

Article

« Les liens avec l'Europe : une réévaluation »

Peter C. Dobell

Études internationales, vol. 1, n° 2, 1970, p. 64-75.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/700017ar>

DOI: 10.7202/700017ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

UNE PREMIÈRE ÉTAPE :

LES LIENS AVEC L'EUROPE : UNE RÉÉVALUATION

Le gouvernement Trudeau inaugura son examen en profondeur de la politique étrangère par une revue de sa politique de défense. Par hasard, c'était vingt ans après la formation de l'OTAN. Bien que cette étude ne soit pas encore terminée, le ministre de la Défense nationale, M. Léo Cadieux, dévoile le 23 septembre 1969 le cadre qui entoure la décision canadienne au sujet de l'OTAN. En résumé, il annonça que les forces canadiennes en Europe seront réduites de plus de la moitié jusqu'à peu près 5,000 hommes. Le bataillon canadien en Europe gardera durant un an environ ses chars d'assaut et ensuite on le dotera d'avions légers et d'équipement pour le rendre aéroportable. La division aérienne sera elle aussi réduite de plus de la moitié et cessera d'être porteuse de bombes nucléaires et elle assumera le double rôle d'appuyer les forces terrestres et d'assurer la reconnaissance aérienne. Enfin, il annonce que toutes les troupes canadiennes seront regroupées ensemble dans le sud de l'Allemagne.

À quelles conclusions cette déclaration nous permet-elle d'arriver quand on songe à l'avenir de nos troupes militaires d'Europe ? On peut lire entre les lignes que le gouvernement canadien s'intéresse de plus en plus à la défense nord-américaine ; on peut même déceler qu'il a un intérêt grandissant pour les questions de sécurité dans le Pacifique. Mais devant l'absence de décision concernant la défense continentale ou la sécurité du Pacifique depuis avril dernier, on en vient alors à la conclusion que cette décision reflète un souci moindre de l'importance d'une contribution canadienne à la sécurité de l'Europe.

Le plus que nous puissions dire de la récente décision du gouvernement, c'est que le Canada vient de commencer le désengagement graduel de sa participation à la sécurité de l'Europe en temps de paix. Notre contribution militaire réduite, il est vrai, n'a d'importance qu'en tant que puissant symbole de la reconnaissance par le Canada de ses obligations au Traité nord-atlantique ; l'importance qu'elle conserve se situe donc plutôt sur le plan politique.

Peter C. DOBELL est directeur du Centre parlementaire pour les Affaires étrangères et le Commerce extérieur.

La décision de réduire l'effectif militaire en Europe de plus de la moitié, vingt ans après la fondation de l'OTAN, apparaît comme une rupture avec le passé. Mais si l'on examine, en rétrospective, la façon dont le grand public et le gouvernement lui-même ont réagi au cours des années devant les questions majeures qui furent débattues au sein de l'OTAN, on y distingue une variante. À la fondation de l'OTAN ce sujet avait en effet captivé l'attention nationale. Toutefois, l'intérêt des Canadiens a diminué progressivement en ce qui touche les problèmes de sécurité rattachés à l'OTAN. De fait, le problème fondamental qu'a connu l'OTAN au cours des années soixante – une participation des alliés dans la détermination des décisions en ce qui concerne les questions nucléaires – est demeuré le souci de quelques hauts fonctionnaires canadiens seulement.

Voyons donc de quelle façon le Canada a fait face aux problèmes de la sécurité de l'Europe de l'Ouest. Pour décrire le climat des deux dernières décennies, faisons un tour d'horizon des attitudes canadiennes entre les deux guerres mondiales et durant la dernière, notamment.

I – Période entre les deux guerres mondiales

L'objectif primordial de la politique extérieure canadienne d'avant la Deuxième Guerre mondiale est la reconnaissance de son indépendance nationale. Les problèmes de sécurité semblent en effet fort lointains à cette époque. Aussi récemment qu'en 1938 le premier ministre Mackenzie King fait l'observation que « présentement le danger d'une attaque contre le Canada est infime et s'imagine par ricochet ».

Il est vrai que le gouvernement canadien devait entraîner le pays dans la Seconde Guerre mondiale, moins d'une semaine après l'invasion de la Pologne par les forces allemandes. Mais, comme au cours de la Première Guerre mondiale, ce geste reflète l'appui spontané à leur mère-patrie des Canadiens d'origine britannique qui représentent alors 49.7% de la population canadienne. On s'assure cependant l'appui des Canadiens français par l'engagement à ne pas recourir à la conscription. Ce compromis, auquel on arrive dans le but de conserver l'unité à l'intérieur de pays – et dans les rangs du parti libéral – est violé par la suite. On peut dire quand même que l'élément canadien-français n'est pas totalement ignoré comme ce fut le cas au cours de la Première Guerre mondiale.

Devant ce fond de scène, la décision unanime du Parlement d'assurer la participation future du Canada à un conflit européen éventuel, constitue une volte-face de dimension révolutionnaire, si l'on considère que ceci se passe moins de quatre ans après la fin des hostilités. Quand, deux ans plus tard, à la suite de notre engagement antérieur, on prend la décision de contribuer à la défense de l'Europe en temps de paix et d'y maintenir des troupes, cela accentue l'ampleur du revirement de notre politique extérieure.

II – Période d'après 1945

Notre premier secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Louis St-Laurent, a énoncé le principe de base de la politique canadienne d'après-guerre en ces termes : « La sécurité pour notre pays réside dans le déploiement d'une organi-

sation internationale solidement structurée¹. » Fort de cette conviction, le Canada joue un rôle de premier plan dans l'élaboration de la Charte des Nations Unies. La décision de se joindre aux Nations Unies obtient l'adhésion populaire à travers le pays, sans qu'on saisisse très bien la portée des obligations de sécurité contenues dans la Charte. Les dispositions de sécurité au sein de l'OTAN laissent en effet aux États-membres plus de latitude que ne leur en accordent les stipulations de l'article 43 de la Charte des Nations Unies.

Comme on le sait, cependant, la scission entre les grandes puissances et le recours constant au droit de veto contribuent à rendre inopérantes les dispositions de la Charte touchant la sécurité. On voit, par exemple, les Russes profiter de cet état de choses, consolider leur bloc communiste en Europe de l'Est, et empêcher le rétablissement de la paix dans une Allemagne divisée. Les Russes se sont aussi opposés au programme de reconstruction en Europe et ont apporté leur appui aux insurgés en Grèce.

Avec le coup de Prague de 1948, on craint que des grèves massives en France et en Italie ne conduisent à un résultat analogue. Par ailleurs, le blocus de Berlin fait ressortir une faiblesse des pays de l'Ouest : les États-Unis découvrent alors qu'ils ne peuvent disposer de plus d'une division, en cas d'urgence, à moins de recourir à la mobilisation.

À mesure que la tension monte dans le camp de l'Ouest, on propose deux façons différentes d'aborder le problème russe : d'aucuns prônent la révision de la Charte des Nations Unies pour abolir le droit de veto ; d'autres avancent l'idée d'un système de sécurité régionale pour la région de l'Atlantique Nord. Le gouvernement du Canada, logique avec son attitude vis-à-vis des Nations Unies, résiste à toute proposition de nature à éloigner l'U.R.S.S. et ses alliés des Nations Unies ; il reconnaît l'importance d'un lieu commun de rencontre à caractère universel, même si, à ce moment-là, les Nations Unies ne peuvent pas fonctionner, comme un instrument de sécurité collective dans des situations de conflit entre les grandes puissances.

III - Établissement d'un système de sécurité régionale

Le Canada avait entrevu l'établissement d'un organisme de sécurité qui rapproche l'Amérique du Nord de l'Europe occidentale. Soit dit en passant, il est à remarquer qu'il ne se trouve point d'adeptes pour appuyer notre adhésion à l'Organisation des États américains (OEA), ce qui nous aurait acquis une protection américaine. Même ceux qui s'opposent à notre décision de rallier l'OTAN n'appuient pas cette alternative ; ils préfèrent encore une position de neutralité armée. Donc la politique canadienne est nettement orientée vers l'Atlantique plutôt que repliée sur le continent. Mais pourquoi cet état de chose ?

La raison la plus importante a été l'expérience du Canada en temps de guerre. Les deux guerres mondiales ont en effet démontré de façon non équivoque que ni le Canada ni les États-Unis ne peuvent demeurer impassibles en cas de conflit majeur en Europe. Devant une Europe menacée, et

¹ Déclarations et discours no 47/2, 13 février 1947.

à la lumière de l'expérience des deux guerres, comme en tirant une leçon de Munich, il était logique que l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord joignent leurs efforts dans le but d'empêcher que les États de l'Europe occidentale, dans leur condition affaiblie, tombent les uns après les autres, comme la Tchécoslovaquie. Le ministre de la Défense nationale, M. Claxton, reflétait cette vue lorsqu'il dit à la Chambre des communes : « Dans l'opinion de ce gouvernement et d'autres gouvernements alliés, l'épicentre de notre défense globale se trouve en Europe occidentale². » Il est à noter que cette décision est prise avant que l'U.R.S.S. ne fasse éclater sa première bombe atomique et, par conséquent, avant que les Canadiens commencent à se sentir menacés par la possibilité d'une attaque soviétique.

En second lieu, une Europe économiquement forte est importante pour le Canada. N'a-t-il pas souscrit au Programme de réhabilitation de l'Europe et prêté au Royaume-Uni, son partenaire commercial alors le plus important, la somme de \$1 milliard pour aider à son relèvement. En 1949, l'Europe absorbe 31.6% de nos exportations et nous fournit 14.2% de nos importations. M. Kenneth Taylor, plus tard ministre adjoint aux Finances, écrit en 1952, que « le rétablissement et le maintien d'une Europe occidentale viable est dans notre meilleur intérêt national³ ».

Troisièmement, l'OTAN, de par sa structure, est une organisation valable pour le Canada. Car si celui-ci a contribué à la victoire des Alliés à la limite de ses ressources, il n'a pas été appelé à jouer dans la formulation de sa stratégie et n'a eu rien à dire lorsqu'on a négocié la paix. En 1947, on donne huit jours au Canada pour faire connaître à ses alliés les plus importants ses vues sur un règlement du problème allemand. En prenant les devants dans la rédaction du Traité de l'Atlantique Nord, le Canada s'assure que le Conseil soit « une véritable agence de consultation mutuelle et de décisions collectives, où le Canada aura l'occasion de faire entendre sa voix pour en arriver à ces décisions collectives⁴ ».

Presque tous les éléments de la population qui composent la mosaïque canadienne sont d'accord pour que nous devenions membres de l'OTAN.

Pour les Canadiens d'origine britannique, cet accord est pour ainsi dire naturel. Quant aux autres, qui conservent des liens avec le continent, ils étaient particulièrement heureux de la sécurité que l'OTAN offrait aux peuples de l'Europe occidentale. L'attrait était plus fort encore pour les Canadiens qui étaient venus de l'Est de l'Europe — n'y voyaient-ils pas une lueur d'espoir pour l'avenir de leurs pays ?

Bon nombre de Canadiens francophones, souscrivent à la présomption de Georges Héon qui dit de ses compatriotes à la Chambre des communes : « Ils ont décidé librement que le pacte apportait une garantie à leurs institutions religieuses, politiques et culturelles, leur souveraineté, leur autonomie⁵. »

² HANSARD, 5 février 1951.

³ TAYLOR : *Canada — The North Atlantic Community and NATO, an Economic View*, Toronto 1952, p. 3 et 4.

⁴ L. B. Pearson : Chambre des Communes, 28 mars 1949.

⁵ Débats de la Chambre des Communes, 1949, vol. III.

Pas tous cependant. Les rédacteurs en chef du *Devoir* et de l'*Action Catholique*, qui représentent un fort secteur de l'opinion francophone, avouent leur inquiétude que le Canada devienne automatiquement impliqué. André Laurendeau avança par exemple l'argument que « le droit moral de petits États, comme le Canada, était de se déclarer neutres et de se préparer à se défendre, si cela devenait nécessaire ⁶ ».

Dans de telles circonstances, et compte tenu de la réserve exprimée par quelques Canadiens d'expression française, on peut attribuer l'accueil remarquable du Québec à la cause de l'OTAN, à M. St-Laurent qui s'en est fait l'apôtre. Mais Louis St-Laurent ne se contente pas de clamer son enthousiasme au Canada seulement ; il s'engage à le répandre à l'échelle internationale. Avec Pearson, il entreprend une campagne concertée dans le but de convaincre tous les secteurs de la société canadienne que l'Alliance atlantique est nécessaire ; ce concert de persuasion est probablement le mieux orchestré dans les annales du gouvernement canadien sur un thème de politique extérieure. Pour un gouvernement qui s'intéresse aux moyens de communication, cette expérience valait la peine d'être étudiée de près.

Alors que la campagne en faveur de l'Alliance atlantique bat son plein, le gouvernement canadien se garde bien d'offrir le secours de ses avions pour le pont aérien à Berlin en 1948, même lorsque l'opposition lui reproche de ne pas s'engager dans cette crise, en soulignant le fait que l'Australie et l'Afrique du Sud ont offert un tel secours. Il n'existe pas de preuve à l'appui, mais on peut soupçonner que le gouvernement juge plus utile de ne pas compromettre l'appui solide qu'il recherchait pour l'Alliance. Il s'agit essentiellement de démontrer que le Canada veut d'une Alliance atlantique pour servir les intérêts réels du Canada et non pour promouvoir des causes étrangères. Parallèlement, le gouvernement conçoit qu'il y a peu d'avantages à entrer dans une Alliance dont les États-Unis ne seraient pas membres — il est également critiqué sur ce point. Mais comme M. St-Laurent le déclare, la politique extérieure canadienne s'est fixée pour objectif la participation des États-Unis à la défense de l'Europe, et sa politique s'applique à apporter le maximum de poids sur le débat qui se déroule en même temps aux États-Unis.

Le Traité de l'Atlantique Nord, il est vrai, aide le Canada de façon idéale. En effet, au moyen de cet arrangement, notre gouvernement n'a pas à choisir entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, les deux pays avec qui la tradition l'a le plus lié. M. Pearson avoue plus tard à cet égard que « . . . nul pays risquait de gagner ou de perdre autant selon le succès ou la faillite de cette immense entreprise ⁷ ».

IV - La décision de maintenir des troupes outre-mer

Bien que les signataires du Traité de l'Atlantique Nord reconnaissent accepter des obligations pour une période de vingt ans, ils prévoient cependant accroître

⁶ *Le Devoir*, 25 septembre 1948.

⁷ Affaires extérieures : XXX, octobre 1951, p. 25.

tre leurs efforts de défense pour une période beaucoup plus courte. Le Rapport annuel du ministère des Affaires extérieures (pp. V et VI), au début de 1950, décrit la situation en ces termes : « Si pendant les trois prochaines années les peuples libres de la terre voient à améliorer leur défense avec énergie, on peut espérer que cela réussisse à établir une situation de stabilité. » Cette attente est basée sur la probabilité que les pays de l'Europe occidentale, forts de l'appui de l'Amérique du Nord, parviendront à rétablir leurs économies et à rebâtir leur propre défense, nonobstant l'attraction du communisme.

Aux États-Unis, où les isolationnistes mènent une opposition plus ferme encore qu'au Canada, l'Administration assure le Congrès qu'il n'y a aucune chance ni la moindre possibilité qu'on leur demande d'expédier des troupes en Europe, ou qu'on recherche leur consentement en vue du réarmement de l'Allemagne. On veut avant tout un gage de l'Amérique du Nord pour redonner confiance aux Européens et signifier aux Russes qu'on ne les laissera pas s'emparer des pays d'Europe les uns après les autres.

Cette analyse de la situation repose sur la croyance que l'Europe n'a pas à craindre d'intervention militaire. On croit fermement que la crainte du monopole nucléaire américain préviendra tout acte d'agression. Ce raisonnement se trouve toutefois ébranlé lorsque, à l'automne de 1949, les Soviétiques font exploser une bombe atomique. Il s'effondre neuf mois plus tard quand les troupes nord-coréennes envahissent le Sud de la Corée. S'il fallait, pensait-on, que les satellites soviétiques agissent de même en Europe ! L'Europe de l'Ouest n'a pas sur place les troupes pour résister jusqu'au moment où les troupes et le matériel de guerre de l'Amérique du Nord participent au combat. La décision presque inévitable que prennent les États-Unis, trois mois après l'invasion coréenne, fut de fournir des troupes en Europe et de pousser leurs alliés à en faire autant. Cette année-là, à la réunion ministérielle de décembre, on nomme le général Eisenhower commandant suprême allié en Europe (SACEUR) et on approuve le principe de l'intégration des forces militaires conventionnelles de l'OTAN.

La réaction canadienne pour sa part dénote une certaine hésitation. Dès septembre, on convient de fournir une brigade en Corée, mais pour aider l'Europe on croit qu'il est préférable dans les circonstances d'y envoyer du matériel de guerre. Ce n'est qu'en janvier 1951, après une décision prise au sein de l'OTAN, que le gouvernement fait connaître son intention de dépêcher des troupes terrestres et des unités aériennes en Europe, en plus du matériel déjà promis.

Si le gouvernement canadien semble indolent, on ne peut en imputer la cause à un public apathique mais plutôt à une répugnance bien naturelle d'engager des troupes pour servir outre-mer en temps de paix. En Corée, après tout, un conflit armé se déroule. Si la décision de se joindre à l'OTAN a créé un précédent, la décision de dépêcher des troupes en Europe découle de ce premier choix et on accepte sans peine, à travers le pays, cette logique tout comme celle de notre décision d'entrer dans l'Alliance. À cette époque, au moment où une transformation intéressante se manifeste dans l'attitude des Canadiens français vis-à-vis des forces armées, on commence à déplorer chez eux le fait qu'on ne leur offre pas des chances égales de faire carrière militaire dans leur langue, de sorte que l'armée canadienne n'est pas vraiment représentative de la population du pays.

V - Le problème nucléaire dans l'OTAN

L'OTAN d'aujourd'hui, qui certes évolue et qui se développe, est pourtant à la base une alliance défensive efficace au cœur du continent européen. C'est l'invasion de la Corée qui motive la première transformation militaire au sein de l'Alliance, quand elle est toute jeune encore ; mais au cours des quinze dernières années l'OTAN ne fait que réagir aux conséquences de l'émergence de l'Union soviétique comme puissance nucléaire majeure.

Voici un sujet complexe et difficile à comprimer. C'est aussi un sujet qui ne semble pas préoccuper les Canadiens outre mesure. Il est vrai que le problème de décider si les forces canadiennes doivent être dotées d'armes nucléaires ou non alimente une controverse domestique. Mais il se trouve très peu de personnes, soit du monde politique, soit parmi les éditorialistes ou de niveau universitaire qui se montrent prêtes à exposer les grandes lignes de cette stratégie. La seule exception à cette règle se traduit par des commentaires défavorables au sujet de la doctrine de représailles massives préconisée par Dulles. Cette attitude ne souffre guère de comparaison avec le savant exposé de McNamara ou les déclarations grandioses du général de Gaulle. Qu'on n'ait même pu commenter chez nous ces questions reflète sans aucun doute une connaissance imparfaite des problèmes qui préoccupent nos alliés, de part et d'autre de l'Atlantique et explique largement pourquoi les Canadiens ont une réaction fort différente de celle de nos alliés devant la situation actuelle en Europe.

On reconnaît, au Canada, que l'impasse nucléaire entre les États-Unis et l'U.R.S.S. est automatique, fixe, et le demeurera vraisemblablement dans l'avenir. Pourtant, il n'en est rien. Il faut réajuster constamment cette opinion à cause des progrès technologiques et des changements de la psychologie nationale.

Faisons une liste des progrès techniques et de rajustements politiques du côté des Russes : l'explosion imprévue de la bombe H ; le lancement du premier Spoutnik ; la confiance de pouvoir défier l'Ouest à Berlin en 1958 ; la reprise de l'explosion de bombes nucléaires à très fort tonnage en 1961 ; la tentative soviétique à Cuba, en 1962, de prendre de flanc les États-Unis ; la limitation des essais nucléaires en 1963 ; l'installation d'un système limité de défense antimissile ballistique autour de Moscou ; et l'entente avec les États-Unis quant aux termes d'un traité sur la non-prolifération nucléaire. Tous ces faits suivent le développement des armes atomiques en Union soviétique et aux États-Unis.

Chaque événement doit entraîner un geste stabilisateur du côté de l'Ouest — qu'il émane des États-Unis seuls, des États-Unis en collaboration avec un ou plusieurs de ses alliés, ou que l'OTAN en soit à l'origine.

Passons maintenant en revue quelques-uns de ces événements sans s'efforcer d'approfondir les rapports qui existent entre eux : l'établissement des bases étrangères du Commandement stratégique de l'air (SAC) ; le réarmement de l'Allemagne de l'Ouest et l'installation d'engins nucléaires tactiques en Europe ; l'établissement d'un système commun de défense aérienne pour l'Amérique du Nord ; l'acquisition de sous-marins à propulsion nucléaire et du missile Polaris ; l'emplacement de missiles à portée moyenne en Europe ; l'avènement des sites de missiles « protégés » aux États-Unis ; la construction d'un système de défense

de missiles disséminés (*thin*) ; et l'acquisition de véhicules de rentrée à têtes multiples autoguidés (*MIRVs*).

Ces divers changements d'ordre technologique et du domaine de l'organisation affectent également la stratégie et la politique. L'important problème auquel l'Alliance doit faire face vient de la vulnérabilité des États-Unis à une attaque soviétique. Ceci, de fait, déséquilibre la balance qui existe entre l'Est et l'Ouest après la guerre, alors que la supériorité des armes conventionnelles soviétiques ne dépassait pas le pouvoir de destruction des armes nucléaires américaines. La riposte américaine ne tarde pas quand Dulles énonce sa doctrine de représailles massives ; il donne encore plus de poids à son argument par la présence en Europe des troupes munies d'armes nucléaires. On voit à Berlin, en 1958, dans une situation tendue au possible, que la doctrine Dulles a sa faiblesse et qu'une simple dispute locale peut activer le levier de déclenchement d'un échange nucléaire. Le président Kennedy, on le sait, réagit en augmentant les effectifs en troupes conventionnelles. Mais ce n'est qu'en 1967 que l'Alliance adopte officiellement la politique de riposte mesurée.

La France, elle, s'est jusque-là opposée à toute déviation de la doctrine de représailles massives, alléguant la tentation des Russes de tirer avantage d'une situation locale faible. Bien sûr, comment un gouvernement qui a décidé de bâtir sa propre force de frappe peut-il adopter une attitude différente ?

Même avec des forces suffisantes, nucléaires et conventionnelles, le problème le plus complexe demeure toutefois celui du contrôle. Toutes les troupes munies d'armes nucléaires, à l'exception de quelques unités françaises, sont sous le contrôle américain. Le gouvernement des États-Unis, ainsi que le gouvernement local, doivent permettre qu'on y recoure. En outre, les États-Unis disposent de forces nucléaires indépendantes sur lesquelles repose la défense de l'Europe, indirectement, en vertu du principe de la dissuasion préventive : commandement aérien stratégique, (SAC) ; missiles intercontinentaux ; missiles Polaris ; et la 6^e flotte. Les États-Unis peuvent donc ainsi se permettre d'agir indépendamment de leurs alliés tandis que ceux-ci ne peuvent prendre de décision indépendamment des États-Unis. Cette situation particulière fait naître deux craintes contradictoires dans l'esprit des Européens : 1) que les États-Unis ne risquent pas une guerre nucléaire pour défendre l'Europe, et 2) que l'Europe soit prise dans une guerre nucléaire impliquant les Américains, et détruite de ce fait.

Ces craintes, qu'il est facile de comprendre, engendrent de fortes tensions au sein de l'Alliance, et il est intéressant de remarquer que la France épouse ces deux points de vue : d'abord pour justifier la création de sa force de frappe, et ensuite sa décision de soustraire les armées françaises au commandement de l'OTAN.

Mais si la France peut adopter une position tout à fait libre à l'intérieur de l'Alliance, cette solution n'est pas accessible aux autres alliés. À cause de la situation de son territoire, la France est en effet dans une position particulière et sa participation est essentielle pour une défense efficace de l'Europe de l'Ouest, peu importe les conditions. La France ne peut pas subir d'attaque directe ; elle peut donc restreindre ses promesses de participation. À la suite de l'occupation allemande, la France a acquis des droits résiduels qui l'autorisent à maintenir des troupes en Allemagne et à participer au règlement éventuel de la paix avec

ce pays. Les autres pays membres du Marché commun doivent coopérer sur le plan commercial avec la France. Pour toutes ces raisons, la France a des moyens, dont ne disposent pas ses partenaires européens, de se soustraire au problème du contrôle.

On tente à plusieurs reprises de trouver des modes d'associer les alliés des États-Unis aux décisions relatives aux engins nucléaires sans avoir à accepter de compromis au sujet de la question-clé du contrôle américain. Parmi ces tentatives, il faut compter : l'installation de missiles ballistiques à portée moyenne en Europe ; la proposition d'établir une force nucléaire multilatérale (MLF) ; la rédaction de règles selon lesquelles les armes nucléaires pourraient être employées, lors de l'Assemblée ministérielle à Athènes en 1962 ; l'invitation aux alliés de nommer des officiers militaires pour participer à la désignation de cibles dans le Commandement aérien stratégique (SAC) ; et plus récemment, la formation du Groupe de planification nucléaire (NPG), dont la liste restreinte des membres est révisée périodiquement, pour l'élaboration de plans détaillés quant à l'emploi d'engins nucléaires.

Le but, évidemment, est de prévenir la prolifération d'armes nucléaires à l'intérieur de l'Alliance même. Car si l'acquisition d'armes nucléaires par l'Angleterre et la France suscite peu d'inquiétude au sein de l'Alliance, une décision similaire de la part de l'Allemagne pourrait avoir des conséquences désastreuses au dedans de l'Alliance tout autant que du côté des Russes.

Il est évident que la formation du Groupe de planification nucléaire (NPG) a un effet salutaire en facilitant la compréhension des dangers des armes nucléaires. L'Allemagne, la Grèce et la Turquie, par exemple, semblent peu intéressés à acquérir des mines de démolition nucléaires. Mais la question du contrôle demeure et doit continuer de demeurer irrésolue aussi longtemps que les États-Unis n'offriront pas des armes nucléaires à leurs alliés sans contrôler leur usage. Et ceci, en revanche, est source continue de tension au sein de l'Alliance.

Cette situation explique pourquoi il est important que les troupes américaines demeurent en Europe. Leur présence, d'une part, est importante psychologiquement pour les Européens, qui les voient comme des hôtes à un titre fort particulier : en cas d'attaque en Europe, le gouvernement américain engagerait toutes les forces nécessaires pour leur venir en aide ; d'autre part, elles servent d'avertissement aux Russes qui doivent comprendre qu'en attaquant l'Europe de l'Ouest, les États-Unis se sentiraient touchés. Ce réconfort prend une importance accrue au moment où les États-Unis ont de plus en plus fréquemment des contacts avec les Russes sur des questions militaires majeures : l'interdiction des essais nucléaires ; les armes dans l'espace ; le Traité de non-prolifération ; et maintenant, les armes stratégiques. La tension entre les Européens et les Américains est par contre évidente au moment de l'invasion soviétique de la Tchécoslovaquie, alors que la plupart des Européens sentent que les États-Unis sont loin de se préoccuper suffisamment des manœuvres soviétiques.

L'impasse nucléaire avec l'U.R.S.S. explique alors la réaction inquiète des Européens à l'idée de la réduction des troupes américaines en Europe. Comme nous l'avons affirmé déjà, les Canadiens ne participent pas à ce débat par manque d'intérêt, et sont peu sensibilisés aux problèmes de leurs alliés. Au cours de la

même période, tous tiennent compte de la réussite de l'Union Soviétique dans le domaine nucléaire, des missiles ballistiques et de la menace pesant sur l'Amérique du Nord.

Le Canada collabore avec les États-Unis dans le développement de la défense anti-aérienne et anti-sous-marine, même si nous décidons pour le moment de nous tenir à l'écart des mesures anti-missiles ballistiques (ABM). Mais si ces mesures, parfois, brouillent sérieusement notre scène politique, elles ne font rien pour nous aider à comprendre les soucis de nos alliés européens.

VI - Le Canada et la communauté atlantique

Aucun autre membre n'a une perception aussi messianique de l'Alliance atlantique que le Canada. Lester B. Pearson, on s'en rappellera, insiste sur l'Article 2 du Traité qui exprime une foi inébranlable dans les valeurs de la civilisation occidentale et qui fait appel à la coopération entre les membres dans les champs économique, social et culturel. Le but immédiat est, il est vrai, de consolider la défense de l'Occident, mais M. Pearson insiste dès le début sur le fait que « la contribution de l'OTAN au bien-être et au progrès peut déterminer de la durée de son existence ⁸ ».

Le Canada toutefois n'a guère trouvé d'appui chez ses alliés dans son désir de voir l'OTAN œuvrer dans ces directions ⁹. On voit certes la coopération économique prendre de l'ampleur parmi les membres de l'Alliance, mais ceci est organisé et facilité par une variété d'autres organisations internationales.

La sécurité et la stabilité que vaut aux pays d'Europe leur participation à l'Alliance favorisent sans doute cette coopération économique. En retour, la collaboration de ces pays entre eux au sein de l'OTAN devient plus suivie, par suite de cette coopération économique, sans que l'OTAN en soit directement responsable. Par ailleurs, l'OTAN ne fait pas progresser l'idée d'une communauté atlantique fédérée.

L'intérêt de faire de l'OTAN le point de départ d'une collaboration qui s'étende à plusieurs sphères ne s'est jamais démenti depuis la fondation de cette organisation. Lorsqu'en 1956, on nomme Pearson l'un des « Trois Sages » chargés d'explorer le potentiel non militaire de l'OTAN, cela va de pair avec l'intérêt qu'il a lui-même toujours manifesté. Le rapport du Comité des « Trois Sages » doit conclure sur la solide affirmation que « la Nation-État, seule, et retombant uniquement sur ses politiques nationales et sa puissance nationale, ne peut ni progresser ni survivre à l'âge atomique ». Les recommandations que contient ce rapport sont cependant bien timides en comparaison de cette affirmation.

Il y a quand même subséquemment une recrudescence de consultations sur tous les sujets susceptibles d'intéresser les membres de l'Alliance. Il s'ensuit une harmonisation salutaire — et sans contrainte — des politiques nationales à

⁸ Chambre des Communes, 4/2/1949, Vol. I.

⁹ Un Comité sur les défis de la société moderne a entrepris récemment de se réunir aux quartiers généraux de l'OTAN, mais il n'est pas encore possible de juger s'il s'avèrera efficace ou de quelle façon il sera accueilli.

l'avantage de tous les membres. Ce procédé reste évidemment compliqué et demande du doigté ; il requiert de chacun une capacité peu commune pour le compromis. Robert Osgood, dans son livre *The Entangling Alliance* donne une bonne description de ce phénomène : « La stratégie de coalition ajoute aux pressions domestiques les complications de pressions extérieures, sorte d'épiphénomène venant s'ajouter aux difficultés de mettre sur un plan commun de collaboration les intérêts variés de plusieurs nations et leurs politiques à tous les niveaux d'autorité. Comme les alliances militaires n'existent que pour servir une fraction de la somme des intérêts des membres qui en font partie — et que certains de ces intérêts entrent eux-mêmes en conflit — la collaboration stratégique dépend donc d'une continuelle accommodation politique . . . »

Il est vrai que les consultations politiques entre les membres de l'OTAN facilitent amplement ce procédé ; elles conduisent aussi le Canada à multiplier ses contacts avec des gouvernements européens. Mais ceci, néanmoins, manque de dramatisation et ne sait donner satisfaction aux Canadiens qui croient encore que l'Alliance a failli puisqu'elle n'est pas plus près aujourd'hui qu'hier de devenir une organisation supranationale.

VII - L'avenir

Les intérêts stratégiques qui amènent le Canada à appuyer la formation de l'Alliance et, plus, tard, à consentir à l'envoi de troupes outre-atlantique sont loin de garder aujourd'hui leur signification prioritaire.

Il y a vingt ans, le Canada craignait au plus haut point, de voir l'Europe tomber aux mains d'une Union soviétique hostile. La résistance occidentale, on peut le croire, se trouve grandement augmentée par le concours du Canada apporté sur-le-champ à ses partenaires européens et par l'engagement, alors, de les défendre en cas de besoin. La situation de départ a toutefois beaucoup changé depuis. Le déclenchement d'une guerre nucléaire en Europe ne donnerait guère le temps de se ré-approvisionner en Amérique du Nord. La défense de l'Europe est maintenant assurée par les forces conventionnelles sur place ou disponibles par voie de mobilisation rapide, et dont l'Europe s'occupe elle-même, auxquelles s'ajoutent les armes nucléaires des États-Unis. L'élément-clé dans cette équation nouvelle est sans contredit l'assurance que les États-Unis se serviront d'engins nucléaires, d'où l'importance que les membres européens de l'Alliance attachent eux-mêmes à la présence ininterrompue de troupes américaines assez nombreuses en Europe.

C'est ici que le Canada et l'Europe diffèrent dans leur perception stratégique. Les Canadiens, quant à eux, ne peuvent douter de l'appui des États-Unis en cas d'attaque directe contre l'Amérique du Nord. Les Européens, eux, ne sont intéressés qu'aux forces conventionnelles stationnées en Europe ; pour eux, de telles forces en Amérique du Nord ne sont pas considérées très utiles. En somme, notre contribution militaire à l'OTAN n'a maintenant de signification qu'en tant que preuve de notre solidarité avec nos alliés. Cette contribution nous permet de participer effectivement aux consultations à l'intérieur de l'Alliance et elle est un

facteur positif dans nos relations directes avec les pays d'Europe. Ce sont là des considérations d'ordre politique, comme le soulignait la déclaration du Premier Ministre du 4 avril 1969.

La réduction de l'ordre de 50% dans nos effectifs militaires en Europe semble être une rupture brutale avec le passé. Cependant, après avoir revu la participation stratégique du Canada à la défense de l'Europe, on réalise que l'importance de notre contribution a diminué considérablement au cours de la dernière décennie.

Il est frappant de constater que le récent débat au Canada sur l'utilité actuelle de l'OTAN et sur l'intérêt du Canada dans l'Alliance atlantique, tourne essentiellement autour des questions qui portèrent le Canada à se joindre à l'OTAN. On cite généralement le manque de progrès dans l'application de l'Article 2 comme exemple d'immobilité de l'Alliance. On ne se soucie pas beaucoup de souligner par ailleurs le rôle que l'Alliance a joué en fournissant un parapluie nucléaire à l'Europe. Et les commentaires sceptiques qu'on entend au sujet des mesures consultatives prises au sein de l'OTAN ne sont pas moins remarquables ; les Européens considèrent pour leur part ces mesures essentielles dans l'entretien de leurs relations avec les États-Unis et le Canada.

Si le lien stratégique du Canada avec l'Europe n'a pas besoin d'être aussi ferme qu'il l'était il y a vingt ans, il ne fait pas de doute que le Canada doit nouer des liens politiques, économiques, culturels et technologiques beaucoup plus étroits avec ce continent. Il importe particulièrement que tout changement à la contribution du Canada à la défense de l'Europe ne nuise en rien à l'établissement d'autres contacts importants avec les pays de l'Europe occidentale.

(Traduit de l'anglais par Madame Thérèse DION, secrétaire au Centre Parlementaire pour les Affaires étrangères et le Commerce extérieur.)