

L'application de la stratégie *pangouvernementale* canadienne en Haïti. Un cas marginal ?

Justin Massie *

Le 7 février dernier, le Canada s'est félicité de la tenue d'élections présidentielles et législatives en Haïti. Le premier ministre Harper, au cours d'un entretien téléphonique, a félicité René Préval pour son accession démocratique à la tête du gouvernement haïtien. Il lui a assuré l'appui «à long terme» du Canada au processus de développement et de stabilisation du pays¹. Le nouveau premier ministre canadien semble ainsi poursuivre la stratégie du gouvernement précédent à l'endroit d'Haïti.

Rappelons que le gouvernement canadien, tout juste avant le départ de Jean-Bertrand Aristide, avait condamné «l'escalade de la violence en Haïti» et exhorté les parties impliquées à «trouver une issue pacifique à la crise²». Il avait maintenu cette position, condamnant «fermement le recours à la violence», et appuyant les efforts diplomatiques et militaires internationaux³. Au

cours de sa visite en Haïti, l'ancien ministre des Affaires étrangères, Pierre Pettigrew, avait d'ailleurs souligné que le Canada entendait assumer «à long terme» un «rôle de premier plan dans l'action internationale visant à stabiliser et à reconstruire Haïti⁴». L'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur de Stephen Harper ne semble donc pas avoir modifié la politique étrangère canadienne à cet égard. En fait, le gouvernement poursuit les objectifs et adopte les stratégies élaborées dans l'*Énoncé de politique internationale du Canada* (ÉPI) déposé en avril 2005.

L'*Énoncé* est la plus récente formulation de la politique étrangère canadienne en dix ans. Il se veut résolument «cohérent» et adapté aux «nouvelles» réalités internationales. Sa cohérence repose sur sa stratégie dite «pangouvernementale» qui est une approche multidimensionnelle, intégrant les éléments de défense, de diplomatie et de développement, connue sous le nom de «3D». Dans ce cadre, l'accent est notamment mis sur les «États en déroute ou fragiles». Des fonds substantiels leurs sont consacrés pour contrer la menace que ces pays peuvent faire peser sur la sécurité du Canada.

* L'auteur est candidat à la maîtrise en science politique à l'UQAM, chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes, et associé au Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix de l'Université de Montréal.

¹ Stephen Harper, «Le Premier ministre Harper téléphone au nouveau président d'Haïti pour le féliciter», *Centre des médias*, Cabinet du Premier ministre, Ottawa, 17 février 2006.

² Bill Graham et David Pratt, «Assistance aux Canadiens en Haïti», *Communiqués*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, Ottawa, 28 février 2004.

³ Bill Graham, «Le ministre Graham se déclare préoccupé par la détérioration de la situation en Haïti», *Communiqués*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, Ottawa, 9 février 2004.

⁴ Pierre Pettigrew, «Visite du ministre Pettigrew en Haïti», *Communiqués*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, Ottawa, 24 septembre 2004.

Parmi les exemples mentionnés dans l'ÉPI, le nom d'Haïti apparaît parmi ceux des États dits « en déliquescence ». La raison en est que des décennies de dictatures, de violence et de perturbations sociales auraient affaibli, voire ruiné, les institutions politiques, civiles, économiques et judiciaires haïtiennes. À preuve, des millions de personnes vivent toujours dans des conditions socio-économiques extrêmement précaires dans le pays le plus pauvre des Amériques.

Or, malgré la pérennité de cette situation, et une préoccupation accrue de la part du gouvernement canadien à l'égard des États en déroute, le cas d'Haïti semble toujours aussi marginalisé par rapport à d'autres cas semblables. Alors que l'attention médiatique, populaire et politique se tourne actuellement vers l'Afghanistan, Haïti, qui correspond sans équivoque aux États visés par l'approche des «3D», ne bénéficie pas d'un soutien comparable.

Quelle est la raison du sort réservé à Haïti ou, en d'autres mots, pourquoi Haïti se trouve-t-il placé à la marge de la stratégie internationale du Canada ? Car il y a bel et bien, dans ce cas-ci, un écart important entre les principes définis dans l'ÉPI et la pratique du gouvernement canadien. Or, comme nous le montrerons dans la présente chronique, quand on cherche à explorer les raisons d'un tel écart, on voit que, par delà la définition d'une stratégie internationale cohérente de la part du Canada, dans la pratique, le gouvernement mise moins sur sa responsabilité de protéger en tant que telle, mais bien sur les priorités sécuritaires établies par ses principaux partenaires, les grandes puissances occidentales.

L'Énoncé de politique internationale du Canada

Selon certains courants de pensée, un énoncé de politique internationale sert deux fonctions principales: *premièrement*, à établir les préférences stratégiques du gouvernement selon une appréciation donnée de l'environnement international, et *deuxièmement*, à contribuer à la transformation graduelle de l'imaginaire collectif d'une société⁵. Si ces deux fonctions sont

⁵ Le caractère officiel des énoncés fait qu'il reflète l'approche stratégique dominante d'une société. Voir Thomas U. Berger, *Cultures of Antimilitarism. National Security in Germany and Japan*, Baltimore and London: John Hopkins University Press, 1998, p.20. L'image de soi qui y est dépeinte conditionne le choix des préférences stratégiques en limitant

complémentaires, elles n'en sont pas moins destinées à deux auditoires différents, l'un formé des nationaux et l'autre des étrangers. À partir d'une telle distinction, on devrait pouvoir départager, dans un énoncé politique quelconque, les énoncés qui relèvent de la rhétorique identitaire et ceux qui expriment des préférences stratégiques, i.e. qui désignent des situations jugées menaçantes et qui prévoient les moyens pour y faire face.

L'Énoncé de politique internationale est d'ailleurs explicite à ce sujet : «[d]ans la voie qu'il se tracera, le Canada sera guidé par ses principaux intérêts, qui sont intimement liés à la nature de sa société et aux valeurs qu'elle incarne. (...) Leur articulation précise doit découler de l'image que nous avons de nous aujourd'hui.⁶»

Ces valeurs, qui façonnent les intérêts du Canada sur la scène internationale⁷, sont définies dans le volet *Défense* de l'ÉPI, comme étant la primauté du droit, la démocratie et une «*préoccupation à l'égard d'autrui*⁸».

À partir de ces valeurs, l'ÉPI précise les défis, les objectifs et les moyens privilégiés dans l'approche internationale multidimensionnelle du Canada. Tout d'abord, l'imaginaire de sécurité canadien comprend une responsabilité morale d'intervenir dans les affaires internationales. À ce titre, l'avant-propos du premier ministre Martin est éloquent. Il fait état de la

l'étendue des possibilités offertes et jugées acceptables. Par leurs actions et leurs interprétations, les décideurs politiques reproduisent ou modifient ces perceptions, qui contribuent à la formation d'une identité collective. Voir David J. Elkins, et Richard E. B. Simeon, «A Cause in Search of Its Effect, or What Does Political Culture Explain?», *Comparative Politics*, vol. 11, no. 2, janvier 1979, p.128; Ted Hopf, «The promise of constructivism in international relations theory», *International Security*, vol. 23, no. 1, été 1998, p.172; Jutta Weldes, *Constructing National Interests. The United States and the Cuban Missile Crisis*, Minneapolis: Minnesota University Press, 1999, p.12.

⁶ Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Survol. Énoncé de politique internationale du Canada*, Bureau du Conseil privé du Canada, Ottawa, 2005, p.4-5.

⁷ Plusieurs analystes estiment que le Canada compte façonner le monde qui l'entoure à partir des valeurs de base qu'il promeut : la démocratie et les droits de la personne. Voir Stéphane Roussel et Chantal Robichaud, «L'État postmoderne par excellence? Internationalisme et promotion de l'identité internationale du Canada», *Études internationales*, no 35, vol 1, mars 2004, p.152.

⁸ Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Défense. Énoncé de politique internationale du Canada*, ministère de la Défense nationale du Canada, Ottawa, 2005, p.27.

«responsabilité de protéger» du Canada, afin de «tenir les gouvernements responsables de la façon dont ils traitent leur population, et permettre d'intervenir au besoin pour prévenir une catastrophe humanitaire⁹». Cette responsabilité pose un défi énorme au gouvernement canadien (considérant la quantité de catastrophes humanitaires actuelles), qui se défend toutefois d'élaborer une stratégie «naïvement altruiste», en souhaitant «apporter une véritable contribution qui permette de prévenir ou de mettre fin aux conflits, et d'accroître le bien-être des individus partout dans le monde¹⁰».

Cette prescription morale reflète une certaine lecture des menaces qui pèsent sur le Canada. La sécurité nationale y est considérée en termes internationaux. Quatre grandes menaces sont retenues : les États en déroute, le terrorisme international, la prolifération d'armes de destruction massive et les conflits intra et interétatiques. Nous ne nous attarderons ici qu'à la première menace, à propos de laquelle l'ÉPI mentionne quatre cas-types d'États en déliquescence : la Somalie, l'Afghanistan, Haïti et le Soudan. Le document déplore à ce propos leur incapacité «à conserver le pouvoir politique, à assurer la sécurité et d'autres services essentiels, ainsi qu'à protéger les libertés civiles fondamentales», ce qui a entraîné «des millions de civils vulnérables dans un cycle de misère, de pauvreté et de violence¹¹».

Ces États en faillite, non seulement minent la sécurité des populations locales et régionales, mais ils menacent également «directement la population canadienne¹²». En ce sens, les violations des droits fondamentaux, l'instabilité politique, la pauvreté et les violences internes qui en découlent contribueraient à l'insécurité au Canada même, comme l'illustre le raisonnement qui est tenu concernant le rapport entre les disparités socio-économiques et l'obligation d'agir du Canada :

«Si l'on ne fait rien, ces inégalités flagrantes déboucheront inévitablement sur de nouveaux

conflits. Nous ne saurions, étant donné nos valeurs, laisser cette situation se perpétuer. Il est dans notre intérêt d'aider les populations impuissantes avant qu'elles ne trouvent d'autres moyens, plus inquiétants, de se faire entendre¹³.»

Deux éléments se dégagent de cette interrelation entre l'image de soi et les menaces à la sécurité du Canada. D'une part, la menace que représentent les États en déroute est étroitement liée à celle du terrorisme international :

«Les États fragiles et mal gouvernés, qui sont nombreux, figurent parmi les plus grandes causes de menaces à la sécurité auxquelles nous sommes confrontés actuellement. (...) Les nombreux réfugiés qu'ils déracinent non seulement représentent une tragédie sur le plan humanitaire, mais menacent la stabilité des États voisins et de régions entières. Plus grave encore, la fragilité des États en déroute en fait clairement des terres fertiles pour les réseaux terroristes et le crime organisé, ce qui peut menacer directement la sécurité des Canadiens¹⁴.»

D'autre part, l'importance des valeurs canadiennes est réitérée afin de justifier une intervention de la part du Canada, puisque ces menaces constitueraient des affronts aux principes fondamentaux de l'imaginaire de sécurité canadien. «Nous savons parler le langage de la tolérance et de la négociation, mais nous sommes prêts aussi à nous dresser pour défendre nos principes, surtout s'ils sont attaqués à l'étranger¹⁵.» Les objectifs stratégiques du Canada, tels que contenus dans l'ÉPI, font ainsi directement le pont entre les valeurs que les Canadiens chérissent et les raisons qui motivent le gouvernement à agir sur la scène internationale :

«[L]e but ultime du Canada est de favoriser un engagement envers les droits de la personne, la démocratie et la primauté du droit en plaçant les citoyens au coeur de la société et en créant un État attaché à protéger leurs intérêts¹⁶.»

Devant le spectre de la menace, le Canada doit demeurer sélectif dans ses engagements,

⁹ Canada *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Survol. Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., avant-propos.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Défense. Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., p.5.

¹² *Ibid.*, p.27.

¹³ Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Survol. Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., p.2.

¹⁴ *Ibid.*, p.14.

¹⁵ *Ibid.*, p.5.

¹⁶ *Ibid.*, p.22.

puisqu'il ne peut intervenir partout, faute de ressources humaines et financières. C'est d'ailleurs pourquoi l'ÉPI met plus particulièrement l'accent sur quatre (parmi une cinquantaine) États en déroute¹⁷. Dans cette perspective, Haïti constitue l'une des priorités du gouvernement canadien, et un exemple typique de l'application de l'approche des «3D».

Haïti, le cas-type

Au niveau rhétorique, Haïti représente pour le Canada un cas idéal où la stratégie *pangouvernementale* développée dans l'ÉPI s'est exercée et s'applique toujours :

«Avec le déploiement de soldats canadiens, le Canada joue un rôle de premier plan dans la force de stabilisation envoyée en Haïti par l'ONU. Nous appuyons l'opération de paix en cours et y avons détaché des policiers¹⁸.»

Cette participation canadienne aux opérations des Nations unies, sur laquelle nous reviendrons, témoigne, selon l'ÉPI, de l'application de l'approche «intégrée» des «3D», où le Canada aide «à reconstituer une force de police compétente et responsable¹⁹.» Devant la complexité croissante des crises humanitaires, la dangerosité et la prolifération des conflits intra-étatiques depuis la fin de la guerre froide, le Canada a dû revoir la nature de ses interventions :

«Les missions sont aujourd'hui plus complexes et plus dangereuses, et les troupes sont souvent déployées dans des États en déroute ou défaillants, comme Haïti ou l'Afghanistan, où il n'y a pratiquement aucune paix à maintenir. Dans ce contexte, les militaires canadiens se heurtent aux nouveaux dangers que posent, entre autres, des maladies rares, le désordre civil et la rencontre en zone urbaine de combattants n'appartenant pas à des forces régulières²⁰.»

Les tâches des militaires sont ainsi multiples et simultanées. Ils vont de «l'aide humanitaire à la

séparation de factions belligérantes et à la mise en place, même en période de conflit, des conditions permettant à la primauté du droit, à la démocratie et à la prospérité de prendre racine²¹.» Ceci exige d'abord l'élaboration d'une approche multidimensionnelle, dans le cadre de laquelle le personnel civil (diplomates, personnel humanitaire, etc.) et les militaires doivent collaborer étroitement, ainsi que l'accroissement des budgets de défense, de diplomatie et d'aide au développement²².

Dans la foulée de la stratégie «intégrée» des «3D», quatre ministères sont appelés par le ministère des Affaires extérieures à jouer un rôle complémentaire dans la politique internationale du Canada. C'est d'ailleurs la première fois que le Canada élabore, dans un document officiel, une approche intégrant tous les secteurs d'activités internationales du Canada.

Les augmentations budgétaires ne sont également pas en reste. Treize milliards supplémentaires doivent être consacrés au budget de la Défense nationale au cours des cinq prochaines années²³, alors que le gouvernement s'est engagé à doubler au moins, par rapport à 2001, l'aide internationale du Canada. Celle-ci devrait atteindre plus de 5 milliards de dollars par an d'ici 2010, alors qu'une importance accrue devrait être accordée à l'Afrique²⁴.»

Cette stratégie et ces nouvelles ressources seront consacrées à atteindre les objectifs précités et à relever les menaces à la sécurité du Canada. Vis-à-vis des Amériques, malgré les restrictions budgétaires des dernières années, d'importants progrès ont été faits : «Depuis le début des années 1990, la région a beaucoup progressé dans l'instauration de la démocratie, la protection des droits de la personne et la bonne gouvernance, ce qui contribue à une stabilité et à une sécurité accrues. Des régions autrefois déchirées par des conflits, comme des parties de l'Amérique centrale, ont enregistré de nets

¹⁷ Canada *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Diplomatie. Énoncé de politique internationale du Canada*, ministère des affaires étrangères et du commerce international du Canada, Ottawa, 2005 p.10.

¹⁸ *Ibid.*, p.27.

¹⁹ Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Survol. Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., p.15.

²⁰ Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Défense. Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., p.9.

²¹ *Ibid.*, p.36.

²² Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Diplomatie. Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., p.10.

²³ Ceci est sans compter les 5,3 milliards annoncés par le gouvernement Harper.

²⁴ Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Défense. Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., p.16; Canada *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Développement. Énoncé de politique internationale du Canada*, Agence canadienne de développement international (ACDI), Ottawa, 2005, p.8.

progrès. Haïti et la Colombie restent les principaux sujets de préoccupation en matière de sécurité²⁵.»

L'ÉPI souligne que le Canada entend «aider à la reconstruction et au développement de Haïti²⁶» et ce, en mettant l'accent sur la mise en place de «structures étatiques stables» capables de faire respecter «les droits de la personne et la sécurité humaine²⁷.» Ces considérations témoignent de l'application d'une approche multidimensionnelle, où les forces armées, le personnel humanitaire et les forces policières contribueraient à enrayer les causes de la déroute et à en limiter les conséquences.

Une fois le défi haïtien présenté comme prioritaire, il s'agit ensuite d'établir les balises de la stratégie canadienne. À cet égard, le gouvernement canadien entend adopter une approche défensive axée sur la concertation : «Les Canadiens tiennent à leurs valeurs, mais pas à les voir imposer de force à autrui. Ce n'est tout simplement pas leur façon de faire. Chaque État tracera sa propre voie vers le développement, avec les conseils et l'aide du gouvernement du Canada et des Canadiens²⁸.»

La concertation vaut également pour les alliés du Canada sur la scène internationale. Loin de privilégier une stratégie offensive et unilatéraliste, le Canada préfère limiter le recours aux forces armées à des interventions multilatérales sous l'égide des Nations unies ou de l'Alliance atlantique. Si ces organisations se prononcent en faveur d'une intervention militaire, il est fort probable que le Canada y participera. Cependant, le «nouveau multilatéralisme» promu dans l'ÉPI laisse entendre que le Canada demeurera flexible quant à la nécessité d'obtenir un mandat d'une de ces organisations internationales pour justifier la participation canadienne. L'accent est plutôt mis sur l'efficacité des opérations en fonction des résultats possibles : «le nouveau multilatéralisme doit faire passer l'action avant la rhétorique, et les résultats avant les processus²⁹.» Ceci conduit le Canada à évoquer la possibilité d'intervenir

même «lorsque les institutions multilatérales tardent à agir ou ne sont pas en mesure de le faire³⁰.»

Ce qui motive le gouvernement canadien à choisir une mission plutôt qu'une autre réside ainsi dans sa capacité d'exercer une influence dans l'amélioration de la situation, au détriment d'une approche résolument axée sur le multilatéralisme institutionnel traditionnel. «Notre vieille identité de puissance moyenne limite inutilement ce que nous pouvons être et faire dans le monde. Le Canada *peut* apporter une contribution distincte, s'il continue de s'investir dans son rôle international et de faire sa part³¹.» Bien que l'ÉPI souligne la volonté du gouvernement canadien de contribuer à la stabilisation et au développement d'Haïti, pays auquel le Canada pourrait fournir un apport indéniable, il n'en demeure pas moins qu'à la lumière de ses actions actuelles et récentes, il existe un écart significatif entre les termes de l'*Énoncé* et la réalité.

Haïti marginalisé

Face à une situation interne explosive et à une pression internationale croissante, particulièrement de la part des États-Unis, de la France et du Canada, le président haïtien Aristide quitte son pays le 29 février 2004³². Le même jour, le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) adopte la résolution 1529. Celle-ci prend acte de la «démission» de Jean-Bertrand Aristide et de «la poursuite de la violence en Haïti», pouvant conduire à la «détérioration rapide de la situation humanitaire dans ce pays et [avoir des] conséquences déstabilisatrices dans la région». Conséquemment, elle autorise le «déploiement immédiat d'une force multinationale intérimaire³³». Le Canada participera à cette Force multinationale intérimaire (FMI) dans le cadre de l'opération *Halo* (mars à août 2004), où il déploiera près de 500 militaires et six hélicoptères pour «aider à rétablir la sécurité et la stabilité en Haïti, faciliter l'apport de l'aide humanitaire ainsi que pour aider la police militaire et la garde côtière d'Haïti à

²⁵ Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Diplomatie. Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., p.27.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Survol. Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., p.22.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibid.*, p.1.

³⁰ *Ibid.*, avant-propos.

³¹ *Ibid.*, p.5.

³² Sylvie Dugas, «Haïti pourra-t-elle renaître de ses cendres?», *La Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, no. 11, mars 2005. En ligne: www.ameriques.uqam.ca

³³ Organisation des Nations unies, S/RES/1529 (2004), 29 février 2004.

faire régner la loi et l'ordre, et à protéger les droits humains pour aider à stabiliser le pays»³⁴. Le Canada est ainsi le quatrième contributeur en importance après les États-Unis, la France et le Chili. Il s'agit alors d'une opération dite de «coalition des volontaires» qui n'est pas sous l'égide des Nations unies, malgré son approbation par le Conseil de sécurité, mais qui vise à stabiliser rapidement le pays. La participation du Canada témoigne à la fois de la «flexibilité» du «nouveau multilatéralisme» et du fait qu'il appuie ses principaux alliés tout en répondant aux vœux de la «communauté internationale».

Troquant leur casque habituel au profit de l'emblématique casque bleu, les militaires canadiens poursuivent leur engagement lors du transfert de la FMI à la MINUSTAH (Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti), qui, le 25 juin 2004, prend officiellement les commandes des forces internationales en Haïti³⁵. Il s'agit alors d'une mission véritablement onusienne. La MINUSTAH, commandée par le Brésil, comprend plus de 9 000 militaires et policiers. De ce nombre, le Canada ne compte désormais plus que 5 soldats et 125 policiers, sur un total de plus de 2 800 militaires déployés à l'étranger³⁶. En effet, deux mois après la transmission des pouvoirs, les soldats canadiens sont rapidement rapatriés pour laisser place à cinq officiers supérieurs de l'état-major et à plus d'une centaine de policiers³⁷.

En conséquence, au niveau militaire, le Canada n'a participé que durant cinq mois à l'intervention en Haïti. Il a donc privilégié un déploiement rapide aux côtés de ses alliés traditionnels, les États-Unis et la France de telle sorte que, en tant que quatrième contributeur à la mission de paix, il a pu exercer une certaine influence et contribuer de manière significative au rétablissement de la sécurité dans le pays. Ce

choix s'est cependant fait au détriment d'un engagement à long terme dans le cadre de l'opération de stabilisation et de reconstruction qui se poursuit à l'heure actuelle, où le Canada figure désormais au bas du peloton des principaux contributeurs. On peut dès lors conclure de ceci que l'exigence de résultats concrets, le «nouveau multilatéralisme» et le besoin d'influence ont tous trois guidé les choix stratégiques canadiens au départ, mais sans que le pays ne s'engage à long terme dans les efforts internationaux visant à enrayer les causes et à limiter les effets de l'effondrement de l'État d'Haïti. En d'autres mots, la réduction de la présence militaire sur place contredit l'engagement à l'effet que le gouvernement maintiendrait un effort de longue durée en vue du développement et de la stabilisation de leur pays.

Ce constat s'applique également aux efforts diplomatiques et à l'aide au développement. L'envoi de 300 observateurs canadiens, de même que l'octroi de près de 30 millions de dollars d'aide³⁸ lors des élections nationales tenues en février dernier témoignent de la volonté du Canada de contribuer de façon multidimensionnelle à la démocratisation et à la stabilisation d'Haïti. Déjà en septembre 2004, le gouvernement canadien avait annoncé une aide bilatérale de 180 millions de dollars sur deux ans «pour aider à la reconstruction et au développement en Haïti»³⁹. Les 30 millions annoncés plus tard s'inscrivent dans ce fond.

En termes absolus, ces contributions canadiennes apparaissent significatives. Cependant, comparativement aux autres contingents militaires déployés à l'étranger et aux principaux bénéficiaires de l'aide publique au développement, Haïti ne semble pas représenter une priorité aussi importante que le laisse croire l'ÉPI. L'Afghanistan, où sont actuellement déployés 2 300 soldats canadiens, représente le plus grand contingent militaire canadien à l'étranger. L'aide au développement est, quant à elle, accordée de façon prioritaire à Haïti, mais également à l'Afghanistan, à l'Irak et au Soudan, dans le cadre d'un «engagement pangouvernemental direct et soigneusement ordonné dans un nombre choisi d'États en déroute et d'États fragiles dans lesquels le

³⁴ Canada, «Opération Halo - L'engagement des Forces canadiennes envers Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH)», Opérations, ministère de la Défense nationale du Canada, Ottawa, 17 août 2004.

³⁵ *Ibidem*. Invoquant le Chapitre VII de la Charte des Nations unies, le CSNU adopte, le 30 avril 2004, la Résolution 1542 établissant une mission internationale en Haïti. Voir, Organisation des Nations unies, S/RES/1542 (2004), 30 avril 2004.

³⁶ Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, «MINUSTAH», *Opérations en cours*. En ligne : <http://www.operationspaix.net/-MINUSTAH->

³⁷ Canada, «Engagement des Forces canadiennes à Haïti», Opérations, ministère de la Défense nationale du Canada, Ottawa.

³⁸ Canada, «Regard sur les Amériques», *Regard sur le monde*, no. 28, hiver 2005.

³⁹ Pierre Pettigrew, *op. cit.*

Canada dispose d'une base de participation et peut chercher à faire une différence visible durable», selon le volet *Développement* de l'ÉPI⁴⁰. Pourtant, comparée aux 600 millions destinés à l'Afghanistan, en 2004, «le plus important programme d'aide bilatérale de l'histoire du Canada», l'aide bilatérale consentie à Haïti demeure relativement faible⁴¹. Enfin, en termes d'effectifs policiers, le Canada contribue à moins de 0,02% des forces policières déployées à l'étranger au sein de missions de l'ONU⁴².

Les critères de sélection

Comment expliquer le fait que le Canada, qui accorde aux États en faillite une importance primordiale dans sa politique internationale, ne contribue que de manière marginale aux efforts internationaux en Haïti ?

Si la rareté des ressources limite la quantité et l'ampleur des déploiements, de même que le montant de l'aide consentie, une sélection s'impose. Mais à son tour, cette sélection repose sur des critères. Elle est donc tributaire des balises établies tout en étant liée à l'imaginaire collectif de la sécurité des Canadiens. Du point de vue de la menace qu'il représente au sens de l'ÉPI, certes Haïti figure parmi les États en déliquescence identifiés dans l'*Énoncé*, mais il ne représente pas un degré de menace suffisant, essentiellement parce qu'il ne constitue pas un danger lié étroitement à l'un des trois autres éléments indiqués plus tôt et, en particulier, au terrorisme international. Son importance relative, comme priorité en matière de sécurité, en souffre donc inévitablement. C'est pourquoi Haïti ne bénéficie pas d'une attention comparable à celle dont bénéficie l'Afghanistan, voire l'Irak, où le Canada a accordé plus de 300 millions de dollars d'aide à la reconstruction⁴³. De plus, comme nous l'avons souligné, l'ÉPI définit trois éléments qui servent à préciser les

objectifs d'une éventuelle implication stratégique, à savoir : (i) la nécessité d'obtenir des résultats concrets ; (ii) d'avoir de l'influence ; et (iii) de sanctionner un «nouveau multilatéralisme». Or nous allons voir maintenant que, au delà de la question du niveau de menace que représente Haïti pour la sécurité des Canadiens, c'est bien la conjugaison des trois éléments qui limite le champ d'action stratégique du Canada sur la scène internationale.

Le premier élément, la recherche de résultats concrets, conduit le Canada à privilégier les interventions courtes et ponctuelles, comme ce fut le cas sous l'égide de la FMI en Haïti. Les objectifs étaient alors clairs et facilement atteignables. D'ailleurs, les difficultés rencontrées par les Forces canadiennes lors des interventions sous l'égide des Nations unies en Somalie, au Rwanda et dans les Balkans y sont pour quelque chose. Elles permettent de constater que l'absence de mandats clairs et les contraintes opérationnelles liées aux missions onusiennes ont eu un impact sur les préférences stratégiques canadiennes. En effet, depuis le début des années 1990, le Canada a de plus en plus délaissé les missions de l'ONU au profit des missions de l'OTAN et des «coalitions des volontaires»⁴⁴. Bien que d'autres facteurs entrent en considération, ces échecs expliquent en partie pourquoi le Canada est passé d'un des plus grands contributeurs mondiaux aux opérations de paix onusiennes au cours des années 1970 et 1980, à la 33^e place cette année⁴⁵.

Quant au deuxième élément, le Canada interprète l'influence qu'il tire de ses interventions militaires à l'étranger comme un bienfait. Tout en soulignant le rôle des nouveaux acteurs dans les affaires internationales, notamment au sein des opérations de paix de l'ONU, l'ÉPI inscrit cet effet bénéfique de l'influence acquise au cœur de ses préoccupations⁴⁶. Le Canada ne veut plus jouer un rôle secondaire; il entend jouer un

⁴⁰ Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Développement. Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., p.11.

⁴¹ Canada, *Protéger une société ouverte. La politique de sécurité nationale du Canada*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, avril 2004.

⁴² Organisation des Nations unies (ONU), «Contributors to United Nations peacekeeping operations», *Monthly Summary of Contributors of Military and Civilian Police Personnel*, 28 février 2006.

⁴³ Agence canadienne de développement international, «Irak – Aperçu». En ligne : <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/Irak-Aperçu>

⁴⁴ Le retrait, annoncé le 24 mars dernier, des troupes canadiennes stationnées sur le plateau du Golan dans le cadre de la Force des Nations unies pour l'observation du désengagement (FNUOD) s'inscrit d'ailleurs dans cette tendance. Voir Radio-Canada, «Les canadiens rentrent au pays», 24 mars 2006. En ligne : <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/International/2006/03/24/001-Retrait-Canada-Golan.shtml>

⁴⁵ Organisation des Nations unies, «Contributors...», op. cit.

⁴⁶ Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Survol. Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., p.4. Le titre de l'*Énoncé*, «Fierté et influence...», en dit d'ailleurs long sur son importance.

rôle plus actif sur la scène internationale⁴⁷. Pour ce faire, la participation à des opérations militaires d'envergure, en présence de ses principaux alliés, constitue un moyen central pour accroître son influence.

Enfin, le troisième et dernier élément, le «nouveau multilatéralisme», permet d'accorder une importance primordiale à la préservation de la solidarité transatlantique. Les liens historiques, géographiques, culturels, économiques et politiques qui unissent le Canada à l'Europe et aux États-Unis représentent sans aucun doute l'un des facteurs les plus importants concernant ses engagements militaires à l'étranger⁴⁸. Cet attachement l'amène à privilégier les interventions aux côtés de ses alliés traditionnels, les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, de préférence aux autres. Lorsque ces États interviennent dans une opération internationale d'envergure, le Canada juge alors être en mesure d'influencer, grâce à l'envoi d'un nombre appréciable de troupes, autant ses alliés que le cours des événements sur place. L'atteinte des objectifs est ainsi plus facilement réalisable, et le Canada peut se vanter de participer à une mission où il contribue activement à l'amélioration de la situation. Les opérations *Halo* en Haïti et *Archer* en cours actuellement en Afghanistan en témoignent avec éloquence.

Ce besoin de mousser son influence auprès de ses principaux alliés conduit le Canada à assumer une position plutôt «passive» en Amérique latine, où sa stratégie est pour certains «essentiellement tributaire de la position dans

laquelle l'avait campé la Doctrine Monroe»⁴⁹. Cependant, si l'application de la stratégie internationale du Canada semble être tributaire de celle de Washington, et ce, particulièrement en Haïti, le positionnement de retrait apparaît également être conditionné à la relation entretenue avec Paris.

En somme, pour conclure, la conjonction des trois éléments définis dans l'EPI aura contribué à placer le Canada en porte-à-faux par rapport à ses engagements initiaux vis-à-vis de sa responsabilité dans le retour à la sécurité et à la stabilité en Haïti.

⁴⁷ Alec Castonguay, «Le Canada vise plus haut sur la scène internationale», *Le Devoir*, 20 avril 2005, p.A1.

⁴⁸ Par exemple, plusieurs s'entendent sur le fait que ce fut l'un des principaux facteurs ayant amené le Canada à intervenir au Kosovo en 1999. Voir Hevina S. Dashwood, «Canada's Participation in the NATO-led Intervention in Kosovo», dans Maureen Appel Molot et Fen Olser Hampson (dir.), *Canada Among Nations 2000, Vanishing Borders*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp.275-302; Kim R. Nossal et Stéphane Roussel, «Canada and the Kosovo War: The Happy Follower», dans Pierre Martin et Mark R. Brawley (dir.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War. Allied Force or Forced Allies?*, New York: Palgrave, 2000, pp.181-199. En outre, selon David Haglund, le Canada n'a pas participé à la guerre en Irak notamment parce que la France a refusé d'y participer. Voir «Canada and the Sempiternal NATO Question», *McGill International Review*, 5(2), printemps 2005, p.19. Si les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France décident d'intervenir militairement, comme ce fut le cas en Afghanistan, il est ainsi fort probable que le Canada souhaite y prendre part.

⁴⁹ Dorval Brunelle, «Le Canada et les Amériques : une politique plombée par la doctrine Monroe», *La Chronique des Amériques*, Observatoire des Amériques, no. 25, août 2005. En ligne: www.ameriques.uqam.ca