

**L'Institut de la conférence des associations de défense du Canada**  
**8<sup>ième</sup> symposium des étudiants diplômés**  
**L'évolution de la politique de maintien de la paix du Canada de la crise de Suez au**  
**Darfour**

Quel est le type de politique d'intervention mis de l'avant par Ottawa dans le domaine de la gestion des conflits depuis la crise de Suez jusqu'à celle du Darfour? La politique canadienne de maintien de la paix se caractérise en théorie, depuis 1956, par une volonté de favoriser la diplomatie préventive et la recherche d'une solution politique négociée plutôt que le recours à la force afin d'imposer la paix sur le terrain. Cependant, en réalité, Ottawa n'a pas toujours joué un rôle significatif pour éviter l'émergence de conflits. À la place, le Canada a souvent préféré déployer des troupes lorsque les belligérants avaient conclu un cessez-le-feu et accepté sa présence dans le cadre d'opérations de maintien de la paix classiques. Cette vision traditionnelle du maintien de la paix est fondée sur le principe d'une force d'interposition neutre ayant pour mandat de faire respecter la trêve entre les différentes parties impliquées dans le conflit<sup>1</sup>. La participation canadienne aux missions onusiennes en Égypte et à Chypre correspondait à ces opérations de maintien de la paix dites de première génération<sup>2</sup>. Toutefois, ces opérations s'avèrent inadaptées tant en Bosnie qu'en Somalie, là où les populations civiles devenaient souvent les cibles des belligérants.

À la suite des échecs en Bosnie et en Somalie, le Canada a quelque peu délaissé le maintien de la paix classique au profit du concept de sécurité humaine. Celui-ci vise à doter le Canada d'une politique de gestion des conflits armés mieux adaptée à la réalité de l'après-guerre froide tout en cherchant à préserver son influence dans ce domaine. La notion de sécurité humaine est davantage axée sur la protection des individus que sur celle des États, mais elle a connu quelques problèmes de conceptualisation et de mise en application sur le terrain. Le Kosovo est un exemple qui illustre bien ces problèmes. En Afghanistan, la politique de sécurité humaine a été modifiée en intégrant une approche combinant la défense, la diplomatie et le développement (dite approche « 3d »). Celle-ci a déjà obtenu certains résultats qui ont permis d'améliorer le niveau de vie des Afghans et d'assurer une sécurité relative, surtout à Kaboul. Depuis 2003, le Canada s'est engagé au Darfour, cette province occidentale du Soudan où sévit une guerre civile. Il participe avec d'autres pays de la communauté internationale à la résolution du conflit en déployant des moyens diplomatiques, militaires et humanitaires. Dans quelle mesure la politique de sécurité humaine développée par le gouvernement canadien s'accorde-t-elle avec son engagement au Darfour?

À première vue, les différentes déclarations effectuées par Affaires étrangères Canada, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le Ministère de la Défense nationale semblent démontrer que le Canada est déterminé à mettre en œuvre sa politique de sécurité humaine au Darfour par le biais de l'approche « 3d ». L'objectif principal d'Ottawa est de contribuer au règlement politique de la crise et de protéger la population civile. Afin de réaliser cet objectif, Ottawa a fourni une assistance humanitaire

---

<sup>1</sup> Charles-Philippe David, *La Guerre et la Paix*, Paris, Presses de Science Po, 2000, p. 374.

<sup>2</sup> Allen Sens, *La Somalie et l'évolution du maintien de la paix : Les conséquences pour le Canada*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et approvisionnements, 1997, p. 99.

aux réfugiés, dépêché des officiers des Forces canadiennes afin d'aider à la planification d'un éventuel déploiement d'une force de maintien de la paix africaine sur le terrain et appuyé certaines résolutions du Conseil de sécurité et de l'Union africaine visant à contraindre le gouvernement soudanais à faire cesser les massacres au Darfour.

Cependant, il y a une différence importante entre ce qui doit être fait et ce qui est fait. La politique d'intervention n'apparaît pas viable car les différentes actions posées par les divers acteurs de la politique étrangère canadienne jusqu'à maintenant (quelques protestations auprès du gouvernement de Khartoum afin qu'il procède au désarmement des milices, la satisfaction des besoins immédiats des réfugiés, etc.) s'inscrivent dans une démarche à court terme alors que la résolution de ce conflit passe par un engagement à long terme.

Ce texte se veut donc une analyse de la politique de maintien de la paix du Canada depuis 1956 afin de comprendre son évolution et déceler ses failles dans le contexte de la crise au Darfour. La première partie définira en quoi consiste la politique étrangère en matière de maintien de la paix depuis 1956. Nous verrons que les fiascos bosniaque et somalien ont poussé le Canada à réviser sa doctrine du maintien de la paix classique en adoptant une approche de la sécurité axée davantage sur la protection des individus que sur celle de l'État. La seconde traitera de la mise en œuvre de la politique de sécurité humaine qui a permis à Ottawa de disposer d'une approche originale dans le domaine du maintien de la paix. Cette approche a connu des problèmes de conceptualisation et de mise en œuvre avant de subir des modifications avec la création de l'approche « 3d ». Enfin, l'analyse de la situation au Darfour démontra que l'approche « 3d » est viable à condition que son application sur le terrain soit faite sur une période à long terme.

La naissance du maintien de la paix classique jusqu'à sa remise en question au début des années 1990 : les cas de la Bosnie et de la Somalie

L'objectif principal d'Ottawa depuis la naissance de l'Organisation des Nations Unies(ONU) est de participer à la sécurité collective en préservant la paix et la stabilité dans le système international en favorisant la diplomatie plutôt que l'usage de la force. Selon Albert Legault, la participation du Canada aux missions onusiennes lui a permis d'être reconnu comme un pays très attaché à la préservation de la paix. Cette participation active du Canada aux missions de l'ONU coïncide avec l'époque où les dirigeants canadiens, après la Deuxième Guerre mondiale, ont rompu définitivement avec l'isolationnisme afin d'adopter une attitude résolument internationaliste. Le multilatéralisme permettra au Canada de construire sa propre identité sur la scène internationale et de prendre ses distances vis-à-vis de la Grande-Bretagne et des États-Unis<sup>3</sup>. Cette période est aussi marquée par l'émergence des pays de puissance moyenne qui cherchent à créer un certain équilibre entre les grandes puissances et les petits États. Une puissance moyenne se définit comme étant un État qui adopte un style de politique étrangère qui se distingue de celui des grandes puissances afin de défendre ses intérêts

---

<sup>3</sup> Albert Legault, *Le Canada et le maintien de la paix : trois débats*, Clemensport, Centre canadien international Lester B. Pearson, 1999, p. 70.

dans le système international<sup>4</sup>. Ce style de politique inclut la mise en oeuvre de certaines politiques visant à favoriser un engagement en faveur des forums multilatéraux et la spécialisation dans un domaine précis. Les Canadiens vont être particulièrement actifs dans le domaine du maintien de la paix.

En raison de son engagement actif au sein de l'ONU, en 1956, le Canada va jouer un rôle important dans la résolution de la crise de Suez. Lester B. Pearson, à l'époque ministre canadien des Affaires étrangères, va proposer la création d'une force d'interposition onusienne qui aura pour mandat de veiller au respect des cessez-le-feu<sup>5</sup>. Il fait cette proposition dans un contexte tendu où le système de résolution des conflits de l'ONU était en panne et les relations américano-britanniques compromises<sup>6</sup>. Le 1<sup>er</sup> novembre 1956, L. B. Pearson s'est à New York afin de présenter son idée. Il n'est pas parvenu à se faire entendre. Cependant, il est déterminé à faire adopter celle-ci. Dès le 3 novembre, il est parvenu à rallier les Britanniques, les Français et les Américains à accepter le déploiement d'une force d'intervention onusienne. Le 4 novembre, une résolution abondant dans ce sens, est adoptée par l'Assemblée générale. En proposant la création d'une telle force, Pearson souhaitait prévenir une rupture diplomatique entre Londres, Paris et Washington tout en évitant un affrontement entre les superpuissances à partir d'un conflit régional. Avec le déploiement de la FUNU, les Casques bleus étaient nés. Depuis, la participation des militaires canadiens à plusieurs missions de paix a obéi à une certaine logique. Par là, le gouvernement canadien espérait obtenir une grande crédibilité dans le système international, mais aussi développer une expertise dans un domaine duquel les grandes puissances étaient alors exclues. Du reste, l'obtention du prix Nobel de la paix par L. B. Pearson pour sa contribution à la création des Casques bleus suscitera un engouement de la part de l'opinion publique en faveur du maintien de la paix.

D'ailleurs, c'est l'enthousiasme du public qui força le gouvernement de John Diefenbaker à participer à la mission de paix des Nations unies au Congo en 1960. Celle-ci n'obtiendra pas les résultats escomptés en raison de la difficile gestion interne du conflit et du manque de financement. Cette situation va certes irriter Ottawa, sans toutefois remettre en question sa participation aux opérations de maintien de la paix onusiennes. En 1963, Lester B. Pearson proposa la création d'un groupe de planification composé d'experts militaires chargé de conseiller le secrétaire général sur les questions liées au maintien de la paix. C'est un nouveau succès pour le diplomate et politicien canadien. Aujourd'hui encore, des experts militaires sont toujours chargés de conseiller le secrétaire général en ce qui a trait aux missions de paix.

Toutefois, l'année 1964 sera une année de désillusion pour le Canada, causée par le fait que ses demandes concernant sa participation à la mission de paix à Chypre (mandat d'une durée limitée et la négociation d'accords politiques entre les belligérants)

---

<sup>4</sup> 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*, 52, (1996-1997), p.44.

<sup>5</sup> Il est important de souligner qu'une première mission de paix fut mise en place en Israël au cours de l'année 1948. En fait, la crise de Suez est la première opération de paix où des soldats des États membres de l'ONU sont déployés sous la bannière onusienne afin de veiller au respect des cessez-le-feu.

<sup>6</sup> COULON, Jocelyn, *Les Casques bleus*, Montréal, Fides, 1994, p.4.

sont rejetées. Une solution politique s'avérant impossible, les militaires canadiens sont restés vingt-six ans sur cette île afin d'empêcher que de nouveaux affrontements éclatent entre la Turquie et la Grèce. En fait, il s'agissait pour Ottawa de préserver la cohésion au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

La même année, une crise politique éclate à l'ONU à propos de la répartition du coût des missions de paix. Ottawa est préoccupé par la question des contributions volontaires. Un compromis concernant ce problème est trouvé grâce à la mise sur pied d'un comité chargé d'étudier le dossier. La solution déçoit les dirigeants canadiens qui s'attendaient à une meilleure résolution car ceux-ci souhaitent que d'autres pays membres contribuent davantage au financement des OMP. En 1967, leur déception fait place à la colère suite à l'acceptation du retrait d'Égypte de la FUNU par le Secrétaire général<sup>7</sup>. Le Canada aurait préféré la poursuite de cette mission de paix et percevait ce retrait comme une humiliation. Ce retrait a causé un choc au sein de l'opinion publique canadienne sans pour autant remettre en question le maintien de la paix considéré comme une noble activité<sup>8</sup>.

Néanmoins, bien que la population canadienne souhaitait que leur pays continuât de participer aux missions de paix onusiennes, la classe politique nourrissait un sentiment de scepticisme et de méfiance à l'égard de celles-ci. En 1970, Pierre Elliot Trudeau entreprit de réviser la politique étrangère canadienne. Une réflexion fut effectuée sur le maintien de la paix à partir des expériences passées. Il en résulta un renforcement des critères de participation. Louis Delvoie mentionne que l'adoption de ces critères avait pour objectif d'évaluer les bons et les mauvais côtés de la participation canadienne à de telles missions. Ces critères sont connus sous le nom de « principes Sharp ». « Tirant leur nom du ministre Mitchell Sharp qui les a présenté pour la première fois à la Chambre des Communes, les “principes Sharp” s'inspiraient des leçons tirées d'expériences antérieures malheureuses au Congo, en Égypte et en Indochine »<sup>9</sup>. Les « principes Sharp » se fondaient sur les facteurs suivants. Il devait d'abord exister une menace à la paix et la sécurité internationale. Ensuite, une opération de maintien de la paix devait être jumelée à la négociation d'un accord politique, relever d'une autorité politique, de préférence l'ONU, et son mandat devait être clair. Les protagonistes devaient aussi accepter le rôle d'une tierce-partie dans le conflit et s'engager à respecter un cessez-le-feu; elles devaient pareillement accepter la présence canadienne. Finalement, le financement de l'opération ne devait pas poser problème. L'élaboration de ces principes représentait donc une première tentative de renforcer les critères de sélection. Les « principes Sharp » ne furent cependant jamais appliqués de manière absolue. En fait, ils serviront surtout de points de repère au gouvernement canadien lorsque viendra le moment de négocier le mandat et les conditions de déploiement des troupes.

---

<sup>7</sup> Le retrait de la FUNU d'Égypte s'explique par le fait qu'il n'y avait plus de consentement valide entre les différentes parties afin de maintenir cette mission de paix. Le président égyptien Gamal Nasser avait exigé son départ.

<sup>8</sup> Legault, *Le Canada*, p. 72.

<sup>9</sup> Louis Delvoie, « Le Canada et les opérations de sécurité internationales de sécurité : recherche de justification des politiques », *Revue militaire canadienne*, 1 (2000), p. 17.

Durant les années 1970, le Canada sera le principal fournisseur de soldats et d'argent aux missions de paix de l'ONU. Ottawa participera à la FUNU II, à la FUNUD et à la FUNUL. Il continuera aussi de fournir des troupes au contingent onusien basé à Chypre. Pendant cette période, les « principes Sharp » ont surtout servi à négocier les conditions de la participation canadienne à ces différentes OMP avec le Secrétariat général des Nations unies.

En 1984, l'ONU traverse une nouvelle crise : le multilatéralisme est en panne à cause des rivalités Est-Ouest et un déficit frappe l'organisation internationale. Le gouvernement de Brian Mulroney chargera alors un comité spécial du Parlement d'étudier la question. Le comité spécial sur les relations extérieures du Canada recommanda au gouvernement Mulroney de susciter à nouveau de l'intérêt pour le maintien de la paix en offrant à l'ONU de déployer ses forces armées sous sa bannière. Celui-ci suivra cette recommandation et procédera au renforcement de certains critères de participation, comme le fait que le déploiement d'une force de maintien de la paix doive s'effectuer sous l'égide de l'ONU et que le financement des opérations être assumé par tous les États membres. Dès 1988, le Conseil de sécurité autorisera la mise sur pied de nouvelles missions de paix. En fait, le retour en vogue des OMP découle davantage du rapprochement entre les États-Unis et l'Union soviétique que des pressions canadiennes.

L'attitude du Canada face au maintien de la paix s'explique par les facteurs suivants : le maintien de la paix est considéré comme une vocation par une large proportion de l'opinion publique; le Canada a toujours défini sa sécurité nationale en fonction de la sécurité internationale, les OMP lancées entre 1956 à 1990 se sont avérées peu onéreuses sur les plans financiers et humains.

Le premier facteur fait référence à l'enthousiasme du public canadien envers le maintien de la paix depuis l'obtention du prix Nobel par Lester B. Pearson. En fait, les Canadiens estiment posséder les qualités nécessaires pour jouer ce rôle de gardien de la paix inspiré de leur histoire nationale. « Les Canadiens ont fini par croire que leur "caractère national" les prédisposait à la pratique du maintien de la paix. Les qualités de tolérance, de compromis, de négociation et de respect des différences régionales dont ils usent quotidiennement dans la gestion de leurs politiques internes, notamment sur le plan constitutionnel se trouvent transposés sur le plan international <sup>10</sup>».

Sur le fait que la sécurité nationale du pays a été définie pendant la guerre froide en fonction de la sécurité internationale, Louis Delvoie apporte la précision suivante :

Durant les années de la guerre froide, le gouvernement canadien avait comme objectif principal de préserver le Canada des effets d'une guerre thermonucléaire entre les deux superpuissances. Cet objectif était au centre de ses politiques de défense et de sécurité, de sa participation à l'OTAN et à NORAD et d'une bonne partie de ses engagements dans les opérations internationales de maintien de la paix <sup>11</sup>.

Le dernier facteur concerne le faible coût des missions de paix sur les plans financiers et humains. Les missions de paix mises de l'avant de 1956 à 1990 ont été des

---

<sup>10</sup> Ibid, p. 75.

<sup>11</sup> Ibid, p. 15

opérations de première génération, c'est-à-dire qu'elles étaient peu risquées pour les pays déployant des Casques bleus car il s'agissait simplement de faire respecter un cessez-le-feu et d'empêcher la reprise des combats. La force de maintien de la paix n'était déployée qu'après qu'un cessez-le-feu n'eut été accepté par les belligérants. Les Casques bleus devaient être impartiaux et ne recouraient à la force qu'en cas de légitime défense. Cette situation plaisait aux Canadiens car ils pouvaient déployer de petits contingents de soldats pour des mandats de courte durée. Les dépenses (environ 266 millions de dollars de 1949 à 1980) liées à l'envoi de contingents outre-mer se sont avérées peu coûteuses pour le Ministère de la Défense nationale<sup>12</sup>. Cependant tous les facteurs mentionnés plus haut furent remis en cause avec la fin de la guerre froide.

Au début des années 1990, le Canada a participé aux missions de paix de l'ONU en Bosnie et en Somalie. En 1991, à la suite de l'éclatement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY), le gouvernement Mulroney a décidé de déployer un contingent de 2 500 soldats au sein de la Force de protection des Nations Unies en Yougoslavie (FORPRONU). Les motifs soutenus par le gouvernement afin de légitimer cette intervention concernaient le respect du droit international et le soutien des actions de l'ONU en faveur de la paix. « Au-delà cette rhétorique », rappelle toutefois André Donneur et Stéphane Roussel :

la politique canadienne à l'égard du conflit en ex-Yougoslavie paraît nager dans un certain flou, alors que le gouvernement lui-même ne semble pas savoir clairement pourquoi il a envoyé un contingent aussi important. Cet engagement obéit pourtant à une certaine logique. Si le Canada n'a que peu d'intérêts dans les Balkans, il en a au niveau de la sécurité européenne et de l'institution onusienne, particulièrement en ce qui a trait au maintien de la paix.<sup>13</sup>

En participant à cette mission de paix, Ottawa cherchait par conséquent à exercer son influence dans un domaine où il bénéficiait d'une expertise. Également, en déployant des soldats au sein de la FORPRONU, le Canada entérinait aussi l'idée qu'une intervention militaire pour mettre fin à la guerre en Bosnie est impraticable. Dès le début de la crise yougoslave, le gouvernement canadien était préoccupé par la détérioration de la situation. Tout d'abord, il a tenté de résoudre la crise pacifiquement par le biais de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE). Voyant que la CSCE n'était pas en mesure de résoudre rapidement le conflit, le Premier ministre Brian Mulroney a adressé une requête au Conseil de sécurité afin qu'il se saisisse du dossier. Le recours à l'institution onusienne démontre que le Canada a choisi un cadre institutionnel qui pouvait lui permettre d'exercer son influence. Au départ, il a favorisé le maintien de l'unité de la Yougoslavie et s'est engagé à reconnaître les indépendances croate et slovène seulement si le conflit se résolvait de manière pacifique.

Les motifs qui ont poussé le gouvernement Mulroney à intervenir en ex-Yougoslavie trouvaient leurs origines dans la réforme de la politique étrangère

---

<sup>12</sup> Ibid, p.75

<sup>13</sup> André Donneur et Stéphane Roussel, « Le Canada : quand l'expertise et la crédibilité ne suffisent plus », in Intérêt national et responsabilités internationales : six États face au conflit en ex-Yougoslavie (1991-1995), Montréal, Guérin universitaire, 1996, p. 144.

canadienne à la suite de la fin de la guerre froide. « Dans le cas du Canada, un certain changement dans la politique étrangère est attribuable à la réponse du gouvernement Mulroney face à la transformation survenue dans le paysage international avant l'émergence de la crise yougoslave »<sup>14</sup>. La politique étrangère mise en place par Brian Mulroney et son ministre des Affaires étrangères, Joe Clark, avait pour objectif de promouvoir l'intervention humanitaire lorsque les droits humains étaient bafoués en contournant le principe de souveraineté nationale<sup>15</sup>. L'intervention multilatérale par le biais de l'ONU, de l'OTAN ou de la CSCE était le moyen privilégié afin de défendre cette vision. La crise yougoslave s'avérait une occasion pour le Canada de la mettre en application. C'est pour cela qu'Ottawa a accepté de fournir un important contingent à la FROPRONU.

Par exemple, en mars 1993, des Casques bleus canadiens ont été envoyés à Srebrenica afin de démilitariser cette enclave et venir en aide aux réfugiés. Malheureusement, les Serbes de Bosnie ont continué d'attaquer la ville et la FORPRONU fut incapable de protéger les civils bosniaques car son mandat initial était seulement d'assurer la distribution de l'aide humanitaire<sup>16</sup>. Devant l'échec des initiatives diplomatiques et de l'impuissance de l'ONU face au nettoyage ethnique, le Canada a dû accepter que la résolution du conflit bosniaque passe par l'usage de la force afin de contraindre les belligérants à signer la paix. La guerre en Bosnie a donc démontré que les OMP de première génération n'étaient pas adaptées à un environnement caractérisé par la poursuite des hostilités.

La Somalie est un autre exemple qui a poussé à la réflexion. En 1993, le gouvernement Chrétien a décidé de participer à la mission de paix des Nations Unies afin de venir en aide à la population somalienne durement éprouvée par la guerre civile où différentes factions se battaient pour l'obtention du pouvoir politique. Au départ, la participation canadienne était voulue comme une mission visant à protéger les convois humanitaires dans une zone où le cessez-le-feu était supposé être en vigueur. Toutefois, la nature de l'intervention a changé en raison de la dégradation de la situation sur le terrain. « La nouvelle mission est en effet totalement différente. Alors que l'ONUSUM devait être une mission de protection de l'acheminement de secours opérant dans une région tranquille en vertu de l'article VI de la Charte des Nations Unies, le Canada venait d'accepter de fournir une force de combat potentielle en vertu de l'article VII<sup>17</sup> ». Le changement de la nature de la mission est survenu lorsque les États-Unis ont offert au Conseil de sécurité de prendre le commandement de la force multinationale. Les Américains ont décidé que celle-ci s'effectuerait en fonction de l'article VII, ce qui signifiait qu'il fallait imposer la paix par la force aux belligérants plutôt que simplement s'interposer entre eux. Ce changement a placé le contingent canadien dans une situation

---

<sup>14</sup> Nicholas Gammer, *From Peacekeeping to Peacemaking: Canada's Response to the Yugoslav Crisis*, Montréal, McGill-Queen University Press, 2001, p. 67.

<sup>15</sup> Michel Fortemann et Manon Tessier, « Le maintien de la paix et les Conservateurs : une nouvelle approche? », *Études internationales*, 31 (juin 2000), p. 320.

<sup>16</sup> Lenard Cohen et Alexander Moens, « Learning the Lessons of UNPROFOR: Canadian Peacekeeping in the Former Yugoslavia », *La politique étrangère canadienne*, 6 (1999), p. 91.

<sup>17</sup> Charles Oliviero, « Opération "Délivrance" : succès international ou échec national? », *Revue militaire canadienne*, 2 (2001), p. 53.

précaire car les combats ont continué de faire rage dans le pays. Sur place, les militaires ont entrepris de rétablir l'ordre et d'apporter l'aide humanitaire à la population locale dans leur secteur d'opération.

Toutefois, l'image du Canada fut ternie par une histoire de meurtre et de torture de deux civils par des soldats du Régiment aéroporté. Après ce scandale, le gouvernement a créé une commission d'enquête chargée de faire la lumière sur ces événements. Allen Sens, dans un livre traitant de l'affaire, établit un lien entre l'incident de Belet Huen et le sur-engagement des Forces canadiennes dans plusieurs missions de paix onusiennes. L'auteur démontre que le sur-engagement des forces armées a éprouvé les militaires et que cela a poussé certains d'entre eux à commettre des actes répréhensibles. L'autre commentaire qu'il a émis concerne la situation financière et le problème du sur-engagement. Sens avançait que le Canada ne pouvait plus se permettre de participer à toutes les opérations de maintien à la paix en raison des coupures dans le budget du Ministère de la Défense nationale qui limite sérieusement les capacités opérationnelles des forces armées. Il recommandait donc que « le Canada commence à adopter un rôle et des fonctions de missions spécialisées pour les opérations de l'ONU incluant à la fois des civils et des militaires <sup>18</sup> ». Cette recommandation signifiait que le Canada puisse continuer de participer aux missions de paix onusiennes, mais seulement en fonction de ses capacités humaines et financières.

Après les fiascos dans ces deux pays, le gouvernement Chrétien a procédé dès 1994 à une révision de la politique étrangère et de défense canadienne. Il ne faut pas oublier que des considérations budgétaires ont été aussi déterminantes dans l'adoption du Livre blanc sur la défense de 1994. Celui-ci démontrait la volonté d'Ottawa de disposer de forces armées aptes au combat capables de mener des opérations multilatérales dans le cadre de l'ONU et de l'OTAN. Il y est aussi mentionné que le Canada entendait renforcer la spécialisation des Forces canadiennes et se montrer plus sélectif par rapport au déploiement de troupes dans les opérations de maintien de la paix <sup>19</sup>. En conséquence, Ottawa mettra au cours des années suivantes à la disposition de l'ONU des militaires spécialisés dans le déminage, les communications, la logistique et les services médicaux plutôt que de fournir des troupes de combat <sup>20</sup>. Il faut tenir compte que le Canada a décidé de limiter sa participation aux missions de paix onusiennes afin de contribuer plus activement à celles qui ont été menées par l'OTAN en Bosnie et au Kosovo. Les dirigeants canadiens ont jugé qu'une organisation internationale comme l'OTAN était mieux préparée pour mettre en oeuvre une mission d'imposition de la paix que l'ONU.

Outre les militaires, des experts civils se sont également impliqués dans les OMP. Par exemple, le Ministère des Affaires étrangères et l'Agence canadienne de Développement international ont créé une banque de données de personnes ressources

---

<sup>18</sup> Allen Sens, *La Somalie*, p. 121.

<sup>19</sup> Livre blanc sur la défense de 1994, Ministère de la Défense nationale, Ottawa, 1994, p. 32.

<sup>20</sup> François Chauvancy, « Actions internationales. Le Canada au service des opérations de maintien de la paix », *Défense nationale*, 52 (1996), p. 148.

capable d'apporter une certaine expertise<sup>21</sup>. La création du Centre Pearson a aussi contribué à la formation du personnel militaire et civil tant étranger que canadien au concept du « nouveau partenariat pour le maintien de la paix ». Ce concept vise à amener différents acteurs comme les militaires, les organisations non gouvernementales et les agences gouvernementales à travailler ensemble afin d'assurer le succès des OMP. Comme le précise François Chauvancy, la dimension internationale de cette institution offre l'opportunité aux Canadiens de faire profiter les autres pays de leur expertise dans ce domaine<sup>22</sup>. Toutes ces initiatives ont permis au Canada de développer des compétences de niche qui, selon Duane Bratt, lui ont donné la possibilité de faire face à la compétition des autres pays et de maintenir son influence dans le domaine du maintien de la paix<sup>23</sup>. Également, l'adoption du concept de sécurité humaine lui permettra de disposer d'une approche adaptée à la gestion des conflits armés.

### L'évolution de la politique étrangère du Canada en matière de sécurité humaine depuis la création de la doctrine Axworthy jusqu'à l'adoption de l'approche Défense, Diplomatie et Développement

La sécurité humaine est devenue la pierre angulaire de la politique étrangère canadienne dès son adoption en 1996. L'émergence de ce concept remonte au début des années 1990, au moment où la fin de la guerre froide a transformé la nature des conflits armés, qui sont désormais bien davantage des guerres civiles que des affrontements entre États. « 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 en cause »<sup>24</sup>. La déliquescence de l'État, jumelée avec la menace de crise humanitaire, est donc venue compliquer la résolution des conflits armés.

Ce problème a suscité une première réflexion sur la nature de la sécurité de la part du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). En 1994 le PNUD a utilisé pour la première fois le concept de sécurité humaine lors de la publication d'un rapport mondial sur le développement humain. Le rapport préconisait le passage de la sécurité « nucléaire » à la sécurité humaine. En fait, ce concept signifie l'abandon de la sécurité militaire traditionnelle fondée sur le principe de souveraineté nationale et de l'équilibre des puissances au profit d'une approche centrée sur les individus, de même que sur les notions d'interdépendance, du développement durable et de l'intervention humanitaire<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Marketa Geislerova, Report from the Round Table on Experts Development to International Peace Operations, Ottawa, Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, 2000, p. 3.

<sup>22</sup> François Chauvancy, « Actions internationales. Le Centre de formation au maintien de la paix Lester B. Pearson », Défense nationale, 52, (1996), p. 156.

<sup>23</sup> Duane Bratt, « Niche-Making and Canadian Peacekeeping », La politique étrangère canadienne, vol. 6, (1994), p. 81.

<sup>24</sup> Myriam Gervais et Stéphane Roussel, « De la sécurité de l'État à celle de l'individu : l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996) », Études internationales, 29, (1998), p. 44.

<sup>25</sup> Jean-François Rioux, La sécurité humaine : vers une nouvelle conception des relations internationales, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 21.

Le Canada a entrepris sa propre réflexion par rapport au concept de sécurité humaine. C'est sous l'impulsion de Lloyd Axworthy que celui-ci est devenu un élément central de la politique étrangère canadienne. Dans un article publié en mars 1997, le ministre affirmait que les différentes mesures (traité de non-prolifération nucléaire, négociations sur le désarmement) mises en place au moment de la guerre froide avaient empêché un conflit nucléaire mais qu'elles s'avéraient inefficaces face à la résolution des conflits armés à caractère ethnique et religieux<sup>26</sup>.

Face à ce constat, Lloyd Axworthy a soutenu l'idée que la sécurité humaine ne devait pas seulement satisfaire les besoins fondamentaux des individus mais aussi garantir la prospérité économique, le respect des droits humains et le soutien au développement durable afin de garantir la paix mondiale<sup>27</sup>. Grâce à la réflexion du ministre Axworthy, le gouvernement canadien a adopté une vision de la sécurité fondée sur la protection des individus en complémentarité de la sécurité militaire traditionnelle :

La sécurité humaine, axée sur la sécurité des personnes, apporte un complément nécessaire à la place privilégiée qu'on accordait à la sécurité de l'État. En élargissant ainsi la notion de sécurité, celle-ci en vient à englober toute une gamme d'approches pour prévenir ou résoudre les affrontements violents, assurer la protection des populations civiles dans les zones de conflit et renforcer l'attitude des États à accroître la sécurité de leurs citoyens<sup>28</sup>.

Afin de pouvoir faire face à tous ces problèmes, le gouvernement du Canada a défini cinq priorités en matière de sécurité humaine. Celles-ci sont respectivement : la sécurité publique, la protection des civils, la prévention des conflits, la gouvernance et la responsabilisation et les opérations de soutien à la paix. Un programme de sécurité humaine disposant d'un budget de 50 millions de dollars fut établi afin de pouvoir remplir ces cinq priorités<sup>29</sup>.

Les initiatives mises de l'avant par le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international<sup>30</sup> afin de répondre à ces objectifs ont été d'adopter d'une législation visant à aider les pays du Commonwealth à appliquer les conventions antiterroristes de l'ONU et la résolution 1373 du Conseil de sécurité<sup>31</sup>; de participer au groupe de protection des enfants avec les pays de la Communauté économique d'Afrique

---

<sup>26</sup> Lloyd Axworthy, « Entre mondialisation et multipolarité : pour une politique étrangère du Canada globale et humaine », *Études internationales*, 28 (1997), p. 118.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> *Vivre à l'abri de la peur : La politique étrangère du Canada en matière de sécurité humaine*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2002, p. 2.

<sup>29</sup> Ibid, p. 3.

<sup>30</sup> Le terme Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international était en usage sous le gouvernement de Jean Chrétien. Actuellement, le MAECI est divisé en deux ministères distincts : Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada mais la scission des ministères n'est pas encore complétée.

<sup>31</sup> La résolution 1373 du Conseil de sécurité exige que les États membres prennent des mesures antiterroristes spécifiques.

occidentale (CEDEAO); d'appuyer le processus de Kimberley<sup>32</sup> et d'adopter une approche en trois volets (contrôle des armes, répression des activités criminelles, consolidation de la paix) visant à lutter plus efficacement contre la prolifération des armes légères; de soutenir la Cour pénale internationale et d'impliquer les femmes et des experts canadiens pour favoriser la résolution des conflits armés. Le rapport sur la sécurité humaine de 2000-2002 indique que depuis juin 2000, pas moins de 250 projets impliquant ces cinq priorités ont été soutenus au Canada et dans le monde<sup>33</sup>.

Toutefois, il ne faut pas oublier que la politique de sécurité humaine a connu des problèmes quant à sa conceptualisation et son application sur le terrain. Premièrement, il y a eu un problème concernant sa conceptualisation car le terme « sécurité humaine » demeure vague. En effet, la doctrine Axworthy englobe quantité d'objectifs, soit la défense des droits humains, le soutien à la prospérité économique, le respect de la règle de droit, la satisfaction des besoins humains fondamentaux et l'engagement en faveur du développement durable. Étant donné que les objectifs de cette doctrine sont multiples, les différents acteurs de la politique étrangère canadienne ont plutôt choisi de mettre l'accent sur certains d'entre eux. Par exemple, dans le cadre de l'intervention humanitaire dans la région des Grands Lacs africains, le Ministère de la Défense nationale, le Ministère des Affaires étrangères et certaines organisations non gouvernementales (Care, Oxfam) ont davantage favorisé l'action humanitaire (satisfaction des besoins immédiats) au détriment de la sécurité humaine qui se définit plutôt en termes de respect des droits politiques, économiques, sociaux etc. Afin de corriger ce problème, Myriam Gervais a donc recommandé dans un rapport publié en juin 1998 par le Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, de préciser la finalité que le Canada veut associer à la sécurité humaine<sup>34</sup>.

Deuxièmement, la politique de sécurité humaine s'est avérée problématique quant à sa mise en application sur le terrain. Certains auteurs comme Fen Olser Hampson et Dean Oliver ont critiqué le fait que cette politique manque de crédibilité car le gouvernement Chrétien n'a pas investi assez d'argent afin d'obtenir des résultats tangibles. Selon eux, les montants attribués au fond de consolidation de la paix sont insuffisants. Ils donnent l'exemple des Norvégiens qui ont eu de meilleurs résultats que les Canadiens dans la lutte contre les mines antipersonnel parce qu'ils ont investi plus d'argent et d'efforts dans ce domaine<sup>35</sup>. La sécurité humaine a aussi causé des tensions entre les Forces canadiennes et le Ministère des Affaires étrangères. Le litige qui oppose ces deux acteurs concerne le fait que ce concept a servi de prétexte à une intervention humanitaire contre un gouvernement qui pratiquait une politique de répression contre une partie de sa population comme ce fut le cas au Kosovo. Le Canada est intervenu

---

<sup>32</sup> Le Processus de Kimberley a été créé en 2000 afin de mettre en place un mécanisme de certification des diamants afin d'empêcher la vente de ces pierres précieuses sur le marché noir par des mouvements rebelles soupçonnés de violation des droits humains.

<sup>33</sup> Rapport sur le Programme de sécurité humaine du Canada 2000-2001 et 2001-2002, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2002, p. 1.

<sup>34</sup> Myriam Gervais, Le concept de sécurité humaine et ses applications : Afrique des Grands Lacs et Bosnie(1990-1997), Ottawa, Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, juin 1998, p. 45.

<sup>35</sup> Fen Olser Hampson et Dean Oliver, « Pulpit Diplomacy: A Critical Assessment of the Axworthy Doctrine », *International Journal*, 53 (1998), p. 388.

militairement contre le régime de Slobodan Milosevic afin de protéger les Kosovars alors que ses intérêts nationaux n'étaient pas menacés. Richard Bowes explique que « l'impératif catégorique de l'humanitarisme et de l'agenda de sécurité humaine contraint les pays occidentaux à intervenir militairement même si leurs intérêts nationaux ne sont pas menacés <sup>36</sup> ».

Cependant, les dirigeants des États occidentaux demeurent réticents à accepter des pertes de vie humaine dans le cadre d'opérations humanitaires. David Bashow a critiqué la décision rapide des décideurs politiques à recourir aux principes humanitaires afin de justifier une intervention dite « neutre » alors que les intérêts du Canada ne sont pas menacés<sup>37</sup>. Selon lui, cela a pour conséquence d'exposer les membres des Forces canadiennes à des situations dangereuses où les risques de pertes de vie humaine sont élevés. En fait, comme le souligne Jean-François Rioux, les militaires reprochent aux diplomates de leur faire prendre plus de risques qu'ils ne le devraient en raison de la nature interventionniste de la sécurité humaine<sup>38</sup>. Ces critiques ont été formulées dans le contexte de la guerre du Kosovo.

Il est vrai que la sécurité humaine a suscité des critiques autant par rapport à sa conceptualisation qu'à sa mise en application. Néanmoins, comme le rappellent Joseph Jockel et Joel Sokolsky, « le gouvernement canadien a toujours la possibilité de choisir où et quand il pourra défendre ses valeurs et, s'il décide de le faire, de choisir son niveau d'engagement <sup>39</sup> ». Autrement dit, malgré ses problèmes, le concept de sécurité humaine peut servir les intérêts de la politique étrangère du Canada. Cette doctrine lui a permis de défendre certaines valeurs (tolérance, démocratie, respect des droits humains) et de mettre en œuvre quelques initiatives dans ce domaine. Par exemple, le Canada a créé avec la Norvège en 1998 un réseau sur la sécurité humaine qui implique une douzaine de pays d'Afrique, d'Amérique et d'Asie, et ce, afin de promouvoir une action collective contre les menaces qui planent contre la sécurité des individus.

En Afghanistan, Ottawa a adopté une approche combinée de la sécurité humaine impliquant la défense, la diplomatie et le développement. « L'aide à l'Afghanistan a été considérable. Mais l'accroissement des efforts de défense, de diplomatie et de développement – un investissement canadien qui totalisera plus de un milliard de dollars au cours des deux prochaines années seulement – a créé le besoin d'une stratégie globale. Ainsi est née la démarche que le Canada qualifie de « 3d » qui suppose une coordination sans précédent des ministères et des organismes du gouvernement<sup>40</sup> ». En fait, la démarche « 3d » fait appel au concept de consolidation de la paix en mettant l'accent sur la reconstruction de l'économie et des institutions politiques afin d'éradiquer toute possibilité de reprise des hostilités. Ce concept permet au Canada d'appliquer sa vision de

---

<sup>36</sup> Richard Bowes, « Sacrifice and the Categorical Imperative of Human Security », *International Journal*, 6 (2001), p. 663.

<sup>37</sup> David Bashow, « Réconcilier l'irréconciliable? Les liens entre les politiques étrangères et de défense du Canada », *Revue militaire canadienne*, 1 (2000), p. 22.

<sup>38</sup> Rioux, *La sécurité humaine*, p. 275.

<sup>39</sup> Joseph Jockel et Joel Sokolsky, « Lloyd Axworthy's Legacy: Human Security and the Rescue of Canadian Defense Policy », *International Journal*, 56 (2000-2001), p. 18.

<sup>40</sup> « Au delà de la paix : le Canada en Afghanistan » *Regard sur le monde*, 20 (2003), p. 3.

la sécurité humaine sur le terrain<sup>41</sup>. Les acteurs impliqués sont les Forces canadiennes, des ONG, le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et l'Agence canadienne de développement international.

En février 2003, le Canada a décidé de participer à la reconstruction de l'Afghanistan en déployant 1 900 soldats dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS, cela par l'opération Athéna) afin de soutenir les initiatives diplomatiques et d'aide au développement. Cette action est considérée comme une priorité en matière de sécurité humaine car il s'agit d'une opération de soutien à la paix. La participation des militaires avait pour objectif de faciliter une meilleure collaboration avec les deux autres acteurs canadiens sur le terrain (MAECI, ACDI) chargés de mettre en œuvre les trois autres priorités liées à la sécurité humaine soit la protection des civils, la prévention des conflits ainsi que la bonne gouvernance.

À compter de l'été 2003 et jusqu'en août 2004, avec un contingent de quelque 1 900 soldats, le Canada a cherché à assurer le maintien de la paix à Kaboul afin de protéger les activités du gouvernement provisoire afghan et des ONG qui oeuvrent à la reconstruction. Disposant durant cette période du plus important contingent au sein de la FIAS, Ottawa a voulu démontrer sa capacité à rétablir et à assurer la paix dans la capitale afghane. Néanmoins, cette participation n'est pas sans risques. La mort de deux soldats dans l'explosion de leur jeep sur une mine antichar en octobre 2003, de même que celle du caporal Jamie Murphy en janvier 2004, montrent les dangers auxquels sont exposés les militaires. Dans un contexte politique et sécuritaire instable, les Canadiens ne sont pas à l'abri des pertes. À titre de comparaison, les Allemands ont perdu onze de leurs soldats au cours de l'année 2003. Il est vrai que cette présence militaire comporte des risques, mais dans l'ensemble, il y a aussi des bénéfices comme celui d'assurer une certaine stabilité sur le terrain afin que les actions de l'ACDI et du MAECI donnent des résultats concrets.

Outre l'intervention militaire, le Canada a mis en application sa politique de sécurité humaine sur le terrain à travers les actions de l'ACDI et du MAECI. En agissant de la sorte, il a surtout voulu créer un climat de sécurité afin d'assurer la protection de la population en reconstruisant les institutions politiques et l'économie afghanes, espérant de fait éliminer toute possibilité de reprise de la guerre civile. Les volets humanitaire et diplomatique ont donc mis l'accent sur les priorités suivantes : la protection des civils, la prévention des conflits et la bonne gouvernance.

Depuis la chute du régime des Talibans, Ottawa a donc fourni par le biais de l'ACDI une aide de 316 millions de dollars pour la reconstruction du pays<sup>42</sup>. L'action de cette agence contribue donc à la politique de sécurité humaine canadienne en s'occupant des aspects non-militaires de la reconstruction, en insistant surtout sur la protection des civils, notamment en participant au déminage du territoire, à la réintégration des réfugiés et à l'élimination de l'analphabétisme qui touche spécialement les femmes. Des experts

---

<sup>41</sup> Charles-Philippe David et Martin Bourgeois, « Le Canada et la consolidation de la paix. La formulation d'une nouvelle approche pour la politique étrangère canadienne », *Études internationales*, vol. 29 (1998), p. 584.

<sup>42</sup> Source : Agence canadienne de développement international  
<http://www.acdi-cida.gc.ca>

civils ont été déployés afin d'aider à la réforme des institutions politiques, mais aussi pour veiller au désarmement et à la réintégration des anciens combattants à la vie civile. Des progrès ont été observés (trois millions d'enfants sont retournés à l'école, dont un tiers de filles et 1,5 millions de réfugiés ont regagné leurs domiciles). Toutefois, il demeure encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de ce programme d'aide à long terme.

Pour ce qui est des relations diplomatiques entre le Canada et l'Afghanistan, celles-ci remontent déjà à 1968. Rompues lors de l'invasion soviétique de 1979, ces relations ont été rétablies le 25 janvier 2002, après la mise en place du gouvernement provisoire présidé par Hamid Karzaï. La reprise des relations diplomatiques précède d'ailleurs le réengagement militaire canadien dans le cadre de l'Opération Athéna. Depuis, le Canada a travaillé dans les cadres multilatéraux, dont l'OTAN et l'ONU, afin de reconstruire les institutions judiciaires, économiques et politiques dans le cadre de l'Accord de Bonn<sup>43</sup>. La participation au processus de Bonn lui a donc permis de défendre sur la scène internationale une vision de la sécurité davantage axée sur la protection de l'individu que sur celle de l'État. Étant donné son statut de petite puissance, le Canada a davantage à recourir au droit plutôt qu'à la force pour son action sur la scène internationale<sup>44</sup>.

Par ailleurs, l'ouverture d'une ambassade à Kaboul en août 2003 offre au Ministère des Affaires étrangères un instrument pour mieux coordonner l'articulation de la doctrine canadienne de sécurité humaine sur le terrain avec les militaires et l'ACDI. Le but visé est d'éviter les rivalités survenues dans le passé entre les différents acteurs de la politique étrangère canadienne à propos de la mise en œuvre de cette doctrine. Malgré le fait que les efforts de reconstruction se heurtent aux séquelles de 30 ans de guerre civile, la politique de sécurité humaine donnera peut-être des résultats tangibles en s'inscrivant dans une perspective à long terme. L'Afghanistan est un champ d'expérimentation par excellence pour l'application de son concept de « sécurité humaine », un concept vague et pourtant central dans la politique étrangère du Canada. D'ailleurs, Ottawa s'est inspiré de cette première expérience en sol afghan afin d'appliquer l'approche « 3d » dans la province soudanaise du Darfour où sévit un conflit intra-étatique entre les factions rebelles et les milices pro-gouvernementales.

#### Le contexte géopolitique de la guerre civile soudanaise et la participation canadienne à la résolution du conflit au Darfour

Depuis 1983, le Soudan est ravagé par une guerre civile qui oppose les Soudanais arabophones et leurs compatriotes animistes et christianisés à propos du contrôle des ressources naturelles et du partage du pouvoir politique. Il n'y a jamais eu de véritable sentiment d'unité nationale car le pays est divisé en deux entités distinctes. Comme l'explique Jean-Marc Balencie : « L'espace soudanais, divisé en deux grandes régions, l'une nilotique et arabe et l'autre plutôt bantoue et noire, n'est jamais parvenu à se forger

---

<sup>43</sup> L'Accord de Bonn, conclu en décembre 2001, avait pour objectif de mettre en place une assemblée des principaux dirigeants afghans ainsi qu'un gouvernement provisoire chargé d'adopter une nouvelle constitution nationale en prévision des élections de 2004.

<sup>44</sup> Charles-Philippe David et Stéphane Roussel, « Une espèce en voie de disparition? La politique de puissance du Canada après la guerre froide », *International Journal*, 52, (1996-1997), p. 45.

une commune identité <sup>45</sup>». Dès son accession à l'indépendance en 1956, les Soudanais du Nord ont voulu imposer leur volonté à l'ensemble du pays. Les Soudanais du Sud ont alors pris les armes contre le régime de Khartoum afin d'obtenir leur indépendance. La première guerre civile qui a ravagé le pays de 1955 à mars 1972 a fait plus de 700 000 victimes. Elle n'a pris fin qu'après l'adoption des accords d'Addis-Abeba qui garantissaient un statut d'autonomie au Sud-Soudan.

La paix n'a pourtant duré qu'une dizaine d'années car une deuxième guerre civile a éclaté en 1983. Celle-ci a été provoquée par la décision du régime du Maréchal Némeyri de suspendre le statut d'autonomie du Sud-Soudan afin de mieux contrôler les ressources naturelles et d'imposer la charia (loi islamique) à l'ensemble du territoire. Se sentant persécuté et ne disposant pas de moyens institutionnels pour défendre leur cause, les Soudanais du Sud ont alors opté pour la lutte armée afin d'obtenir le partage du pouvoir politique, un contrôle équitable concernant l'exploitation du pétrole et l'abolition de la charia. De 1983 à jusqu'en janvier 2005, des combats ont eu lieu dans le sud du pays sans qu'aucun camp ne puisse l'emporter militairement. Le 9 janvier 2005, un accord de paix a été signé entre John Garang, chef de la rébellion sudiste, et le président Omar El-Bachir garantissant un statut d'autonomie au Sud-Soudan et le partage des revenus pétroliers entre tous les Soudanais.

Cependant, bien que les combats soient terminés dans le sud du pays, le Darfour est en proie à une guerre civile depuis février 2003 entre les fermiers animistes et christianisés et les éleveurs de bétail arabophones pour l'accès aux réserves d'eau. Jusqu'à maintenant, ce conflit a provoqué la mort de 30 000 personnes et le déplacement de 1,2 millions de réfugiés, dont 150 000 individus au Tchad<sup>46</sup>. À l'occasion du 10<sup>ème</sup> anniversaire du génocide rwandais, huit experts de la commission des droits de l'homme de l'ONU ont dénoncé la situation au Soudan, qu'ils ont qualifiée de campagne de nettoyage ethnique. Certains pays de la communauté internationale, dont le Canada, se sont depuis lors engagés dans la résolution de cette guerre civile. Depuis 2003, Ottawa déploie des moyens militaires, diplomatiques et humanitaires afin de mettre en œuvre sa politique de sécurité humaine en sol soudanais.

### Le volet militaire : Opération Safari

En juillet 2004, le Ministère de la Défense nationale a déployé deux officiers des Forces canadiennes afin d'appuyer le processus de paix au Soudan. « Stationnés à Khartoum, ces deux officiers font partie de la contribution du Canada à la Brigade multinationale d'intervention rapide en attente des Nations unies (BIRFA), qui prépare elle-même le terrain pour une éventuelle mission dans le sud du Soudan <sup>47</sup> ». Ces militaires ont participé à une mission d'observation de l'ONU visant à évaluer la situation sur le terrain. Le 1<sup>er</sup> septembre 2004, Bill Graham, Ministre de la Défense nationale, a

---

<sup>45</sup> Jean-Marc Balencie, « Soudan » dans Jean-Marc Balencie et Arnaud De La Grange (dir.), *Mondes rebelles*, Paris, Édition Michalon, 2001, p. 995.

<sup>46</sup> Mathieu Vernery, « La crise du Darfour », *Diplomatie Magazine*, 10 (2004), p. 12.

<sup>47</sup> Ministère de la Défense nationale, *Op Safari : le processus de paix entre le Nord et le Sud* (en ligne), [http://www.forces.gc.ca/site/operations/safari/index\\_f.asp](http://www.forces.gc.ca/site/operations/safari/index_f.asp) (page consultée le 10 janvier 2005).

autorisé l'envoi de deux experts militaires qui travaillent avec leurs homologues africains à la planification d'un éventuel déploiement d'une force de maintien de la paix de l'Union africaine(UA). Il a également annoncé que le Canada fournirait du matériel militaire évalué à 250 000 dollars comme des casques de combats et des gilets pare-balles pour les soldats qui seront déployés au cours du début de l'année 2005. La contribution canadienne en la matière est quasi négligeable.

Également, le Canada a fourni cinq hélicoptères nolisés afin de transporter des travailleurs humanitaires, du personnel des Nations Unies et des observateurs militaires de l'UA chargés de veiller au respect du cessez-le-feu. Cette initiative a pris fin le 31 décembre 2004. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, le MDN a continué de soutenir la mission de l'UA en fournissant vingt hélicoptères et davantage de matériel militaire d'une valeur de 1,165 millions de dollars destinés à la future force de maintien de la paix<sup>48</sup>. Cependant, ces modestes efforts n'ont eu que peu d'impact sur la résolution du conflit. Premièrement, il n'y a pas de véritable force de maintien de la paix qui est déployée afin de mettre fin aux combats. Actuellement, les rebelles et les miliciens pro-gouvernementaux continuent de s'affronter sur le terrain. Les cessez-le-feu ne sont pas respectés et des civils sont massacrés. Deuxièmement, les militaires canadiens et leurs homologues africains n'ont pas le mandat de rétablir la paix mais seulement faire des rapports à propos de la violation des trêves par les belligérants. Prévu pour le début de l'année 2005, le déploiement de la force de maintien de la paix tarde à se réaliser car il n'y a pas eu de résolution de la part du Conseil de sécurité et de l'Union africaine autorisant le déploiement des soldats de la paix.

## 2. volet diplomatique et humanitaire

Outre sa participation militaire, le Canada a aussi mis en application sa politique de sécurité humaine par le biais de la diplomatie et de l'aide humanitaire. La priorité d'Ottawa au Soudan est de veiller à la résolution du conflit de manière durable dans un cadre multilatéral avec d'autres États participant à l'Initiative gouvernementale d'aide au développement (IGAD). « À cette fin, le Canada collabore avec d'autres pays en vue d'appuyer et de renforcer le processus de paix. Le Canada, les États-Unis, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège et le Royaume-Uni sont des membres reconnus d'un groupe de donateurs, le Comité soudanais du Forum des partenaires de l'IGAD (FPI), qui soutient les efforts de médiation de l'IGAD<sup>49</sup> ». Affaires étrangères Canada se préoccupe aussi de la situation des droits de la personne, notamment des attaques contre les civils et les travailleurs humanitaires. Le 14 juin 2004, l'ambassadeur canadien à l'ONU, Allan Rock, a parrainé avec ses homologues australiens et néo-zélandais une résolution visant à exercer des pressions sur le Conseil de sécurité afin qu'il contraigne le gouvernement soudanais à désarmer les milices et à cesser les massacres. Le 25 novembre 2004, le Premier ministre Paul Martin a rencontré le Président soudanais Omar El-Bachir afin de discuter de la situation au Darfour. Celui-ci a obtenu la garantie que Khartoum allégera les procédures administratives afin que les travailleurs humanitaires puissent séjourner

---

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Affaires étrangères Canada, Relations Canada-Soudan (en ligne).  
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/africa/sudan-Canada-fr.asp> (page consultée le 10 janvier 2005).

plus longtemps dans le pays. Malgré tout, le gouvernement soudanais semble toujours déterminé à limiter l'accès aux organisations non gouvernementales.

En ce qui concerne l'aide humanitaire, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) œuvre au Soudan depuis une dizaine d'années afin de venir en aide aux victimes de la guerre civile. Toutefois, ses actions se concentrent au Darfour seulement depuis octobre 2003. Jusqu'à maintenant, l'Agence a fourni une aide évaluée à 37 millions de dollars, dont 25,9 millions servent à soulager les besoins immédiats des réfugiés dans la région et au Tchad<sup>50</sup>. Ce soutien est acheminé sur le terrain par le biais de différents organismes des Nations Unies comme le Programme alimentaire mondial, le Haut-Commissariat aux réfugiés et l'UNICEF. Également, l'ACDI a accordé des subventions à des ONG canadiennes afin qu'elles puissent fournir une assistance directe aux personnes déplacées sur le terrain. Par exemple, Vision Mondiale Canada a reçu une subvention de 300 000 dollars pour la construction d'abris devant assurer la sécurité des enfants. Care Canada a aussi reçu des fonds destinés à fournir de la nourriture et des soins médicaux aux réfugiés.

Toutefois, ces actions humanitaires et diplomatiques sont difficiles à accomplir en raison des problèmes de reconstruction et du manque de volonté politique des pays occidentaux qui refusent de s'engager à long terme pour résoudre le conflit. Les efforts mis de l'avant par la diplomatie canadienne ont donc un effet limité. Par exemple, l'ambassadeur du Canada à l'ONU, Allan Rock, a mis en garde le Conseil de sécurité sur la nécessité d'agir mais celui-ci n'a pas encore pris les mesures nécessaires afin d'adopter une résolution permettant l'envoi d'une force de maintien de la paix sur le terrain. Les cinq membres permanents ne s'entendent pas sur la manière de résoudre le conflit, ce qui a pour conséquence de bloquer les travaux du Conseil de sécurité sur cette question. Ce problème est décuplé par le fait que les États occidentaux n'ont pas la même perception de l'ampleur des massacres. Par exemple, les États-Unis n'ont pas hésité à utiliser le terme « génocide » pour qualifier les actions commises les milices pro-gouvernementales contre les civils, mais leurs actions sont demeurées modestes par la suite<sup>51</sup>. De leur côté, le Canada et les États européens ont préféré parler de massacres et de violation des droits humains et continuent de faire confiance à la diplomatie afin de mettre fin aux tueries. Cette stratégie demeure inefficace car des exactions continuent d'être perpétrées contre la population civile. Comme en Bosnie, les Occidentaux sont divisés sur la stratégie à utiliser afin de résoudre le conflit.

Bien entendu, les initiatives de l'ACDI sont insuffisantes pour assurer la reconstruction de la région. Actuellement, celles-ci cherchent surtout à satisfaire les besoins immédiats des réfugiés en leur fournissant des soins médicaux et de la nourriture. Ces actions ne sont que temporaires et ne permettront pas la résolution du conflit. La gestion du conflit passe également par la consolidation de la paix qui vise à reconstruire

---

<sup>50</sup> Agence canadienne de développement international, Financement supplémentaire au Soudan pour soutenir l'aide, la protection et la consolidation de la paix (en ligne). [http://www.acdi-cida.gc.ca\\_ind.nsf/vall/98E2AD4698F6A5785256F1900609F5A?...](http://www.acdi-cida.gc.ca_ind.nsf/vall/98E2AD4698F6A5785256F1900609F5A?...) (page consultée le 10 janvier 2005).

<sup>51</sup> Jocelyn Coulon, « Un plan pour le Darfour », La Presse, mercredi 6 avril 2005, p. A22.

les infrastructures, à désarmer les combattants et à les réintégrer dans la vie civile. Or, les efforts de l'ACDI en matière de consolidation de la paix jusqu'à maintenant sont plutôt minces comparativement à ce qui a été effectué en Afghanistan. En fait, ceux-ci se résument à la visite de la Ministre de la Coopération internationale, Aileen Carroll, et à celle de Mobina Jaffer, envoyée spécial du Canada au Soudan, sur le terrain afin d'évaluer la situation.

### Conclusion

En somme, la politique canadienne de maintien de la paix a subi des modifications depuis sa création en 1956. Après les échecs en Somalie et en Bosnie, la doctrine classique du maintien de la paix a été abandonnée au profit du concept de sécurité humaine. La guerre du Kosovo a démontré la nécessité d'une meilleure cohérence entre les différents ministères afin de corriger les problèmes de conceptualisation et de mise en application. En Afghanistan, la politique de sécurité humaine est modifiée en intégrant une approche combinée impliquant la défense, la diplomatie et le développement. Dans ce pays, l'approche « 3d » donnera peut-être des résultats tangibles en s'inscrivant dans une perspective à long terme. Au Darfour, la politique de sécurité humaine aura sans doute des résultats mitigés car le gouvernement canadien a mis de l'avant des initiatives qui n'auront des effets positifs qu'à court terme. Or, pour obtenir des résultats tangibles, la gestion du conflit passe par une perspective et une présence sur le terrain à long terme. Quelles sont les possibilités qui s'offrent au Canada afin d'améliorer la viabilité de sa politique d'intervention face au conflit au Darfour?

Dans un article paru récemment dans *La Presse*, Jocelyn Coulon, affirme que le gouvernement Martin entend mettre sur pied un ambitieux plan d'intervention évalué à 100 millions de dollars afin de résoudre ce conflit<sup>52</sup>. Le Ministère de la Défense nationale est capable d'offrir des troupes car il y a seulement actuellement 1 500 soldats déployés à l'étranger comparativement à l'année 2004 où 4 000 d'entre eux servaient outre-mer. Les Forces canadiennes pourraient également fournir un appui logistique à la force de maintien de la paix africaine et envoyé un petit contingent de militaires spécialisés en logistique, déminage et soins médicaux pour un mandat d'une durée limitée comme il l'a fait en 1998 lors de sa participation à l'Opération Prudence en République centrafricaine.

Ensuite, le Ministère des Affaires étrangères doit exercer davantage d'influence auprès des États-Unis afin qu'ils s'impliquent davantage dans la gestion du conflit. Washington dispose de l'influence nécessaire pour contraindre le gouvernement soudanais à faire cesser les massacres tant sur le plan bilatéral que multilatéral grâce à son statut de superpuissance. Il peut également soutenir toute action de la Cour pénale internationale afin de traduire les auteurs présumés de crimes de guerre. Enfin, l'ACDI possède une expertise dans le domaine de la consolidation de la paix, notamment en ce qui a trait à la réintégration des anciens combattants à la vie civile qui s'avérera fort utile une fois le conflit terminé. Actuellement, le gouvernement Martin procède à la révision de la politique étrangère et de défense. L'Énoncé de politique internationale du Canada stipule que Ottawa continuera d'appliquer l'approche « 3d » afin de participer à la

---

<sup>52</sup> Ibid.

résolution des conflits. Il est encore trop tôt pour déterminer si cette réforme permettra au Canada de jouer un rôle significatif dans ce domaine. Seul l'avenir le dira...

Louis-Philippe Désilets  
Candidat à la maîtrise en relations internationales  
Université du Québec à Montréal

## Bibliographie

- Affaires étrangères Canada, Relations Canada-Soudan,(en ligne).  
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/africa/sudan-Canada-fr.asp> (page consultée le 10 janvier 2005)
- Agence canadienne de développement international, Financement supplémentaire au Soudan pour soutenir l'aide, la protection et la consolidation de la paix, (en ligne).  
[http://www.acdi-cdai.gc.ca\\_ind.nsf/vall/98EAD4698F6A578526F1900609F5A?....](http://www.acdi-cdai.gc.ca_ind.nsf/vall/98EAD4698F6A578526F1900609F5A?....) (page consultée le 10 janvier 2005)
- AXWORTHY, Lloyd, « Entre mondialisation et multipolarité : pour une politique étrangère du Canada globale et humaine », *Études internationales*, vol. 28, no. 1, mars 1997, p. 105-121.
- BALENCIE, Jean-Marc, « Soudan » in *Mondes rebelles*, sous la dir. de Jean-Marc BALENCIE et Arnaud DE LA GRANGE, Paris, Éditions Michalon, 2001, p. 995-1012.
- BASHOW, David, « Réconcilier l'irréconciliable? Les liens entre les politiques étrangères et de défense du Canada », *Revue militaire canadienne*, vol. 1, no. 1, printemps 2000, p. 17-25.
- BOWES, Richard, « Sacrifice and the Categorical imperative of human security », *International Journal*, vol. 6, no. 4, p. 649-664.
- BRATT, Duane, « Niche-Making and Canadian peacekeeping », *La politique étrangère canadienne*, vol. 6, no. 3, printemps 1994, p.25-30.
- Canada, Livre blanc sur la défense de 1994, Ministère de la Défense nationale, Ottawa, 1994, 50p.
- Canada, *Vivre à l'abri de la peur : La politique étrangère du Canada en matière de sécurité humaine*, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Ottawa, 2002, p. 1-14.
- Canada, *Rapport sur la sécurité humaine du Canada 2000-2001 et 2001-2002*, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, p. 1-3.
- Canada, « Au delà de la paix : le Canada en Afghanistan », *Regard sur le monde*, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, no. 20, automne 2003, p. 1-4.
- CHAUVANCY, François, « Actions internationales. Le Canada au service des opérations de maintien de la paix », *Défense nationale*, vol. 52, no. 1, janvier 1996, p.147-151.
- CHAUVANCY, François, « Actions internationales. Le Centre de formation au maintien de la paix Lester B. Pearson », *Défense nationale*, vol. 52, no. 2, février 1996, p.153-156.
- COHEN, Lenard et Alexander MOENS, « Learning the lessons of UNPROFOR: Canadian peacekeeping in the former Yugoslavia », *La politique étrangère canadienne*, vol. 6, no. 2, hiver 1999, p.85-99.
- COULON, Jocelyn, « Un plan pour le Darfour », *La Presse*, mercredi 6 avril 2005, p. A. 22.
- COULON, Jocelyn, *Les Casques bleus*, Montréal, Fides, 1994, 349p.
- DAVID, Charles-Philippe et Martin BOURGEOIS, « Le Canada et la consolidation de la paix. La formulation d'une nouvelle approche pour la politique

étrangère canadienne », *Études internationales*, vol. 29, no. 3, septembre 1998, p. 577-598.

DAVID, Charles-Philippe et Stéphane ROUSSEL, « Une espèce en voie de disparition? La politique de puissance du Canada après la guerre froide », *International Journal*, vol. 52, no. 1, hiver 1996-1997, p. 39-68.

DELVOIE, Louis, « Le Canada et les opérations de sécurité internationales de sécurité : recherche de justification des politiques », *Revue militaire canadienne*, vol. 1, no. 1, été 2000, p. 13-23.

DONNEUR, André et Stéphane ROUSSEL, « Le Canada : quand l'expertise et la crédibilité ne suffisent plus », in *Intérêt national et responsabilités internationales : six États face au conflit en ex-Yougoslavie(1991-1995)*, sous la dir. de Alex MACLEOD et Stéphane ROUSSEL, Montréal, Guérin universitaire, 1996, p. 143-160.

FORTEMANN, Michel et Manon TESSIER, « Le maintien de la paix et les Conservateurs : une nouvelle approche? », *Études internationales*, vol. 31, no. 2, p. 311-327.

GAMMER, Nicholas, *From peacekeeping to Peacemaking: Canada's Response to the Yugoslav Crisis*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2001, 195p.

GEISLEROVA, Marketa, *Report from the Round Table on Experts Development to International Peace Operations*, Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, Ottawa, 2000, 10p.

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

GERVAIS, Myriam, avec la coll. de Stéphane ROUSSEL, *Le concept de sécurité humaine et ses applications : Afrique des Grands Lacs et Bosnie(1990-1997)*, Ottawa, Centre canadien pour le développement de la politique étrangère, juin 1998.

HAMPSON, Fen Olser et Dean OLIVER, « Pulpit diplomacy : A critical assessment of Axworthy doctrine », *International Journal*, vol. 53, no. 3, été 1998, p. 379-406.

JOCKEL, Joseph et Joel SOKOLSKY, « Lloyd Axworthy's Legacy : Human Security and the rescue of Canadian defense policy », *International Journal*, vol. 56, no. 1, été 2000-2001, p. 1-18.

LEGAULT, Albert, avec la collection de Manon TESSIER, *Le Canada et le maintien de la paix : trois débats*, Clémensport, Centre canadien international Lester B. Pearson, 1999, 108p.

Ministère de la Défense nationale, *Op Safari : le processus de paix entre le Nord et le Sud*. (en ligne).

[http://www.forces.gc.ca/site/operations/safari/index\\_f.asp](http://www.forces.gc.ca/site/operations/safari/index_f.asp) (page consultée le 10 janvier 2005).

OLIVIERO, Charles, « Opération « Délivrance » : succès international ou échec national? », *Revue militaire canadienne*, vol. 2, no. 2, été 2001, p. 51-58.

RIOUX, Jean-François, *La sécurité humaine : vers une nouvelle conception des relations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2001, 366p.

SENS, Allen, *La Somalie et l'évolution du maintien de la paix : Les conséquences pour le Canada*, Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en

Somalie, Ministère des travaux publics et services gouvernementaux, Ottawa, 1997, 162p.

VERNERY, Mathieu, « La crise du Darfour », *Diplomatie Magazine*, no. 10, septembre-octobre 2004, p. 12-13.