSCE²¹) ne constituaient que des mesures complémentaires à une approche strictement militaire.

C — Consensus et débat au cours de la guerre froide

On peut mesurer la solidité du consensus qui s'était créé autour des fondements de la politique de défense, tant au gouvernement que parmi les spécialistes, à travers le contenu des principaux débats qui ont eu lieu au cours de la guerre froide. Les clivages qu'ils révèlent sont, somme toute, d'un point de vue conceptuel, bénins puisque ceux qui y ont pris part n'ont que rarement mis en cause les éléments qui donnent substance au concept de sécurité. Dans la mesure où le « pourquoi » (la définition de la menace) et le « qui » (l'objet de la sécurité) ne souffraient pas d'ambiguïtés, les débats ont surtout porté sur le « comment », c'est-à-dire sur les moyens. À cet égard, on peut distinguer les réflexions portant sur la distribution des ressources de ceux qui traitent de la mise en œuvre des politiques de sécurité et de ceux portant sur les grandes orientations.

Le débat prend de l'ampleur lorsqu'il devient évident que les Forces armées canadiennes n'ont plus les ressources nécessaires pour remplir tous les engagements internationaux qui leur incombent. Bon nombre des interventions critiques portent sur le « *commitment/capability gap*²² », sur la façon dont sont réparties les ressources entre les différents engagements internationaux

20. Nils ØRVIK, « A Defence Doctrine for Canada », *Orbis*, vol. 27, n° 2, printemps 1983, pp. 185-206; John SUTHERLAND, « Canada's Long Term Strategic Situation » (1962), dans J. L. GRANATSTEIN, dir., *Canadian Foreign Policy since 1945: Middle Power or Satellite?*, Toronto, Copp Clark Publishing Company, 1973; Joel J. SOKOLSKY, « A Seat at the Table: Canada and Its Alliances », dans B. D. HUNT et R. G. HAYCOCK, dir., *Canada's Defence. Perspective on Policy in Twentieth Century*, Toronto, Copp, Clark Pitman, 1993, pp. 145-162.

21. H. Gordon SKILLING, « The Helsinki Process », dans Robert O. MATTHEWS et Cranford PRATT, dir., *Human Rights in Canadian Foreign Policy*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1988, pp. 135-158.

22. R. B. BYERS, « Canadian Security and Defence: the Legacy and the Challenges », *Adelphi Papers*, n° 214, 1986, pp. 3-84.

(notamment celles qui sont attribuées à l'OTAN²³) ou encore sur les problèmes liés à l'obsolescence du matériel.

Le second thème du débat touche à la répartition des tâches entre le ministère de la Défense et les autres intervenants. Ici encore, un consensus relativement clair semble s'être établi, car rares sont ceux qui contestent aux militaires leur rôle central dans la gestion des problèmes internationaux de sécurité. Seul le ministère des Affaires extérieures entre parfois en conflit avec la Défense en ce qui a trait à la définition des objectifs de la politique de sécurité, et les difficultés de coordonner l'action des deux ministères ont souvent fait l'objet de réflexions²⁴. Si les divergences significatives ont été peu fréquentes, elles témoignent généralement, lorsqu'elles ont lieu, d'une lecture très différente de l'environnement international. Ce fut notamment le cas à l'égard de certains aspects des négociations sur le désarmement²⁵ ou du développement des relations de sécurité avec les États-Unis²⁶. Rien ne semble indiquer que les deux organismes entretenaient des divergences profondes quant à leur conception de la sécurité internationale.

Le débat qui se rapproche le plus de ce qui pourrait être considéré comme une rupture de consensus a opposé les pacifistes aux réalistes sur les grandes orientations stratégiques du Canada. Les mouvements pacifistes, souvent appuyés par des groupes communautaires et des syndicats, ont remis en cause deux des postulats sur lesquels repose la politique de sécurité du Canada, soit le maintien de forces armées permanentes et la participation aux alliances, lesquelles ont été perçues comme une source de dépendance à l'endroit des États-Unis²⁷. Toutefois, il est significatif de constater que les

23. Joseph T. JOCKEL et Joel J. SOKOLSKY, *Canada and Collective Security: Odd Man Out*, New York, Praeger, 1986; Peter C. NEWMAN, *Un pays sans défense. Le Canada et ses forces armées*, Montréal, Primeur, 1983.

24. Par exemple, Alasdair MACLAREN, « Le Canada doit concilier sa politique étrangère et sa politique de défense », *Perspectives internationales*, mars-avril 1977, pp. 22-26.

25. Albert LEGAULT et Michel FORTMANN, *Une diplomatie de l'espoir. Le Canada et le désarmement 1945-1988*, Québec, PUL - CQRI, 1989, pp. 1-36.

26. Bien qu'il soit délicat de généraliser, il semble que les militaires et les représentants du ministère de la Défense aient été plus ouverts à l'idée d'approfondir la coopération avec les États-Unis en matière de défense au cours des années 1950 que ne l'étaient leurs collègues des Affaires extérieures, surtout préoccupés par des considérations d'indépendance et d'autonomie. Voir notamment Jack L. GRANATSTEIN, « The American Influence on the Canadian Military, 1939-1963 », dans B. D. HUNT et R. G. HAYCOCK, dir., *op. cit.*, pp. 129-139; David LEYTON-BROWN, « Managing Canada-United States Relations in the Context of Multilateral Alliances », dans Lauren MCKINSEY et Kim Richard NOSSAL, dir., *America's Alliances and Canadian-American Relations*, Toronto, Summerhill Press, 1988, p. 176.

27. Cette idée était très répandue à la fin des années 1960. Kenneth McNAUGHT, « From Colony to Satellite », dans S. CLARKSON, *An Independent Foreign Policy for Canada*, Toronto, McClelland - Stewart, 1968. Depuis le milieu des années 1980, elle n'est guère soutenue que par certains groupes pacifistes. Par exemple, Monique DUPUIS, « Le Canada... pacifiste ou militariste? », *Artisans de la paix*, Montréal, Novalis, 1986, pp. 48-71; Normand BEAUDET, *Le mythe de la défense canadienne*, Montréal, Écosociété, 1993, pp. 21-44; Leonard JOHNSON, « Military Cooperation with the United States and Canadian Independence », *International Perspectives*, juillet-août 1986, pp. 3-4.

propositions isolationnistes ou neutralistes n'ont jamais été sérieusement considérées comme des moyens d'atteindre les objectifs de sécurité. En fait, les politiciens qui, comme Pierre Trudeau ou les membres du Nouveau Parti démocratique, ont évoqué de telles mesures, n'ont pas hésité à les abandonner face aux problèmes et objections qu'elles soulevaient tant au niveau national qu'international.

Ces débats n'ont pas entraîné une remise en cause du contenu du concept de sécurité au Canada. Ce consensus de fond s'explique probablement en grande partie par la stabilité de l'environnement international. En fait, ces clivages sont relativement peu importants comparés à ceux qui surviendront à partir de 1990. L'évolution qui s'opère, après l'effondrement de l'Union soviétique, dans la façon dont est définie la sécurité au Canada marque probablement une rupture conceptuelle aussi profonde et aussi nette que celles qui se sont produites à la faveur du retrait britannique de 1870 ou de la Deuxième Guerre mondiale. Il est d'ailleurs significatif, à un moment où les menaces militaires contre le Canada semblent presque disparues, que certains auteurs évoquent les idées en vogue dans les années 1920 et 1930, soit une époque où régnait un profond sentiment de sécurité et une attitude non-interventionniste²⁸. Mais contrairement à leurs prédécesseurs de l'entre-deux-guerres, les dirigeants canadiens ont préféré adopter une forme d'internationalisme qui repose sur une appréciation très différente de la nature de la menace et des moyens de la contrer.

II – La sécurité coopérative (1990-1994)

A — L'évolution de la perception du système international

C'est à travers les réflexions et les bilans portant sur l'assistance au développement que va, peu à peu, émerger une alternative à la conception de la sécurité adoptée au cours de la Seconde Guerre mondiale. Cette vision, qui prend forme autour du constat selon lequel il existe des problèmes qui concernent l'ensemble des États, est proposée dès 1969 par la Commission indépendante sur le développement présidée par Lester B. Pearson : « Si nous aspirons à un monde plus pacifique et plus prospère, nous devons faire preuve d'un souci commun pour les problèmes auxquels sont confrontés tous les peuples²⁹. » La Commission faisait également référence, de manière explicite, à l'interdépendance et à l'existence d'une *communauté* d'États : « être conscient

28. Par exemple, Douglas Alan Ross, « Canada and the World at Risk: Depression, War, and Isolationism for the 21st Century? », *International Journal*, vol. LI, n° 1, hiver 1996-97, pp. 1-24. Voir aussi Joseph T. JOCKEL et Joel J. SOKOLSKY, « Dandurand Revisited: Rethinking Canada's Defence Policy in an Unstable World », *International Journal*, vol. 48, n° 2, printemps 1993, pp. 380-401.

29. *Partners in Development. Report of the Commission on International Development under the Chairmanship of Lester B. Pearson*, New York, Praeger Publishers, 1969, p. 9. Traduction libre.

que nous vivons dans un village mondial, que nous appartenons à une communauté mondiale³⁰ ». À bien des égards, le rapport Pearson est un précurseur des idées qui seront soutenues, par la suite, par les autres Commissions indépendantes qui se sont penchées sur les questions de développement, de sécurité et d'environnement.

Les rapports Brandt (1980), Palme (1982) et Bruntland (1987)³¹ reprennent la prémisse d'une « communauté d'États » et postulent que les membres de cette communauté ont des intérêts communs qui transcendent les intérêts nationaux. Le caractère global des dangers et des problèmes implique une réévaluation de la nature des rapports interétatiques. Le rapport Brandt repose sur l'idée selon laquelle les relations entre États doivent être démocratisées et moins marquées par des relations de domination³². Cette idée est reprise par le rapport Palme sur la sécurité, tandis que le rapport Bruntland affirme que la coopération est vitale et sert mieux les intérêts de l'humanité que la confrontation³³.

B — « Coopérer pour sécuriser un avenir commun »

Cette vision du système international a mené à la formulation d'une approche en matière de sécurité qui affirme l'urgence d'aller au-delà des intérêts individuels des États pour tenir compte de dangers infiniment plus graves concernant l'ensemble des gouvernements. Cette approche connue sous le vocable de « sécurité globale » ou de « sécurité commune », a été adoptée par les participants d'un symposium organisé par la Direction sur le désarmement des Nations Unies à la fin de 1986 :

Il semble se dégager un consensus sur le concept de sécurité dans le sens où les moyens de sécurité ne sont plus uniquement de nature politique et qu'il existe des conditions propices qui nous permettent d'envisager le futur avec confiance [...]. La sécurité signifie aussi la liberté par rapport aux besoins (*freedom from wants*) i.e. la réalisation de conditions sociales et économiques qui peuvent rendre la vie au sein de la Communauté internationale moins intolérable qu'elle ne l'a été jusqu'à présent³⁴.

30. *Ibid.*, p. 8. Traduction libre.

31. *Memorandum of the Independent Commission on International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt*, London, Pan Books, 1980/ *Nord-Sud. Un programme de survie. Rapport de la Commission indépendante sur les problèmes de développement international sous la présidence de Willy Brandt*, Paris, Gallimard, 1980 ; *Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues under the Chairmanship of Olof Palme*, London, Pan Books, 1982 ; *Report of the World Commission on Environment and Development under the Chairmanship of Gro Harlem Brundtland*, Oxford, Oxford University Press, 1987/ *Notre avenir à tous. La commission mondiale sur l'environnement et le développement*, Québec, Les Éditions du Fleuve, Les Publications du Québec, 1988.

32. *Un programme de survie...*, *op. cit.*, p. 30.

33. *Notre avenir à tous...*, *op. cit.*, p. 348.

34. *Ibid.*, p. 143. Traduction libre.

Dans cet ordre d'idées, la sécurité internationale doit s'appuyer sur des engagements concrets destinés à assurer la survie de l'humanité plutôt qu'être basée sur la compétition, l'équilibre des puissances et la menace de la destruction mutuelle³⁵. Selon cette approche, il n'est désormais plus possible d'assurer la sécurité d'un État aux dépens de celle d'un autre.

Par ailleurs, la sécurité ne saurait être qu'universelle et elle ne peut être uniquement de nature politique ou militaire ; elle doit aussi être environnementale, sociale et économique³⁶. Pour les membres des commissions ayant siégé durant les années 1980, ces questions sont interreliées et ne peuvent être traitées séparément.

Les véritables sources de l'insécurité comprennent également un développement non soutenable [sic] dont les effets peuvent se combiner avec des formes de conflit traditionnelles qui sont susceptibles d'élargir et d'approfondir ces dernières³⁷.

Les liens entre sécurité, développement et environnement conduisent les auteurs de ces rapports à élargir la liste des menaces susceptibles de porter atteinte à la sécurité des États afin d'englober des problèmes pouvant résulter d'une crise économique majeure ou d'une catastrophe environnementale. Ainsi, le rapport Brandt avançait que la pauvreté massive est source d'insécurité et que les iniquités entre États engendrent l'insécurité pour les nations les moins développées³⁸. C'est aussi à cette époque que cette idée commence à se frayer un chemin parmi les chercheurs et les théoriciens des études de sécurité³⁹.

Dans ce cadre, le caractère global de ces menaces implique que les solutions soient internationalisées, ce qui consacre le multilatéralisme comme forme d'action privilégiée pour assurer la sécurité commune⁴⁰. De plus, il devient nécessaire de dépasser l'aspect strictement politico-militaire pour englober la lutte contre des menaces socio-économiques et environnementales. Les idées émises dans ces rapports et reprises par l'ONU ont influencé la reformulation des politiques canadiennes de développement et de sécurité dans les années 1990.

35. *Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues...*, *op. cit.*

36. *Notre avenir à tous...*, *op. cit.*, p. 350.

37. *Ibid.*, p. 348.

38. *Un programme de survie...*, *op. cit.*, p. 28.

39. Par exemple, Barry BUZAN, *People, States and Fear...*, *op. cit.*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1983 (1^{re} éd.); Richard H. ULLMAN, *op. cit.*

40. *Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues...*, *op. cit.*; *Notre avenir à tous...*, *op. cit.*, p. 360.

C — La conception canadienne de la sécurité coopérative

Plusieurs des travaux publiés par l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales (ICPSI)⁴¹ semblent faire écho à la notion de sécurité globale ou commune, notamment à certains de ses éléments, dont la nature peu conventionnelle des menaces⁴². Mais, comme en 1870 et 1940, ce sont les transformations dans l'environnement international qui ont incité à la réflexion. Les menaces sur lesquelles reposaient les conceptions de sécurité nationale se sont évanouies avec l'effondrement de l'Union soviétique et du bloc de l'Est, ce qui a permis aux gouvernements occidentaux de se pencher sur les autres questions de sécurité. La projection à l'avant-scène des préoccupations économiques et développementales a créé un contexte propice à la diffusion des idées véhiculées à travers les concepts de sécurité globale ou de sécurité commune.

Dans les faits, le gouvernement canadien a reconnu très tôt le caractère transnational des problèmes de sécurité et en a conclu que leur solution passait par un renforcement de la coopération entre États. En septembre 1990, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Joe Clark, a énoncé, devant l'Assemblée générale des Nations Unies, les lignes directrices de la notion de sécurité coopérative :

- les menaces sont multiformes ;
- il existe des liens entre ces menaces ;
- la sécurité exige le dialogue et les compromis ;
- la sécurité transcende les blocs et les idéologies ;
- la sécurité n'est pas réelle sans justice et sans équité entre les États⁴³.

L'objet de la sécurité dépasse ainsi le cadre national pour englober les niveaux régional et mondial. De plus, la lutte contre les nouvelles menaces exige des moyens nouveaux.

41. Gilles GRONDIN, « Les origines de l'ICPSI », *Exposé*, n° 6, ICPSI, août 1986. Créé par le gouvernement conservateur en 1984, l'Institut était un organisme indépendant qui avait notamment pour mandat « de faire des études et proposer des idées et politiques pour le progrès de la paix et de la sécurité internationales ». Il a été dissous en 1993.

42. Michael DRIEDGER et Don MUNTON, *Sécurité, limitation des armements et défense du Canada : les attitudes du public canadien*, Ottawa, CIIPS, 1989 ; Geoffrey PEARSON, « Doit-on se soucier de la défense du Canada ? », *Opinion*, n° 7, Ottawa, CIIPS, 1988 ; Geoffrey PEARSON, *Paix et sécurité : évolution de la conjoncture en 1988 et réactions du Canada*, Ottawa, CIIPS, 1989 ; Jean-François RIOUX, « La sécurité canadienne face aux défis du XXI^e siècle : sommaire des délibérations d'une conférence (novembre 1988) », *Document de travail*, n° 17, Ottawa, CIIPS, 1989 ; Don MUNTON, « Des menaces peu communes et une sécurité commune », *Paix et sécurité*, vol. 4, n° 4, 1989, pp. 2-5.

43. « Note pour une allocution du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le très honorable Joe Clark, à la 45^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies », *Déclaration* n° 90-55, New York, 26 septembre, 1990, p. 12.

Mais nous avons appris que la sécurité doit être coopérative et que la sécurité des uns ne peut être assurée aux dépens des autres. Nous avons aussi appris que la sécurité repose sur le dialogue et la confiance et non sur les querelles et les troupes⁴⁴.

Dans l'optique du gouvernement canadien, il devenait essentiel d'appliquer une approche coopérative au règlement des problèmes politiques, culturels, économiques et environnementaux, aussi bien qu'à ceux qui touchent à la maîtrise des armements et au désarmement, ou encore qui relèvent des domaines sociaux, humanitaires et démographiques.

Deux facteurs peuvent être invoqués pour expliquer la similitude de vue entre les membres des commissions indépendantes des années 1980 et le ministère des Affaires étrangères. En premier lieu, certains éléments avancés dans le cadre de la sécurité globale s'inscrivaient déjà dans la politique internationaliste du Canada. Un des exemples les plus significatifs est celui de la réduction des disparités économiques entre pays riches et pays pauvres, perçue comme source de tension et de conflits. En effet, le principe de la redistribution internationaliste pour assurer la stabilité du système international fait depuis longtemps partie de la politique canadienne⁴⁵. Aussi, la tradition internationaliste au sein du ministère des Affaires extérieures rendait les responsables de l'élaboration de la politique étrangère particulièrement sensibles aux arguments identifiant l'iniquité entre États comme une des causes de l'insécurité. Les idées inspirées de cette tradition internationaliste semblaient particulièrement attrayantes, au moment où plusieurs observateurs estimaient que les puissances moyennes allaient voir leur influence s'accroître et leur rôle dans l'établissement d'un nouvel ordre du jour sur la sécurité gagner en importance⁴⁶. Faisant écho à cet optimisme, la ministre des Affaires extérieures, Barbara McDougall, estimait que le Canada devrait être actif dans l'établissement de normes et de règles internationales et devrait assumer un leadership dans certains dossiers comme celui de la maîtrise des armements et du désarmement⁴⁷.

44. David B. DEWITT, « Cooperative Security: A Canadian Approach to the Promotion of Peace and Security in the Post-Cold War Era », *Revue canadienne de défense*, vol. 23, n° 3, printemps 1994, p. 47. Traduction libre.

45. Escott REID, « Canadian Foreign Policy, 1967-1977: A Second Golden Decade? », *International Journal*, vol. xxii, n° 2, printemps 1967, p. 178; John KIRTON, « Une ouverture sur le monde: la nouvelle politique étrangère du gouvernement Chrétien », *Études internationales*, vol. xxvii, n° 2, juin 1996, pp. 257-279.

46. Bernard WOOD, *La paix en notre temps? Un programme d'action canadien pour les années 1990*, Ottawa, CIPS, 1990, p. 10; David DEWITT, « Coopérative... », *op. cit.*, p. 14. Pour un examen critique de cette position, voir Charles-Philippe DAVID et Stéphane ROUSSEL, « Une espèce en voie de disparition? La politique de puissance moyenne du Canada après la guerre froide », *International Journal*, vol. lii, n° 1, hiver 1996-97, pp. 39-68.

47. Barbara McDUGALL, « Préface », *La politique étrangère canadienne dans un ordre international en mutation*, Québec, CQRI, 1992, pp. 15-17.

En second lieu, la conjoncture économique et politique internationale a largement contribué à la réflexion sur le concept de sécurité⁴⁸. L'endettement et la crise économique des pays d'Afrique et d'Amérique latine durant les années 1980 ont entraîné des soubresauts importants dans les relations économiques internationales et fait craindre les effets d'une multiplication des situations de rupture de paiements et de la marginalisation subséquente de ces États pour la prospérité des pays industrialisés. La contestation des régimes autoritaires et la lutte pour la démocratie en Afrique et en Europe centrale et orientale, ainsi que la montée des nationalismes et des tensions ethniques, étaient également des sources potentielles de révoltes ou de guerres civiles capables d'entraîner la déstabilisation de certains pays, sinon de régions entières.

Il n'est donc pas étonnant de constater que le Canada ait introduit, dans la définition de la sécurité, la réduction des disparités économiques, le respect des droits humains et la bonne gouvernance. Ainsi, en décembre 1991, le Cabinet adoptait un nouveau cadre de politique étrangère qui plaçait la sécurité coopérative au premier rang de ses orientations⁴⁹.

D — Le réaligement des instruments et des moyens ?

L'évolution du concept de sécurité et la redéfinition de ses paramètres ont inévitablement entraîné un réaligement des instruments de politique étrangère. Pour mettre en œuvre la sécurité coopérative, le Canada s'est d'abord tourné vers les institutions régionales, que ce soit à travers la création de nouvelles institutions, telle l'initiative de dialogue sur la sécurité dans le Pacifique Nord⁵⁰, ou la revitalisation de celles qui existaient déjà, comme les institutions de sécurité paneuropéennes⁵¹. Le gouvernement canadien a également retenu l'assistance technique et humanitaire comme un moyen susceptible de contribuer efficacement à la stabilité dans certains États ou régions. Convaincu que le passage à la démocratie devait s'accompagner d'une

48. Myriam GERVAIS et André DONNEUR, « Le Canada et la sécurité : l'exemple de l'assistance technique à l'Europe centrale et de l'Est (1989-1995) », *Revue des sciences politiques*, n° 36, juin 1996, p. 24.

49. GROUPE DE LA PLANIFICATION DES POLITIQUES, *Thèmes et priorités de la politique étrangère* (mise à jour 1991-92), Ottawa, Affaires extérieures et Commerce international Canada, décembre 1991.

50. Stewart HENDERSON, « Zone of Uncertainty: Canada and the Security Architecture in Asia Pacific », *La Politique étrangère du Canada*, vol. 1, n° 1, hiver 1992-93, pp. 103-120; Tom KEATING, *Canada and World Order. The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, Toronto, McClelland & Stewart, 1993, pp. 234-240.

51. Barbara McDougall, « Canada, NATO, and the North Atlantic Cooperation Council », dans Barbara McDougall, Kim Richard Nossal, Alex Morrison et Joseph T. Jockel, *Canada and NATO: The Forgotten Ally? (Special Report 1992)*, Washington, Brassey's (U.S.), 1992, pp. 1-16; André Donneur, « La fin de la guerre froide : le Canada et la sécurité européenne », *Études internationales*, vol. xxiii, 1992, pp. 121-138; Kenneth J. Calder, « Doing the Right Things that Matter : Canada and Euro-Atlantic Security », *International Journal*, vol. 50, n° 4, automne 1995, pp. 701-720.

amélioration des conditions de vie pour éviter les dangers inhérents à l'instabilité politique et à l'éclatement de conflits ethniques, le Canada a identifié l'aide comme un élément important pour favoriser les réformes démocratiques, prévenir les conflits et assurer la transition vers des économies de marché.

Pour le gouvernement canadien, le développement allait de pair avec la sécurité dans les pays d'Afrique et même d'Europe centrale et orientale. Par exemple, le Canada a élaboré pour la première fois un programme de coopération avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est. Le lancement, en 1989, d'un programme de 11,4 millions de dollars en faveur de la Pologne et de la Hongrie a marqué les débuts de l'assistance canadienne à cette région. La réforme s'étendant peu à peu à l'ensemble de la région, le budget du programme s'est rapidement accru et a été porté à 116 millions de dollars pour l'exercice 1995-1996. Le programme d'aide à l'Europe centrale et orientale a ainsi enregistré un taux annuel moyen de croissance de 47 % et a représenté, sur l'ensemble de la période, 2,6 % de l'aide internationale du Canada⁵².

Toutefois, si la notion de sécurité coopérative a marqué une évolution très nette en ce qui a trait à la définition des menaces et à l'identification des moyens visant à les contrer, ce concept reste fondamentalement centré sur l'État. Bien qu'elle constitue une reconnaissance du fait que le recours à la coercition et aux interventions militaires n'est plus la seule dimension de la notion de sécurité⁵³, cette approche vise toujours à garantir la stabilité d'un système international basé sur la souveraineté des États.

E — Les débats entourant la révision de la politique de défense

En 1994, le gouvernement libéral, élu l'année précédente, a entrepris la révision des politiques étrangère et de défense. Deux comités parlementaires mixtes ont été créés pour recueillir les témoignages d'experts et de représentants d'organisations non gouvernementales. Mais le débat national auquel la révision a donné lieu, ainsi que la préparation des livres blancs sur la défense (1994) et la politique étrangère (1995), ont été largement conditionnés ou influencés par la lutte au déficit des finances publiques. Les contraintes budgétaires ont marqué les discussions sur les moyens à privilégier et ont avivé les clivages entre experts sur la conduite des politiques étrangère et de défense.

52. Myriam GERVAIS et André DONNEUR, *op. cit.*, pp. 30-31.

53. Ernie REGHER, « War after the Cold War: Shaping a Canadian Response », *La Politique étrangère du Canada*, vol. 1, n° 2, printemps 1993, pp. 39-53; Keith KRAUSE, « Changing Defence and Security Policy in a Changing Global Context », *Revue canadienne de défense*, vol. 23, n° 4, juin 1994, pp. 6-12.

Ce clivage s'était déjà manifesté dans les réflexions portant sur l'avenir du système international et sur les possibilités réelles de coopération entre États⁵⁴. Pour les observateurs que l'on peut associer au courant réaliste, l'incertitude constitue la principale caractéristique du système international alors que disparaît l'ordre mis en place depuis 1945 et que se multiplient les divergences d'intérêts entre les États⁵⁵. Les analystes inspirés par les modèles néolibéraux soutiennent, au contraire, que des phénomènes tels que la globalisation et l'interdépendance ont été amplifiés par la fin de la guerre froide, ce qui peut contribuer à accroître la stabilité du système et renforcer la coopération entre les États⁵⁶.

On constate une divergence de vue semblable au sein du gouvernement canadien. Les représentants du ministère de la Défense adoptent une vision plus ou moins pessimiste de la dynamique du système international, dans laquelle les régions du monde autres que l'Europe seront, estime-t-on, en proie à l'instabilité et à la guerre⁵⁷. Pour le ministère des Affaires étrangères, la mondialisation et l'interdépendance, effets de la globalisation, ont provoqué l'érosion de la souveraineté nationale. Il faut, dans cette optique, chercher de nouveaux moyens de gestion des conflits internationaux⁵⁸.

Les clivages sont encore plus profonds lorsque les débats portent sur la nature des menaces et sur les moyens à retenir pour la mise en œuvre de la politique de sécurité. Les néo-libéraux mettent en doute l'existence même de menaces à caractère militaire dirigées contre le Canada. Dans un contexte de restrictions budgétaires, le gouvernement est tout à fait justifié d'être plus sélectif dans le choix de ses interventions en matière de sécurité⁵⁹. La priorité

54. David WELCH, « The New Multilateralism and Evolving Security Systems », *Canada Among Nations 1992-93*, Ottawa, Carleton University Press, 1992, p. 68. Pour une revue des débats qui opposaient les chercheurs canadiens en 1993-1994, voir Stéphane ROUSSEL, « Ordre ou anarchie? Les nouvelles tendances de la sécurité internationale », *Études internationales*, vol. xxv, n° 2, juin 1994, pp. 347-356.

55. Allen SENS, « Canada, NATO and the Widening Atlantic: Canadian Defence Policy Into the 1990s », *Revue canadienne de défense*, vol. 20, n° 4, spécial n° 1, 1991, pp. 11-17; Leign SARTY, « Sunset Boulevard Revisited? Canadian Internationalism After the Cold War », *International Journal*, vol. 28, n° 4, automne 1993, pp. 749-777; Douglas A. ROSS, « Canada and the Future of European Security. From a Cheap Ride to a Free Ride to no Ride at All? », *International Journal*, vol. L, n° 4, automne 1995, pp. 721-730; Kenneth D. BUSH, « Towards A Balanced Approach to Rebuilding War-Torn Societies », *La Politique étrangère du Canada*, vol. 3, n° 3, hiver 1995, pp. 49-69.

56. David WELCH, *op. cit.*, p. 86; Nancy GORDON et Bernard WOOD, « Canada and the Reshaping of the United Nations », *International Journal*, vol. XLVII, été 1992, p. 500; David DEWITT, « Cooperative... », *op. cit.*, p. 14.

57. Kenneth J. CALDER et Francis FURTADO, « Canadian Defence Policy in the 1990s: International and Domestic Determinants », *Revue canadienne de défense*, vol. 21, n° 1, spécial n° 2, 1991, p. 13.

58. Barbara MCDUGALL, « Canada and the New Internationalism », *La Politique étrangère du Canada*, vol. 1, n° 1, hiver 1992-93, p. 6.

59. *Canada 21: Canada and Common Security in the Twenty-First Century*, Toronto, Centre for International Studies – University of Toronto, 1994; Janice GROSS STEIN, « Canada 21: A Moment and A Model », *La Politique étrangère du Canada*, vol. 2, n° 1, printemps 1994, p. 10.

de la politique étrangère doit être de renforcer et d'affirmer l'indépendance du Canada (et donc de se démarquer de son puissant voisin) et de privilégier des interventions dans des domaines où il peut tabler sur son influence et son expertise⁶⁰. Cela pourrait se traduire par une participation sélective du Canada aux missions de paix sous l'égide de l'ONU⁶¹ et une plus grande participation au sein de forums plus réduits comme le G7. En ce sens, le gouvernement est invité à revoir le niveau de ses engagements en matière de sécurité internationale et à réviser (*i.e.* réduire et spécialiser) le rôle des Forces armées⁶².

Les tenants d'une position plus conservatrice estiment plutôt que le climat d'incertitude masque en fait de nombreuses menaces militaires et exhortent au maintien d'une attitude plus prudente. Les intérêts du Canada exigent la poursuite d'une politique internationaliste, laquelle doit comprendre un volet important en matière de sécurité et de défense⁶³. Ces auteurs, dont plusieurs appartiennent à des groupes tels que le Comité des 13 et le Conseil atlantique du Canada⁶⁴, font la promotion du maintien des engagements internationaux et de forces armées polyvalentes, bien que réduites pour tenir compte des restrictions budgétaires. Selon eux, le Canada continue d'avoir des intérêts vitaux en rapport avec le maintien de la paix et la sécurité internationales et dans ce cadre, les forces armées peuvent être un instrument de la politique étrangère canadienne. Les orientations du *Livre blanc* de la Défense sont clairement associées aux positions de ces groupes⁶⁵.

La fragmentation du discours sur la sécurité va se poursuivre avec la révision de la politique étrangère menée sous les auspices du Comité conjoint du Sénat et de la Chambre des communes en 1994 et l'apparition de nouveaux acteurs qui vont faire pression en faveur de l'exploration de nouvelles avenues, tout particulièrement dans les dossiers des droits humains, du développement et de la sécurité.

-
60. Andrew F. COOPER, « In Search of Niches: Saying «Yes» and Saying «No» in Canada's International Relations », *La Politique étrangère du Canada*, vol. III, n° 3, hiver 1995, pp. 1-13; Evan H. POTTER, « Niche Diplomacy as Canadian Foreign Policy », *International Journal*, vol. LII, n° 1, hiver 1997-97, pp. 25-38.
61. Evan H. POTTER, « Canada and the Reform of International Organizations: Visions for the Future », *La Politique étrangère du Canada*, vol. III, n° 2, automne 1995, pp. 83-102.
62. *Canada 21...*, *op. cit.*; Allen G. SENS, « Canadian Defence Policy After the Cold War: Old Dimensions and New Realities », *La Politique étrangère du Canada*, vol. 1, n° 3, automne 1993, pp. 7-27.
63. Douglas Alan Ross, « Canada and the World at Risk: Depression, War, and Isolationism for the 21st Century? », *International Journal*, vol. LII, n° 1, hiver 1996-97, pp. 1-24.
64. Albert LEGAULT, dir., *Comité des 13. Rapport sur la révision de la politique de défense du Canada*, Québec, CQRI, 1994; John MARTEINSON, « Staying the Course in Europe », *International Journal*, vol. 1, n° 4, automne 1995, pp. 749-754; Colin S. GRAY, *Canadians in a Dangerous World*, Toronto, The Atlantic Council of Canada, 1994.
65. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, *Le livre blanc sur la Défense de 1994*, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1994. Voir, en particulier, pp. 8 et 12-14.

III – La sécurité humaine (1995-1996)

Entre le moment où la notion de sécurité coopérative est intégrée à la politique étrangère et celui où est entreprise la révision de cette politique, la situation internationale a évolué de manière dramatique. La nature des problèmes s'est radicalement modifiée alors que les conflits intra-étatiques se sont substitués aux conflits interétatiques majeurs comme principale forme d'atteinte à la sécurité du système international⁶⁶. La guerre n'est plus le résultat de la compétition et des rapports de puissance entre États, mais plutôt la conséquence de leur faiblesse. Ce constat est particulièrement évident dans la dynamique de plusieurs conflits récents en Afrique (notamment au Libéria, en Somalie et au Zaïre/Congo), où ce n'est pas tant la souveraineté que la légitimité de l'État qui est mise en cause. La déliquescence de l'État et la constitution de groupes contestant la légitimité de l'autorité centrale sont également des facteurs qui expliquent le développement de situation de guerre civile en ex-Yougoslavie, en Albanie et en Asie centrale⁶⁷.

Or, l'ordre juridique international étant fondé sur la notion de souveraineté, les institutions de sécurité collective peuvent difficilement justifier une intervention lorsqu'il s'agit de conflits intra-étatiques. Il est donc difficile de soutenir des solutions visant la résolution de ce genre de conflit ou d'assurer la protection des droits humains là où les structures d'État ne le permettent pas et où les autorités ne l'acceptent pas. Le refus du Burundi d'accepter l'intervention de l'ONU a révélé l'incapacité de cet instrument de sécurité globale à résoudre les problèmes de ce pays et à assurer une sécurité minimale aux civils. Dans ce contexte, les solutions prévues par la sécurité coopérative (mesures de confiance, désarmement, coopération, démobilisation, démilitarisation, aide économique) semblent pour le moins inadéquates. En ce sens, l'une des premières réactions des chercheurs et des décideurs aura été de repenser les fondements légaux et moraux des interventions internationales à travers le « droit d'ingérence » et le « droit humanitaire⁶⁸ ».

A — Un nouvel objet de sécurité

Depuis 1994, les intervenants appelés à réfléchir sur la notion de sécurité ont tendance à élargir l'application du concept, non pas tant pour allonger la liste des menaces, mais plutôt pour introduire des distinctions au niveau de l'objet de la sécurité. Pour la première fois, une distinction entre la sécurité de l'État et celle de l'individu ou des communautés, amalgamées tout au long de la guerre froide, tend à apparaître. Proposé par le PNUD dans son *Rapport*

66. En 1995, on dénombrait 44 conflits armés majeurs dont aucun entre États.

67. Michael KLARE, *op. cit.*, p. 356.

68. Voir, entre autres, Philippe GARIGUE, « Intervention-Sanction and « droit d'ingérence » » in *International Humanitarian Law*, *International Journal*, vol. 28, n° 4, automne 1993, pp. 668-686; Robert H. JACKSON, « Armed Humanitarianism », *International Journal*, vol. 28, n° 4, automne 1993, pp. 579-606.

*mondial sur le développement humain 1994*⁶⁹ et repris par la Commission sur la gouvernance globale en 1995, la sécurité centrée sur les individus est conçue en ces termes :

Outre la protection des frontières, des élites et des intérêts individuels des États, la sécurité inclut également la protection des personnes. Les menaces militaires ne sont pas pour autant écartées de l'agenda de sécurité. Il s'agit plutôt de proposer une définition plus large des menaces pour faire face aux préoccupations d'ordre humanitaire postguerre froide⁷⁰.

Dans cette optique, la notion de sécurité transcende l'État et doit inclure tant les menaces de nature chronique comme la faim et la pauvreté que celles qui affectent la sécurité des individus dans leur quotidien, tels la répression, la coercition et le terrorisme.

Ce courant de pensée n'est pas sans répercussions sur la réflexion entreprise sur la sécurité internationale, tant au niveau du ministère des Affaires extérieures que dans certains segments de la société canadienne. En matière de développement, de nouveaux acteurs font leur apparition : les associations privées, les institutions universitaires et professionnelles, les ONG, les provinces et les municipalités. Leur participation comme intervenants dans la mise en œuvre de l'aide canadienne a été, en effet, largement encouragée par le gouvernement conservateur avec la promotion, dans les années 1980, du concept de partenariat⁷¹. Ces nouveaux intervenants, et tout particulièrement les ONG, ont vivement protesté contre les coupures budgétaires qui ont sévèrement amputé les enveloppes financières de l'aide internationale entre 1989 et 1993, en dépit des engagements du gouvernement Mulroney⁷². Aussi, plusieurs de ces regroupements se sont mobilisés pour participer aux audiences du Comité mixte parlementaire⁷³.

De ces représentations ressort l'idée que les politiques environnementales, le commerce et l'aide au développement doivent être perçus comme autant de facettes de la sécurité. Cette idée semble avoir fait son chemin, puisque le coprésident du Forum national sur les relations internationales du Canada, Pierre Pettigrew, en est venu à la conclusion que « la politique étrangère a pour priorité première, la « sécurité humaine », c'est-à-dire « les droits hu-

69. UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 1994*, New York, Oxford University Press, 1994, 226 p.

70. *Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 81. Traduction libre.

71. ACDI, *Partageons notre avenir : l'assistance canadienne au développement international*, Hull, 1987.

72. Malgré les promesses de maintenir l'aide publique au développement à 0,5 % du PNB en 1991, puis de l'augmenter à 0,6 % en 1995, le budget de l'ACDI pour 1993/1994, le dernier sous le gouvernement Mulroney, était inférieur de 12 % à celui de 1988/1989.

73. Pour un compte rendu détaillé du processus de consultations publiques entrepris dans le cadre de la révision des politiques étrangère et de défense, voir Denis STAIRS, « The Public Politics of the Canadian Defence and Foreign Policy Review », *La Politique étrangère du Canada*, vol. III, n° 1, printemps 1995, pp. 91-116.

ainsi, la prospérité économique et le développement respectueux de l'environnement⁷⁴ ». Les menaces seraient davantage liées aux questions d'économie et de ressources et donc, en définitive, à la pauvreté. Plusieurs des témoins ont ainsi suggéré d'attribuer une place centrale à la dimension humaine (le respect des droits de la personne, le statut de la femme, les besoins des minorités, la justice sociale et l'équité) dans l'élaboration et la conduite de la politique étrangère canadienne.

En février 1995, le gouvernement optait pour une définition de la sécurité qui donne priorité à la lutte contre les menaces en mesure d'affecter les individus.

Tous ces problèmes appellent un élargissement de la politique de sécurité ; celle-ci devra désormais être à la fois moins axée sur la gestion des relations entre États et plus sensible à l'importante contribution des individus et de la société à la sécurité collective⁷⁵.

Cette notion de sécurité vise ainsi à contrer, sur une base universelle, les menaces qui pèsent sur les individus, et *non plus sur l'État*. « Le concept de sécurité se concentre de plus en plus sur les besoins économiques, sociaux et politiques de l'individu⁷⁶. » En juin 1996, le ministre des Affaires étrangères était encore plus explicite : « [...] la sécurité de l'individu est maintenant un objectif clé de notre action internationale⁷⁷ ».

B — Une nouvelle définition de la menace et de nouveaux instruments

Ces nouveaux impératifs de sécurité ne sont pas sans affecter les structures et les moyens de réalisation déjà existants, au profit d'une approche plus intégrée incorporant des dimensions ou instruments qui, jusque-là, étaient rarement associés à la mise en œuvre d'une politique de sécurité.

Ainsi, le ministre des Affaires étrangères, André Ouellet, fait état, en février 1995, de la création au sein du ministère d'une nouvelle structure responsable des enjeux en matière de sécurité. La Direction générale des Enjeux globaux comprend cinq directions : environnement, droits de la personne et justice, population, consolidation de la paix et développement démocratique, développement économique et social. Cette direction a pour mandat d'analyser le système international non plus en termes de relations entre États mais à travers le prisme des enjeux (pauvreté, tensions ethniques,

74. Cité dans *La politique étrangère du Canada : Principes et priorités pour l'avenir. Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada*, Ottawa, Services des publications, Direction des publications parlementaires, novembre 1994, p. 11.

75. GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le Canada dans le monde...*, op. cit., p. 29.

76. *Ibid.*, p. 3.

77. « Notes pour une allocution de l'Honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, devant la Chambre des Communes à l'occasion du dépôt du rapport annuel sur les exportations militaires », *Déclaration n° 96/31*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 18 juin 1996, p. 2.

aide humanitaire, menaces écologiques, surpopulation, etc.), reconnaissant de ce fait la complexité des relations qui existent entre différentes composantes de la sécurité.

La réponse à une menace dans le cadre de la sécurité humaine présuppose, par ailleurs, la capacité de réagir promptement aux événements, avec les instruments les mieux adaptés pour y faire face. On peut donc, en principe, considérer une panoplie d'instruments selon les besoins et les événements : la formation policière, la remise en fonction de l'appareil juridique d'un pays, des actions pour le renforcement de la société civile, la promotion de dossiers à l'échelle internationale comme l'annulation de la dette des pays pauvres lors des sommets du G7. Ou encore, contribuer au renforcement des organismes voués à la défense des droits de la personne et favoriser la mise en place de mécanismes de prévention et de résolution des conflits dans les organisations régionales et fonctionnelles (OEA, OSCE, Commonwealth, Francophonie).

En 1994, le ministère de la Défense a identifié un certain nombre de « sujets de préoccupations » (accroissement du nombre de réfugiés, conflits ethniques, faillite des États, prolifération des armes nucléaires) tout en manifestant une volonté de réduire les forces armées pour tenir compte des restrictions budgétaires⁷⁸. Toutefois, il est significatif de constater que le *Livre blanc sur la Défense de 1994* fait à peine référence à la notion de sécurité coopérative⁷⁹ et ne prépare en rien au changement de perspective proposée dans l'énoncé de politique étrangère de 1995 en matière de sécurité. En fait, peu d'indices laissent croire que la Défense endosse la nouvelle conception de sécurité.

La notion de sécurité humaine proposée par les Affaires étrangères ne rencontre guère plus d'écho dans la littérature, bien que cette notion tranche de manière radicale par rapport au concept de sécurité « traditionnelle » ou au concept remanié de « sécurité coopérative ». Non seulement fait-on rarement référence à ce concept dans la littérature⁸⁰, mais les postulats sur lesquels s'appuie cette notion n'ont pas fait, jusqu'ici, l'objet d'analyse de la part des spécialistes. Pour la majorité de ceux-ci, le système international est encore perçu comme un lieu où s'affrontent essentiellement les intérêts des acteurs étatiques⁸¹. Si la plupart des auteurs reconnaissent que la nature des conflits

78. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, *op. cit.*, p. 10.

79. Si les auteurs du *Livre blanc* mentionnent au passage la contribution du Canada à la « sécurité collective et coopérative » (p. 35), ils ne cherchent pas à dégager les conséquences pratiques de ce concept. Nossal soutient que les responsables en matière de défense n'avaient nullement participé à sa conception. Kim Richard NOSSAL, « Seeing Things?... », *op. cit.*, p. 41.

80. À l'exception notable d'Andrew COOPER, « Between Fragmentation and Integration: The Evolving Security Discourse in Australia and Canada », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 49, n° 1, mai 1995, pp. 49-67.

81. Voir notamment Janice GROSS STEIN, « Ideas, Even Good Ideas, Are Not Enough: Changing Canadian Foreign and Defence Policy », *International Journal*, vol. 50, n° 1, hiver 1994-95, pp. 40-70; Kenneth D. BUSH, *op. cit.*; Leigh SARTY, *op. cit.*

s'est modifiée et que la notion de sécurité doit être élargie aux dimensions non militaires⁸², il n'en demeure pas moins que l'on recherche toujours la stabilité d'un système international basé sur la souveraineté des États. Il semble donc se produire, en plus d'une fragmentation du discours sur la sécurité entre les différents intervenants⁸³, une rupture conceptuelle entre les spécialistes et les responsables de la politique étrangère canadienne.

IV – Problèmes conceptuels et pratiques de la sécurité humaine

Le concept de sécurité humaine présente un ensemble de traits originaux. En premier lieu, il remet en question la primauté du principe de non-ingérence et du respect de la souveraineté nationale. Deuxièmement, il sous-entend que des facteurs politiques, économiques et sociaux (violation des droits de la personne, dégradation de l'environnement, migration, faillite des États, conflits ethniques) constituent des menaces réelles qui ne peuvent être contrées exclusivement par l'adaptation des moyens traditionnellement employés par l'État (diplomatie, coopération intergouvernementale, forces armées). Enfin, il implique que les institutions internationales de sécurité peuvent – et doivent – former une architecture de sécurité cohérente et harmonieuse, architecture qui englobe aussi les acteurs non gouvernementaux.

Des problèmes conceptuels et pratiques doivent cependant être résolus pour qu'une politique découlant de ce concept puisse être mise en œuvre avec succès. La difficulté à appréhender les causes d'insécurité, difficulté qui se traduit par l'établissement d'une liste sans fin de menaces hétérogènes, est en soi un obstacle sérieux à la formulation d'une politique claire. Par conséquent, l'utilisation du concept de sécurité humaine soulève plusieurs questions, tant au niveau de l'articulation du concept que de celui des modalités de mise en œuvre :

- Quels sont les problèmes de légitimité que pose une politique qui tend à remettre en cause la primauté des États comme objet de sécurité ?
- Comment s'assurer que l'application de ce concept n'entrouvre la porte à toutes les formes d'ingérence ?
- Quelle place ou pondération doit-on accorder aux notions de menaces à la sécurité de l'État et de menaces à la sécurité des individus et des collectivités à l'intérieur d'une même politique de sécurité ?
- Quel rôle les différents acteurs ou intervenants sont-ils appelés à jouer dans la mise en œuvre d'une telle politique ?
- Comment s'articulent le partage des tâches et la complémentarité des activités entre les différents intervenants ?

82. Keith KRAUSE, « Changing Defence and Security Policy in a Changing Global Context », *Revue canadienne de défense*, vol. 23, n° 4, juin 1994, pp. 6-12.

83. Andrew COOPER, « Between Fragmentation... », *op.cit.*

Aborder les problèmes de sécurité à travers le prisme d'enjeux plutôt que sous l'angle de relations entre États exige des ressources et des moyens d'intervention importants. Il y a lieu de préciser les éléments qui doivent être retenus pour une intervention en matière de sécurité humaine de manière à tenir compte des capacités du Canada, faute de quoi elle risque de susciter des demandes multiples et de fortes attentes de la part des pays ou régions affectés. En d'autres termes, on ne peut se contenter d'affirmer que la pauvreté ou les rivalités ethniques sont des menaces. Celles-ci doivent être mieux circonscrites et les paramètres des interventions du Canada mieux définis. Par ailleurs, il faudrait, au préalable, identifier les menaces réelles selon les régions pour être en mesure d'établir des priorités.

La mise en œuvre de la nouvelle politique de sécurité pose également avec acuité des questions relatives au choix des instruments et, surtout, à la coordination des intervenants. Le réaligement des instruments de la politique de sécurité a pour effet de diminuer l'importance accordée aux instruments militaires au profit d'interventions de nature politique et économique. L'adoption du concept de la sécurité coopérative était d'ailleurs perçue par les Affaires étrangères comme un moyen de jouer un rôle plus important dans la coordination de la politique de sécurité⁸⁴. La formulation du concept de sécurité humaine paraît, *a priori*, aller en ce sens, mais ce n'est pas sans se heurter, dans la pratique, à des écueils au niveau des processus décisionnels, des champs de compétence et de l'allocation des ressources humaines et financières.

La prévention ou la résolution d'une situation considérée comme une menace à la sécurité exige une uniformité de vue ou, à tout le moins, un consensus au niveau des structures décisionnelles. La complexité et la diversité des situations qui peuvent être perçues comme une menace obligent à avoir recours à plusieurs instances décisionnelles pour planifier une intervention. Or, les autres agences et ministère susceptibles d'être impliqués ne poursuivent pas forcément les mêmes finalités. Par exemple, comment concilier les objectifs traditionnels du ministère de la Défense ou les objectifs de développement à long terme de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) avec les préoccupations d'opérationnalisation de la notion de sécurité humaine ? L'ACDI poursuit des objectifs de développement et possède, pour ce faire, un horizon de décision qui peut s'échelonner sur cinq ans afin de pouvoir planifier des interventions visant des changements structurels dans les pays récipiendaires. On peut s'interroger sur les problèmes de coordination que soulève la planification de projets à moyen et à long termes avec une stratégie d'intervention en matière de sécurité qui évolue au gré des événements, qui exige une rapidité d'exécution et qui opère sur le court terme (par exemple, l'aide humanitaire). De plus, le ministère des Affaires étrangères n'est pas forcément en mesure d'imposer son point de vue à l'ACDI sur des dossiers visant des interventions pour renforcer la société civile et appuyer la

84. Kim Richard NOSSAL, « Seeing Things?... », *op.cit.*, p. 45.

consolidation démocratique dans les pays d'Afrique et d'Amérique centrale. À la coordination au niveau décisionnel s'ajoutent les problèmes de coordination interministériels, car l'expertise requise se trouve bien souvent dans d'autres ministères ou au niveau d'autres niveaux de gouvernements.

Les problèmes évoqués plus haut sont amplifiés par le fait que le ministère des Affaires étrangères ne dispose pas directement des budgets nécessaires pour la réalisation des volets de la sécurité humaine. Au cours des années 1980, le ministère a subi régulièrement des compressions budgétaires et son enveloppe représentait le tiers de celle allouée à l'ACDI et à peine le douzième de celle de la Défense. Dans ces circonstances, il pouvait déjà difficilement exercer son rôle dans certains dossiers et, dans les faits, le ministère a été obligé de déléguer des fonctions à la Défense nationale ou à l'ACDI⁸⁵.

Les changements d'orientation face aux questions de sécurité qui se sont dessinées au début des années 1990 ne pouvaient être effectués avec des budgets aussi limités. Au moment où l'ACDI et le ministère de la Défense subissent à leur tour des compressions, le budget des Affaires étrangères connaît une croissance de 5 % par année entre 1989 et 1996 et la part relative de son budget passe de 36 à 60 % par rapport à l'ACDI et de 9 à 13 % par rapport à la Défense⁸⁶. Néanmoins, pour l'ensemble de la période 1988-1996, le budget moyen des Affaires étrangères a été de 1,2 milliard de dollars. Ce budget apparaît quelque peu dérisoire à la lumière de certaines réalités : l'aide aux réfugiés rwandais exigeait à elle seule plusieurs milliards de dollars par année, l'intervention canadienne en Somalie se calculait en dizaine de millions et celle en ex-Yougoslavie en centaine de millions de dollars. Aussi, étant donné le coût des interventions potentielles relevant de mandats liés à la sécurité humaine, la participation des autres ministères ou intervenants semble essentielle. Mais cette participation est loin d'être garantie.

Conclusion

Il n'est guère surprenant de constater que l'évolution de la notion de sécurité au Canada durant la période 1990-1996 a d'abord été liée aux bouleversements survenus dans l'environnement international. Mais ce n'est pas tant le « pourquoi » que le « comment » de cette évolution qui présente un véritable intérêt. Ces mutations au sein du système international ont non seulement modifié radicalement la perception des menaces, mais aussi l'objet même de la sécurité.

Dans le contexte d'après-guerre froide, le passage de la sécurité traditionnelle à la sécurité coopérative visait surtout à adapter les moyens disponibles pour faire face aux impératifs de la sécurité internationale. Mais les limites

85. Par exemple, l'ACDI a ouvert des bureaux de coopération dans des pays où la présence de la diplomatie canadienne était inexistante pour suppléer à cette carence (Burkina, Bénin).

86. Compilation à partir des données fournies chaque année dans le *Budget des dépenses*, Partie III, *Plan de dépenses*.

d'une approche inspirée par le concept de sécurité coopérative face à des conflits dont l'enjeu est la légitimité même des États ont contribué à déplacer l'objet de la sécurité de l'État vers l'individu. L'adoption de la sécurité humaine marque ainsi une rupture conceptuelle majeure par rapport aux notions de sécurité collective, commune ou coopérative.

L'adoption de cette notion par le ministère des Affaires étrangères ne s'est pas accompagnée d'une réflexion approfondie sur les implications conceptuelles et pratiques qui découlent d'une politique de sécurité qui place les individus au centre de ses priorités. Les problèmes de cohérence et de coordination politique auxquels s'expose le gouvernement canadien ne découlent pas uniquement des rivalités bureaucratiques, mais aussi du fait que le débat sur le concept de sécurité soulève des interrogations et fait naître des clivages beaucoup plus profonds que ceux qui divisaient les chercheurs et les intervenants gouvernementaux au cours de la guerre froide.