

Canadian
Forces
College

Collège
des
Forces
Canadiennes



L'ENVOI DE TROUPES CANADIENNES EN AFGHANISTAN : ANALYSE DE LA MOTIVATION GOUVERNEMENTALE

Maj F.G.J.Y. Ferron

JCSP 42

Exercise Solo Flight

Disclaimer

Opinions expressed remain those of the author and do not represent Department of National Defence or Canadian Forces policy. This paper may not be used without written permission.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the Minister of National Defence, 2016.

PCEMI 42

Exercice Solo Flight

Avertissement

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement des politiques du Ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes. Ce papier ne peut être reproduit sans autorisation écrite.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de la Défense nationale, 2016.

CANADIAN FORCES COLLEGE – COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES
JCSP 42 – PCEMI 42
2015 – 2016

EXERCISE SOLO FLIGHT – EXERCICE SOLO FLIGHT

**L’ENVOI DE TROUPES CANADIENNES EN AFGHANISTAN :
ANALYSE DE LA MOTIVATION GOUVERNEMENTALE**

Maj F.G.J.Y. Ferron

“This paper was written by a student attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions, which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.”

Word Count: 5939

“La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale.”

Compte de mots: 5939

« Si vous comptez jouer un rôle sur la scène internationale, même en tant que petite nation au sein du G8, il y a un coût y étant associé [Traduction libre] »¹.

John Manley, ministre des Affaires étrangères, 2002.

INTRODUCTION

La décision d'envoyer des soldats en zone de conflit se doit d'être bien réfléchie. De 2002 à 2011, les efforts militaires du Canada ont coûté la vie à 158 membres des Forces armées canadiennes (FAC) en service afin de répondre à l'engagement du Canada dans la lutte contre le terrorisme (*Global War on Terror*)². Ce coût en capital humain n'est pas marginal et il contraste fortement avec l'imaginaire collectif de la population canadienne étant donné la nature pacifique du Canada.

Il est normalement attendu de l'État qu'il saisisse pleinement, d'une part, la nature exacte du conflit dans lequel les troupes militaires s'engagent et que, d'autre part, les citoyens du pays soient mis au courant de tous les aspects relatifs au conflit, incluant la durée projetée de la participation des troupes en théâtre opérationnel. En somme, la population devrait être informée sur l'entièreté du processus de décision. À l'intérieur d'une démocratie, cet élément fait foi d'une gouvernance transparente et responsable, qui ultimement confère imputabilité et légitimité à tout engagement dans lequel les soldats sont appelés à « gérer » la violence. Or, lorsque le ministre adjoint de la défense révèle que « nous ne savions rien de ce pays » presque un an après le

¹ Andrew Cohen, *While Canada Slept : How we lost our place in the world* (Toronto : McClelland & Stewart, 2003), p. 1.

² Anciens Combattants Canada, « Le Canada en Afghanistan — Membres des Forces armées canadiennes tombés au champ d'honneur », consulté le 5 avril 2016, <http://www.veterans.gc.ca/fra/remembrance/history/canadian-armed-forces/afghanistan-remembered/fallen>

déploiement de troupes en Afghanistan, il est justifié de soulever certaines inquiétudes portant sur le processus décisionnel fédéral³.

Durant la période de 2002 à 2011, Ottawa modifia considérablement sa rhétorique sur l'engagement militaire dans le but de légitimer son discours avec les conceptions normatives de la population. Or, cette manière *ad hoc* de cautionner la participation des Forces armées canadiennes à divers conflits soulève des questionnements sur la responsabilité du gouvernement canadien envers la population et les soldats dont la vie est mise sur la ligne de feu. Cet essai démontrera que la rationalisation du processus de décision au sein du gouvernement canadien à l'égard de l'engagement et du maintien en poste des FAC dans les interventions expéditionnaires en Afghanistan entre 2002 et 2011 reposait largement sur l'influence d'intérêts étrangers – notamment américains – qui ont modelé la représentation cognitive que le gouvernement fédéral se faisait de la situation géopolitique en Asie du sud-est.

En utilisant le modèle d'analyse institutionnelle de Scott, cet essai explorera les facettes variées des justifications sous-tendant les décisions prises par le gouvernement fédéral canadien dans le cadre de sa participation à la lutte contre le terrorisme en Afghanistan. Ce travail illustrera, en première partie, les intérêts nationaux majeurs du Canada informant les décisions du gouvernement fédéral. Ensuite, le processus décisionnel d'Ottawa sera analysé, en y exposant les domaines régulateur, normatif et cognitif propres au modèle de Scott. L'argumentation sera appuyée par des exemples issus des expériences canadiennes en Afghanistan durant la période de 2002 à 2011. Comme cet essai le démontrera au final, les causes fondamentales des problèmes décisionnels du gouvernement canadien s'expliquent par des inconstances du processus de prise

³ Janice G. Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar* (Toronto: Penguin Group, 2007), p. 21.

de décision, affectant en fin de compte la légitimité institutionnelle, notamment sur les plans normatif et cognitif.

INTÉRÊTS NATIONAUX

La décision gouvernementale d'engager ses forces militaires à quelques types d'intervention que ce soit débute par un examen de ses intérêts nationaux. Une mission de combat où la probabilité en pertes humaines militaires est substantielle constitue une considération d'une importance capitale pour la nation.

L'augmentation du nombre d'États en déliquescence ou en déroute exigeant une contribution allant au-delà d'une force militaire de maintien de la paix a rendu plusieurs États hésitants à risquer la vie de leurs soldats à l'étranger, comme l'a démontré le refus exprimé par plusieurs nations membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) de participer militairement dans la région de Kandahar. Cette hésitation pourrait s'expliquer en partie par le rôle joué par les États-Unis (É-U) en tant que puissance mondiale majeure. Grâce à leur présence hégémonique, les É-U exercent une influence considérable sur plusieurs nations autour du globe, soit directement par des accords bilatéraux, soit indirectement par l'entremise d'organismes internationaux tels que l'OTAN ou l'Organisation des Nations Unies (ONU). Les Américains y trouvent un avantage : comme l'affirme Frank P. Harvey, « le fait que l'OTAN ne peut agir sans un appui unanime ne constitue pas une politique propice au multilatéralisme; c'est une politique en appui à l'unanimité et, essentiellement, elle donne plus de pouvoir à moins d'États ayant des buts unilatéraux [traduction libre] »⁴. Mais de ce fait, les nations qui contribuent militairement à

⁴ Frank P. Harvey, « Dispelling the Myth of Multilateral Security After 11 September and the Implications for Canada », dans *Canada Among Nations 2003 : Coping with the American Colossus*, sous la direction de David Carment et coll. (Don Mills: Oxford University Press, 2003), p. 206.

une coalition multinationale dirigée par les É-U le feront souvent par intérêt secondaire en appui aux intérêts américains plutôt que pour défendre un intérêt national véritable; ils seront donc moins enclins mettre la vie de leurs propres troupes en danger.

Pour le Canada, définir un intérêt national à un niveau tel qu'il permettrait le développement de critères objectifs supportant le déploiement de troupes dans des opérations de combat s'avère une tâche complexe. Non seulement le Canada n'est pas une puissance majeure, mais il est géographiquement juxtaposé à la première puissance mondiale, diminuant par conséquent la probabilité de menaces externes envers ses intérêts⁵. Cette observation géopolitique ne date pas d'hier : au début des années 1970, le premier ministre Pierre Trudeau estimait que la défense du Canada reposait principalement sur la stratégie de dissuasion nucléaire des États-Unis⁶.

Pour John Kirton, les intérêts nationaux sont immuables; ils perdurent au-delà de la partisanerie politique et bénéficient à tous les habitants de la nation⁷. Steven K. Holloway propose six intérêts nationaux pour le Canada : l'unité nationale, l'indépendance et la souveraineté, la justice et la démocratie, la paix et la sécurité, la prospérité économique, et l'intégrité de l'environnement naturel⁸. À cela, Kirton ajoute six valeurs nationales : l'antimilitarisme, l'ouverture sur le monde, le multiculturalisme, l'environnementalisme, le globalisme, et l'institutionnalisme international⁹. Il affirme que le Canada est le pays qui s'est le mieux tiré d'affaire, mondialement, pour avoir été apte à maximiser ces intérêts sans avoir à les

⁵ J.L. Granatstein, *The Importance of Being Less Earnest: Promoting Canada's National Interests through Tighter Ties with the U.S.* (Toronto, ON, C.D. Howe Institute, 2003), p. 2.

⁶ Devin Conley et Éric Ouellet, « La transformation des Forces canadiennes », *Le journal de l'armée du Canada* 14, n° 1 (2012), p. 85.

⁷ John Kirton, *Canadian Foreign Policy in a Changing World* (Toronto, ON : Thomson Canada Ltd, 2007), p. 16.

⁸ Steven Kendall Holloway, *Canadian Foreign Policy : Defining the National Interest* (Peterborough, ON: Broadview Press, 2006), p. 17.

⁹ John Kirton, *Canadian Foreign Policy in a Changing World*, p. 21.

défendre militairement. Ces intérêts et valeurs sont également partagés par Jack L. Granatstein, un historien influent et titulaire de recherche au *Canadian Defence and Foreign Affairs Institute*¹⁰.

En regard d'une intervention canadienne outre-mer, il y a trois points majeurs qui influencent le processus de prise de décision gouvernementale. Tout d'abord, les relations canado-américaines, constituant l'élément le plus important de l'intérêt national du Canada¹¹. Ensuite, l'engagement du Canada au sein d'institutions multinationales, basé sur des valeurs canadiennes distinctes et du concept d'internationalisme libéral. À ce sujet, Holloway affirme que les intérêts de la politique étrangère canadienne sont en concurrence avec, d'une part, la théorie internationaliste, et d'autre part, la théorie nationaliste¹². Les premiers s'intéressent aux affaires internationales et croient que le pays devrait prendre part à la sécurité mondiale¹³, alors que le deuxième se focalise sur les questions d'intérêt national propres à l'État¹⁴. Finalement, le Canada doit se concentrer sur l'unité nationale et composer avec des problèmes intérieurs qui prennent lieu d'intérêt national. En effet, les problèmes fédéraux-provinciaux dominent régulièrement la politique intérieure et influence fortement sur l'engagement outre-mer. Par exemple, la décision du Canada de ne pas participer à la guerre en Iraq en 2003 fut en partie influencée par la réponse potentielle du Québec à l'invasion dirigée par les É-U¹⁵, et

¹⁰ J.L. Granatstein, *The Importance of Being Less Earnest: Promoting Canada's National Interests through Tighter Ties with the U.S.*, p. 7.

¹¹ *Ibid.*, p. 22.

¹² Steven Kendall Holloway, *Canadian Foreign Policy : Defining the National Interest* (Peterborough, ON: Broadview Press, 2006), p. 249.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Janice G. Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War : Canada in Kandahar*, p. 78.

antérieurement, même hésitation à reconnaître l'indépendance du Kosovo, motivée par les inquiétudes sur la question de souveraineté du Québec¹⁶.

Jack Zubrzycki fait un constat relativement similaire en regard des intérêts nationaux canadiens, lorsqu'il affirme :

La politique étrangère canadienne doit accommoder trois larges intérêts : ceux des États-Unis... ceux de sa population (dans la gestion et la réconciliation de demandes conflictuelles), et ceux de pays sous-développés, par la poursuite prudente de médiation internationale, de compromis, du processus de paix et d'échanges commerciaux [traduction libre]¹⁷.

Ces éléments constituent d'importantes considérations dans les schèmes de pensée collective canadiens et influent sur le processus de prise de décision de participer militairement à des interventions. Mais puisque le Canada bénéficie d'une sécurité continentale sous l'ombre des É-U, et qu'il se focalise majoritairement envers les éléments discutés ci-dessus – qui relèvent largement de valeurs pacifistes et d'intérêts nationaux excluant la guerre offensive, sur quelles bases a-t-il justifié d'engager et de mettre en péril la vie de soldats canadiens en participant à la guerre d'Afghanistan? L'analyse institutionnelle, en usant du modèle de Scott, offrira des réponses.

ANALYSE INSTITUTIONNELLE

Le modèle de Scott

¹⁶ Canadian Press, « Harper Defends Kosovo Recognition as Unique Case », *CBC News Online*, 19 mars 2008, consulté le 12 avril 2016, <http://www.cbc.ca/news/canada/harper-defends-kosovo-recognition-as-unique-case-1.745468>

¹⁷ Jack. A. Zubrzycki, *Canadian Public Opinion and Government Policy Toward the Middle East* (Kingston ON: NECEF Publications, 1986), p. 1.

Le concept d'institution est un concept fondamental en science sociale. L'institution, en dépit de sa nature complexe et variée, peut être définie comme suit :

L'institution sociale est un noyau d'attentes normatives spécialisées et consiste en toutes les composantes structurelles de la société par lesquelles les problématiques principales et les activités sont organisées et les besoins sociaux (tels que ceux relatifs à l'ordre, les croyances et la reproduction) sont abordés. Une institution est strictement le motif normatif sous-jacent par lequel un groupe est organisé, plutôt que le groupe lui-même [traduction libre]¹⁸.

La société n'est possible que s'il existe un degré de cohésion et de prédictibilité au sein d'une institution qui favorise son existence. En outre, la cohésion et la prédictibilité sont souvent décrites comme fondation de l'ordre social au sein de quelconque institution¹⁹. La façon dont une institution légitimera son existence est étroitement liée à l'environnement social au sein duquel elle opère. Une approche utile afin d'examiner le succès relatif de la légitimité d'une institution peut s'effectuer par l'usage du modèle d'analyse institutionnelle de Scott.

Richard Scott a conçu un modèle conceptuel à trois piliers afin d'étudier les institutions ainsi que les cadres plus larges au sein desquels elles opèrent²⁰. Ces trois piliers consistent aux domaines régulateur, cognitif et normatif. Le premier de ces piliers, le pilier régulateur définit les rôles et les structures qui forgent l'institution tant formellement qu'informellement. Ceci n'inclut pas uniquement les règles et les structures elles-mêmes, mais également la capacité de les mettre en œuvre et de les faire observer²¹. Le pilier cognitif met l'accent sur les processus mentaux qui

¹⁸ John Scott, *Oxford Dictionary of Sociology*, 4e édition (Oxford University Press, 2014), consulté le 13 avril 2016, <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199683581.001.0001/acref-9780199683581-e-1123#>.

¹⁹ Éric Ouellet, « Les Forces armées comme institutions », *Les études stratégiques au XXI^e siècle*, sous la direction de Éric Ouellet, Pierre Pahlavi et Miloud Chennoufi (Athena édition : Outremont, 2013), p. 264.

²⁰ Richard W. Scott, *Institutions and Organizations : Ideas and Interests*, 4e éd. (Los Angeles : Sage Publications, 2014), p. 59.

²¹ *Ibid.*, p. 59.

interviennent dans la manière dont le monde est perçu²². Enfin, le pilier normatif se concentre sur l'impact institutionnel des valeurs et des normes communes au sein d'une institution, et comment elle conçoit le déroulement des événements.

Les institutions démontrent une efficacité maximale et sont légitimes lorsque les trois piliers se supportent mutuellement. Lorsque les domaines cognitif ou normatif entrent en conflit l'un l'autre ou avec le domaine régulateur d'une institution, il est probable d'y déceler un degré de dysfonctionnement. Les divers aspects de l'analyse institutionnelle fourniront donc une méthodologie appropriée pour comprendre les processus de prise de décision du gouvernement fédéral quant à la participation militaire en Afghanistan.

Le pilier régulateur

La décision de participer militairement dans quelque théâtre opérationnel que ce soit est de la responsabilité du Gouvernement en poste, en vertu de la prérogative de la Couronne. En tant qu'élément du droit constitutionnel canadien, la situation est claire : le Cabinet fédéral peut, sans consultation ou approbation parlementaire, engager les FAC dans une mission à l'étranger, que ce soit sous forme d'une opération courante particulière, ou pour des contingences futures découlant d'obligations liées à un traité international²³. Malgré le fait que le Parlement n'ait pas joué de rôle dans une décision de déployer des troupes, il tient le Gouvernement responsable d'une telle décision et procure, par exemple, une surveillance sur les prévisions de dépenses

²² *Ibid.*, p. 67.

²³ Michael Dewing et Corine McDonald, *International Deployment of Canadian Forces : Parliament's Role* (Ottawa, ON: Library of Parliament, 2006), p. 1.

requis pour un tel déploiement²⁴. Conformément à la Loi sur la défense nationale, le Parlement doit être informé d'un déploiement en service actif au plus tard dix jours après l'annonce²⁵.

Dans le système parlementaire canadien, le premier ministre contrôle la destinée de tous les membres du parti²⁶. Il décide de la composition du cabinet et des élus qui hériteront des différents portefeuilles internationaux (ministère des Affaires étrangères, du Commerce international, de la Défense, du Développement international), et son autorité en la matière s'illustre par la délivrance de mandats à ses ministres, lesquels balisent leur champ d'action. Un tel pouvoir de nomination offre à tout premier ministre un puissant moyen d'assurer l'adhésion à sa propre idéologie, tel que Jean Chrétien l'a démontré²⁷. Alors que ce dernier négociait avec Bill Clinton sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), l'ambassadeur américain à Ottawa, James Blanchard, demanda à Chrétien ce qui arriverait si son ministre du commerce international n'était pas d'accord avec les termes des négociations entre lui et Clinton. Chrétien lui répondit « qu'il aurait un nouveau ministre du commerce le lendemain matin »²⁸. Un exemple additionnel de ce désir de contrôle s'illustre par le fait que le premier ministre Harper lui-même faisait régulièrement les annonces importantes du gouvernement en matière de politiques, laissant ses ministres debout derrière lui, acquiesçant simplement à ses propos²⁹. Puisque le leader du parti, conformément à la loi canadienne, doit signer les actes de nomination de tous les

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Canada, *Loi sur la défense nationale*, article 32, consulté le 12 avril 2016, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/N-5/page-7.html#h-23>

²⁶ Kim Richard Nossal et coll., *The Politics of Canadian Foreign Policy* (Kingston, ON: School of Policy Studies, Queen's University; Montreal: McGill-Queen's University Press, 2015), p. 198.

²⁷ *Ibid.*, p. 199

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Jeffrey Simpson et Brian Laglu, « Incremental Man », *Globe and Mail*, 4 octobre 2008, consulté le 15 avril 2016, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/incremental-man/article1063376/?page=all>

candidats qui se présentent aux élections sous la bannière dudit parti, le leader a le dernier mot sur les candidats autorisés à concourir au sein de son organisation³⁰.

Le premier ministre est également responsable de la nomination d'individus dans des positions clés au sein de l'appareil bureaucratique de l'État, en l'occurrence le greffier du Conseil privé, le premier fonctionnaire du gouvernement et chef du Bureau du conseil privé. En consultation avec ce dernier, le premier ministre sélectionnera tous les ministres adjoints des départements gouvernementaux, le chef d'état-major de la Défense, plusieurs conseillers au sein des agences centrales fédérales, les membres de commissions et les ambassadeurs à l'étranger³¹.

De cette façon, en décidant qui occupera les postes de prise de décision en matière de politique étrangère, le premier ministre s'assure du type de conseils que le gouvernement recevra, la nature des relations entre les individus aux échelons supérieurs de l'appareil gouvernemental sur qui le leader dépend ultimement, et la nature et la qualité de la représentation des intérêts canadiens à l'étranger. Ce système se méritait l'appui du professeur Philippe Lagassé, qui prévient que délaissier une centralisation du pouvoir en matière de déploiement militaire au profit d'un transfert de cette prérogative de la Couronne vers la Chambre des communes engendrait la perte d'un degré significatif d'imputabilité³².

Or, ce processus décisionnel quasi hégémonique centré sur le leader du gouvernement contraste avec le modèle américain des « politiques gouvernementales » conceptualisé par Graham Allison et Philip Zelikow, où les leaders politiques américains, au sommet de l'appareil gouvernemental, y sont rejoints par des autorités officielles occupant des postes d'échelons

³⁰ Kim Richard Nossal et coll., *The Politics of Canadian Foreign Policy*, p. 199.

³¹ *Ibid.*, p. 200.

³² Philippe Lagassé, « Accountability for National Defence », *IRPP Study*, n° 4 (mars 2010), p. 15.

supérieurs au sein d'organisations majeures, formant ainsi un cercle de « joueurs centraux »³³.

Au-delà de cette aire centrale, différents cercles concentriques incluent des fonctionnaires de plus bas niveau au sein de la branche exécutive, la presse, les ONG, et le public. Les conflits continuels au sein des cercles extérieurs contribuent au façonnage des situations de décisions parmi les joueurs aptes à influencer le choix et les actions du gouvernement au sujet de la problématique en question. La nature des problèmes de politique étrangère permet des désaccords fondamentaux entre les intervenants sur la façon de les résoudre³⁴.

Les préceptes de ce modèle stipulent que la connaissance des préférences initiales du leader est, à elle seule, rarement un guide adéquat pour expliquer ou prédire les dénouements des décisions politiques³⁵. C'est le système des « *checks and balances* » américains, où le pouvoir présidentiel est grandement atténué comparativement à la monarchie constitutionnelle canadienne. Jack L. Granatstein favorise ce système, plus ouvert aux débats populaires, puisque pour lui, le pouvoir de la prérogative de la couronne en matière de défense viole le droit des Canadiens de décider des questions de paix et de guerre, alors que le parlement devrait adopter un système de vote exécutoire à ce sujet³⁶. Christopher Dunn abonde dans le même sens, affirmant que cette façon de faire renforcerait la démocratie représentative, puisque le point de vue des Canadiens – par l'entremise du Parlement – serait mieux reflété dans les décisions relatives aux déploiements militaires expéditionnaires si, à l'instar des É-U, une loi sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Act*) était créée³⁷. Depuis 2006, la Chambre des communes a été invitée à voter à quelques occasions sur les déploiements expéditionnaires. Ces votes ont permis

³³ Graham Allison et Philip Zelikow, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis* (Addison-Wesley Educational Publisher Inc., 1999), p. 255.

³⁴ *Ibid.*, p. 256.

³⁵ *Ibid.*, p. 258.

³⁶ Cité dans Philippe Lagassé, « Accountability for National Defence », p. 13.

³⁷ Christopher Dunn, « Democracy in the 21st century: Canada needs a War Powers Act », *Canadian Parliamentary Review* (automne 2007), p. 2.

aux parlementaires d'exprimer leurs opinions sur les opérations des FAC, tout en favorisant une démocratisation du pouvoir exécutif. Néanmoins, cette pratique n'impose aucune contrainte politique ou légalement exécutoire sur la prérogative de la Couronne de déployer les militaires³⁸. Le contrôle des Communes britanniques sur les déploiements de leurs forces armées ont pour leur part évolué dans une convention constitutionnelle politiquement exécutoire. La force de cette convention a été démontrée à l'été 2013, alors que les parlementaires britanniques ont empêché le premier ministre David Cameron d'engager le Royaume-Uni dans de potentielles frappes militaires contre la Syrie³⁹.

Institutionnellement, le Canada subit aussi des pressions extérieures ayant le potentiel d'affecter sa légitimité régulatrice. Tel que Stein et Lang l'indiquent, les discussions sur l'envoi de troupes en Afghanistan, notamment sur la décision de sa prolongation en 2006, se sont centrées non pas sur les écueils importants auxquels se sont butés les militaires canadiens à Kandahar, mais sur l'OTAN et les obligations du Canada envers ses alliés⁴⁰. Le 12 septembre 2001, l'OTAN avait invoqué la clause d'autodéfense de sa charte pour la première fois de l'histoire, citant l'Article cinq du traité de Washington, affirmant que les attaques du 11 septembre « devaient être considérées comme une attaque contre tous », et que les pays membres devaient agir tel qu'il en serait jugé nécessaire, « incluant le recours à la force armée, afin de rétablir et de maintenir la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord »⁴¹.

Il apparaît donc que d'un point de vue régulateur, la structure et le fonctionnement hiérarchique du gouvernement canadien sont tel qu'ils légitiment la prise de décisions sans

³⁸ Philippe Lagassé, « How Should Canada's Parliament Decide Military Deployments? Lessons from the United Kingdom », *Canadian Affairs & Foreign Affairs Institute* (décembre 2013), p. 1.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Janice G. Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War : Canada in Kandahar*, p. 236

⁴¹ « Collective Defense : Article 5 », *North Atlantic Treaty Organization*, 22 mars 2016, consulté le 5 avril 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm

rencontrer d'obstacles majeurs à leur mise en œuvre – diamétralement à l'opposé des systèmes américain et britannique. Les pouvoirs dont sont investis le chef et le cabinet ministériel du gouvernement du jour facilitent grandement ce processus de prise de décision. De plus, l'entérinement des décisions prises par des organismes multilatéraux tels que l'OTAN et l'ONU apporte une légitimité substantielle au gouvernement fédéral canadien.

Le pilier normatif

L'image tragique du petit Alan Kurdi, trois ans, retrouvé mort sur une plage de la Turquie en septembre 2015 après que son embarcation eut chaviré alors que sa famille tentait de fuir la Syrie a galvanisé les Canadiens. La guerre civile en Syrie a causé la mort à plus de 470 000 civiles et combattants⁴², a conduit à l'une des plus importantes crises de réfugiés de l'histoire récente, et a déstabilisé le Moyen-Orient. Sa médiatisation a profondément forgé l'opinion populaire quant à la nécessité d'une intervention collective multinationale. À l'instar de la Syrie, les attaques du 11 septembre furent un événement médiatique à la fois tragique et captivant, caractérisé par une couverture continuelle d'images hautement descriptives, et diffusées dans les foyers du monde entier. La confirmation de l'identité des auteurs de ces attaques – des terroristes d'Al-Qaïda – a rapidement infusé un sentiment d'aversion et de haine chez la population canadienne, particulièrement dû à l'immense empathie dirigée vers les Américains, victimes de ces attaques. Comme l'indique Stephen Azzi :

Trois jours après les attaques, le Canada a tenu un service commémoratif sur la colline du Parlement qui coïncidait avec le Jour national de deuil au É-U. L'ambassadeur américain, Paul Cellucci, attendait un rassemblement de 10 000 à 15 000 personnes, et fut stupéfait d'en voir 100 000 se présenter⁴³.

⁴² « Confronting Fragmentation Report », *Syrian Center for Policy Research*, 11 février 2016, consulté le 3 avril 2016, p. 61, <http://scpr-syria.org/publications/confronting-fragmentation/>

⁴³ Stephen Azzi, *Reconcilable Differences* (Don Mills, ON: Oxford University Press, 2015), p. 241.

Ces « événements focaux », tels que les décrit Thomas Birkland, suscitent un changement de perception chez les individus où la présomption du statu quo n'est maintenant plus acceptable et la proposition de nouvelles politiques devient nécessaire⁴⁴. En d'autres termes, une telle tragédie peut favoriser le désir populaire d'une action militaire. Michael Mazarr soutient quant à lui que même une menace grandissante peut être ignorée, à moins que celle-ci ne soit énergisée par un événement focal qui sort le monde politique de son inertie et crée une circonstance opportune pour les autorités officielles de développer une idée nouvelle⁴⁵. Bathia indique pour sa part que « des Romains à l'Empire britannique jusqu'à la présente époque d'administration territoriale sanctionnée par l'ONU », la représentation mentale de « sujets sauvages, désordonnés et hors-la-loi », est un prérequis connu justifiant une intervention⁴⁶.

Ce type de représentation des États en développement ne fait normalement pas partie du lexique des puissances intermédiaires comme le Canada. Mais un tel discours était manifestement évident au Canada après le 11 septembre. Six jours après les attaques, le premier ministre Jean Chrétien mentionna dans un débat à la Chambre des communes que les auteurs avaient porté un coup violent aux valeurs et croyances de tous les peuples libres et civilisés⁴⁷. Le discours populaire américain – une considération importante étant donné l'aspect ubiquitaire des médias américains au Canada – avait renforcé ce message avec des expressions telles que « barbares », « diaboliques » et « lâches »⁴⁸. D'un point de vue normatif, ce type de narratif

⁴⁴ Thomas Birkland, « The World has Changed Today: Agenda Setting and Policy Change in the Wake of the September 11th terrorists attacks », *Review of Policy Research* 21, n° 2 (2004), p. 182.

⁴⁵ Michael Mazarr, « The Iraq War and Agenda Setting », *Foreign Policy Analysis* 3, n° 1 (2007), p. 14.

⁴⁶ Michael V. Bathia, « Fighting Words: Naming Terrorists, Bandits, Rebels, and Other Violent Actors », *Third World Quarterly* 26, n° 1 (février 2005), p. 14.

⁴⁷ Jean Chrétien, « Address by Prime Minister Jean Chrétien on the occasion of a Special House of Commons Debate », *Digital Journal*, 16 octobre 2001, consulté le 5 avril 2016, <http://www.digitaljournal.com/article/33446>

⁴⁸ Craig Allen Smith, « President Bush's Enthymeme of Evil », *American Behavioral Scientist* 49, n° 1 (septembre 2005), 43.

procure une importante capacité de mobilisation, solidifiant la distinction « ami-ennemi » au sein de la population qui consomme ces messages.

Or, la légitimité normative du déploiement des troupes en Afghanistan prit un virage abrupt en 2006 alors que le nombre de pertes humaines chez les soldats canadiens augmenta significativement. En dépit de la tentative de Harper d'améliorer les relations canado-américaines, il perçut la nécessité de contrecarrer l'opposition nationale en influençant les prédispositions idéologiques de la population face à cette mission. La réponse de Harper à la perception populaire d'une association trop étroite avec les Américains fut de mettre l'accent sur une rhétorique suggérant que les Britanniques et les Hollandais constituaient ses principaux partenaires dans le sud de l'Afghanistan⁴⁹. Ceci constituait une indication claire qu'un sentiment antiaméricain en général, et anti-Bush en particulier, s'opposait de plus en plus à la position du gouvernement Harper sur cette question. Ce dernier essaya de freiner la pression populaire d'abandonner la mission en recourant à la rhétorique de la fière tradition militaire canadienne, évoquant son passé glorieux et citant ses batailles épiques⁵⁰. Selon ses dires, le Canada ne « se sauve pas comme un lâche » et ne « recule pas devant l'adversité »⁵¹.

Ce discours aurait pu trouver une oreille attentive chez les Canadiens. Cependant, un rapport d'opinion publique de 2006 commandé par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAÉCI) notait que les Canadiens étaient moins enclins à soutenir les interventions du gouvernement en Afghanistan⁵². Selon le rapport, la raison sous-jacente s'expliquerait en partie par le fait que la perspective publique à l'égard du rôle des FAC

⁴⁹ Stephen Harper, *Edited Hansard, 39th Parliament, 1st Session, Number 025*, Official Report, Wednesday, 17 May 2006, consulté le 8 avril 2016, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Pub=Hansard&Mee=25&Language=e&Parl=39&Ses=1>

⁵⁰ « Canada committed to Afghan mission, Harper tells troops », *CBC News World*, 13 mars 2006, consulté le 8 avril 2016, <http://www.cbc.ca/news/world/canada-committed-to-afghan-mission-harper-tells-troops-1.573722>

⁵¹ Kim Richard Nossal et coll., *The Politics of Canadian Foreign Policy*, p. 163.

⁵² Department of Foreign Affairs and International Trade, *Executive Summary: Public's Perception of Canada's Role in Afghanistan* (The Strategic Counsel, novembre 2006), p. 4.

n'apparaissait pas avoir évolué au-delà d'une perception très « Pearsonienne », ancrée dans une capacité traditionnelle de maintien de la paix⁵³. De plus, seulement 7 % de la population avait identifié l'Afghanistan ou les questions de terrorisme comme étant l'un des sujets les plus importants pour le Canada⁵⁴.

La fonction traditionnelle canadienne de maintien de la paix, hormis le fait que le Canada fut absent de ce domaine depuis plusieurs années, était toujours présente dans la mémoire collective. En d'autres termes, une très faible partie de la population était préparée à la montée de la violence et au combat qui accompagnait la transition de la mission vers Kandahar, un développement qui n'épousait pas la vision traditionnelle que le Canada avait de lui-même. Il s'agissait certainement d'un aspect qui fut exacerbé par l'absence d'un débat public sur la mission lorsque la transition vers Kandahar fut originalement approuvée par le gouvernement Martin en 2005. De plus, l'insistance de Harper de ne pas qualifier la mission de « guerre » en début de mandat comme premier ministre a contribué à la dissonance publique et son opprobre quant au rôle joué par le Canada dans ce pays⁵⁵. Le sondage ci-dessus commandé par MAÉCI note que l'importance du lien entre la participation du Canada en Afghanistan et la défense des intérêts américains a eu un impact significativement négatif sur la perception de cette guerre comme étant « juste » et « rationnelle »⁵⁶.

Le nombre de pertes humaines canadiennes dans les mois précédant la prolongation de la mission en Afghanistan en mai 2006 a décisivement mis à jour un schisme entre les intérêts poursuivis par le gouvernement et les valeurs nationales partagées par la population. En effet, l'alignement de la politique étrangère canadienne sur celle des É-U s'est soldé en une large

⁵³ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁵ Janice G. Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War : Canada in Kandahar*, p. 290.

⁵⁶ Department of Foreign Affairs and International Trade, *Executive Summary: Public's Perception of Canada's Role in Afghanistan*, p. 9.

opposition et un malaise public quant à sa direction stratégique⁵⁷. Cette contestation était toute à faite évidente dans l'attitude populaire, tant envers la campagne afghane que la politique étrangère au Moyen-Orient, et fut régulièrement exprimée par un désir citoyen prononcé pour une « politique étrangère indépendante », et non une stratégie corporative d'alliance avec l'impérialisme américain⁵⁸. Cette perspective exigeait un retrait des troupes d'Afghanistan et une démocratisation de la politique étrangère canadienne⁵⁹. Jack Granatstein abonde dans le même sens, articulant que les valeurs canadiennes avaient divergé dramatiquement de celles qui prévalaient aux É-U depuis plus d'une décennie⁶⁰.

Pourtant, Harper semblait guidé par une compréhension différente de la situation : la nécessité de servir aux côtés des Américains en Afghanistan, sans égard aux conséquences. Il changea donc sa rhétorique selon l'évolution de la mission afin de rallier l'appui populaire : il avait efficacement importé le mantra américain « Appuyons nos troupes », alors que le slogan de sa plateforme électorale – Le Canada d'abord – s'était voulu une tentative de placer les intérêts du Canada aux premières loges des décisions en matière de politique étrangère, essayant de plaire à une base populiste plus large. Cependant, la légitimité du gouvernement s'en trouva normativement atteinte par cette pression externe émanant du peuple canadien.

Le pilier cognitif

Sur le plan cognitif, bien que les auteurs des attaques du 11 septembre n'aient pas ciblé le Canada, le fait qu'ils aient frappé son plus proche allié, son plus important partenaire commercial et une superpuissance hégémonique constituaient des éléments qui demandaient une

⁵⁷ Jerome Klassen et Greg Albo, *Canada and the War in Afghanistan* (Toronto, ON: University of Toronto Press, 2013), p. 265.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 266.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Norman Hillmer et J.L. Granatstein, *For Better or For Worse : Canada and the United States into the Twenty-First Century* (Toronto, ON : Nelson), p. 319.

réponse canadienne claire et sans équivoque, ce qui se concrétisa par l'envoi de forces terrestres et navales⁶¹. Le premier ministre de l'époque, Jean Chrétien, indiqua que les mesures de sécurité nationale mise en place par son gouvernement immédiatement après les attentats étaient la preuve que le Canada se tenait debout aux côtés des Américains.⁶²

Un élément cognitivement important dans la prise de décision canadienne de participer à la campagne afghane concernait la notion de vulnérabilité étatique : la volonté de protéger les citoyens canadiens contre des attaques futures. La Stratégie nationale de sécurité de l'administration Bush de 2002 mentionnait que « l'Amérique n'est pas tant menacée par les états conquérants [...] que par les états défaillants⁶³ ». Les états en déroutes ont dès lors été perçus comme la menace principale de plusieurs états occidentaux, le Canada y compris⁶⁴. L'Énoncé de politique international du Canada (ÉPIC) confirme la sécurisation du terrorisme, de la pauvreté, du sous-développement et des états défaillants, et aspire à réduire ces menaces⁶⁵. Lors d'une visite sur le site des attaques, Chrétien fit la remarque que « nous avons vu ici même à New York les conséquences tragiques pouvant émaner des états en déroutes »⁶⁶. Pour pallier ces vulnérabilités, le ministre des Finances de l'époque, Paul Martin, livra un budget anticipé qui allouait huit milliards de dollars en crédits additionnels aux départements et agences

⁶¹ *Ibid.*, p. 299.

⁶² Cité dans Joel Bagole, « Canada Hastens to Bolster Borders, Security », *Wall Street Journal*, 12 October 2001, consulté le 15 avril 2016, <http://search.proquest.com/docview/398857797?OpenUrlRefId=info:xri/sid:summon&accountid=9867>

⁶³ États-Unis, The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2002.

⁶⁴ E. Regehr, « Failed States and the limits to force: The challenge of Afghanistan », *The North-South Institute, Fragile states or failing development? Canadian development report* (Ottawa : The North-South Institute, 2008), p. 4 et 6.

⁶⁵ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Énoncé de politique international du Canada – Diplomatie*, p. 9, consulté le 15 avril 2016, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/FR4-4-2005F.pdf>.

⁶⁶ Cité dans Erin E. Gibbs Van Brunschot et Alison J. Sherley, « Communicating Threat: The Canadian State and Terrorism », *The Sociological Quarterly* 46, n° 4 (septembre 2005), p. 664.

responsables des questions de sécurité⁶⁷. Le ministre de la Défense Art Eggleton affirma que le budget mettait en place un éventail exhaustif de mesures ayant pour objet de protéger la sécurité des Canadiens et de maintenir les terroristes à l'extérieur, de prévenir ce genre d'attaque au Canada, et d'empêcher les terroristes d'utiliser le Canada comme théâtre d'activation⁶⁸.

Le sentiment de vulnérabilité des deux côtés de la frontière avait également contribué à tinter la politique étrangère de considérations nationales. Le premier ministre adjoint John Manley fit remarquer que la priorité numéro un pour le Canada à ce moment consistait à garder les frontières ouvertes⁶⁹. L'une des manières d'accomplir cette tâche consistait à s'assurer que le Canada était activement impliqué comme partenaire dans la lutte contre le terrorisme dirigée par les É-U.

Des investissements dans les forces militaires canadiennes ainsi que leur engagement dans un cadre expéditionnaire furent perçus par le gouvernement du jour comme une adaptation cruciale à l'environnement géopolitique afin d'éviter que le Canada ne soit exclu du processus de décision dans la lutte contre le terrorisme. Tel que le soutien Granatstein, ne pas contribuer militairement en Afghanistan aurait amoindri l'influence du Canada dans les négociations avec Washington et mis en péril sa souveraineté, notamment dans l'éventualité où les É-U auraient agi seuls dans l'élaboration d'un plan de protection contre des attaques, sans collaboration avec le gouvernement Canadien et ses forces armées⁷⁰. Les pays tentant de maintenir une position neutre se retrouvèrent sous pression de choisir leur camp⁷¹. Les alliés traditionnels des É-U réalisèrent rapidement qu'une demande de Washington pour une contribution militaire, diplomatique ou

⁶⁷ Janice G. Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War : Canada in Kandahar*, p. 6.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁰ Jack Granatstein, « A Friendly Agreement in Advance: Canada-US Defence Relations Past, Present and Future », *CD Howe Institute Commentary*, n° 166 (June 2002), p. 1.

⁷¹ Ricardo Grinspun et Yasmine Shamsie, *Whose Canada? Continental Integration, Fortress North America, and the Corporate Agenda* (McGill Queens University Press, 2007), p. 155.

autre était considérée comme un test de leur loyauté⁷². Conséquemment, ne pas être en mesure, pour le Canada, de répondre à ces exigences s'avèrerait fondamentalement dommageable pour sa capacité d'influencer les affaires internationales. Alors que les partenaires traditionnels du Canada exerçaient de la pression sur Ottawa, la Grande-Bretagne et les É-U avaient mis en doute la capacité du Canada de contribuer militairement dans les semaines suivant le 11 septembre, alléguant qu'il ne faisait pas le poids dans la gestion des affaires internationales⁷³.

Conséquemment, l'extension de la mission à Kandahar en 2006 (qui sera éventuellement renouvelée jusqu'en 2011) fut largement motivée par le désir de démentir la perception voulant que le Canada fût un profiteur ou un bénéficiaire sans contrepartie des Américains dans la conduite de la lutte au terrorisme. Afin de remplir ses obligations, le Canada développa une campagne qui le dépeignait comme un partenaire solide et crédible par son voisin du sud. Au printemps 2006, le gouvernement Harper prit l'initiative d'installer des affiches publicitaires dans les stations de métro de la région de Washington, indiquant que le Canada « avait des troupes sur le terrain et s'adonnait à des opérations importantes en Afghanistan » aux côtés des É-U⁷⁴. Le *National Post*, dans un article du 31 mars 2006, soulignait que la raison fondamentale du voyage fait par Harper à Kandahar juste avant sa rencontre avec le président Bush à la fin mars était empreinte de symbolisme diplomatique : l'auditoire cible de ce voyage en Afghanistan n'était pas seulement canadienne, elle était également américaine : l'objectif étant de leur signaler que leur voisin du nord avait été transformé en un allié beaucoup plus robuste et fiable⁷⁵.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Steven Chase, « Spend more on military, Ottawa told, » *Globe and Mail*, 8 octobre 2001, consulté le 12 avril 2016, <http://www.theglobeandmail.com/news/world/spend-more-on-military-ottawa-told/article4154350/>

⁷⁴ Tim Harper, « Canadian Military Ad Blitz Hits D.C. Area Subway Stations; Underground Posters tout military's role in Afghanistan; Washington told 'we're doing some heavy lifting there', » *Toronto Star*, 29 mars 2006, consulté le 12 avril 2016, <http://search.proquest.com/docview/438936329?OpenUrlRefId=info:xri/sid:summon&accountid=9867>

⁷⁵ « Hard Feelings Melt under Mexican Sun, » *National Post*, 31 mars 2006, consulté le 12 avril 2016, <http://www.canada.com/story.html?id=ef7d5d61-8c7b-434e-9461-2ca3fabe485f>

Harper indiqua que la contribution canadienne dans la guerre contre les terroristes en Afghanistan était « de les combattre et de les exterminer dans cette partie du monde [traduction libre] »⁷⁶.

Pour la plupart des gens, tel que l'affirment Mary Kaldor et Marlies Glasius, les attaques du 11 septembre ont confirmé qu'aucun citoyen du monde ne pouvait prétendre être en sécurité à l'intérieur des frontières de son pays⁷⁷. Pour le Canada, la réponse se résuma à une attaque militaire offensive afin de détruire le terrorisme à sa source et ainsi prévenir une attaque potentielle en sol canadien. Dans ce contexte, l'utilisation de procédés plus subtils pour anéantir l'adversaire fut écartée par Ottawa, car ils étaient qualifiés uniquement de moyens d'« apaisement »⁷⁸. Or, le corollaire à ces efforts canadiens contre le terrorisme fut que le Canada devenait une cible de prédilection⁷⁹.

Somme toute, au-delà de la perception de plus en plus répandue voulant que cette mission ne fût peut-être qu'attiser la haine et un désir de vengeance chez les terroristes, une constatation semblait émerger au sein des pays occidentaux, et particulièrement au Canada durant la période de 2006 à 2011, voulant qu'une puissance militaire imposante ne fût peut-être pas le moyen idéal face à des factions terroristes, des guérillas ou autres types de menaces asymétriques. Comme le soutiennent James Russell et Thomas Johnson, l'environnement international ne semblait plus répondre aux instruments de puissance nationale qui avait préservé efficacement la stabilité

⁷⁶ Cité dans Rick Salutin, « Welcome to the Quagmire, » *The Globe and Mail*, 17 mars 2006, consulté le 12 avril 2016, <http://www.theglobeandmail.com/news/national/welcome-to-the-quagmire/article728382/>

⁷⁷ Marlies Glasius et Mary Kaldor, « A Human Security Vision for Europe and Beyond », dans *A Human Security Doctrine for Europe : Project, Principles and Practicalities* (New York: Routledge, 2005), p. 6.

⁷⁸ Michael Howard, « What's In a Name?: How to Fight Terrorism, » *Foreign Affairs* 81, n° 1 (jan/fév 2002), p. 8.

⁷⁹ Rapport du SCRS cité dans James Gordon, « CSIS Warns Canada now Terror Target, » *The Windsor Star*, 14 mars 2006, consulté le 12 avril 2016, <http://search.proquest.com/docview/254637749?OpenUrlRefId=info:xri/sid:summon&accountid=9867>

durant la Guerre froide⁸⁰. Or, Bill Graham, alors leader libéral de l'opposition officielle à Ottawa, affirma dès 2006 que l'Afghanistan semblait subir une transformation, une « Iraquisation »⁸¹, avec des observations peu reluisantes sur les progrès de la mission, divisant de plus en plus le caucus libéral qui l'avait initialement approuvé⁸². Alors que les troupes canadiennes étaient de plus en plus prises au piège dans les châteaux forts talibans du sud de l'Afghanistan, il fit peu de doutes que des questionnements par rapport à la futilité de la mission commencèrent à se transformer en des constats plutôt sinistres de la situation.

La soumission aveugle du gouvernement canadien à la doctrine américaine dans les mois suivants le 11 septembre et l'absence d'une compréhension approfondie des dynamiques géopolitiques et humaines de la région d'intérêt, combinée aux dissensions émergentes au sein de la classe politique fédérale sur la validité de la mission, constituaient autant de pressions internes et externes qui dégradèrent substantiellement sa légitimité sur le plan cognitif.

CONCLUSION

Le Canada est une nation sécuritaire, comparativement à plusieurs autres à l'échelle mondiale, principalement dû à sa situation géographique et sa proximité des États-Unis. Comme l'avait exprimé le politicien canadien Raoul Dandurand en s'adressant à la Société des Nations en 1924 : « le Canada est une maison à l'épreuve du feu, loin de tout matériau inflammable. Un vaste océan nous sépare de l'Europe »⁸³. En dépit de cette sécurité intérieure exceptionnelle et de la très faible prévalence d'agression étrangère en territoire canadien, le Canada a tout de même

⁸⁰ Thomas H. Johnson and James A. Russell, « A Hard Day's Night : The United States and the Global War on Terrorism », *Comparative Strategy* 24, n° 2 (avril/juin 2005), p. 128.

⁸¹ Janice G. Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War : Canada in Kandahar*, p. 186.

⁸² *Ibid.*, p. 239-241.

⁸³ Gérard Boismenu et Jean-Michel Lacroix, *Les enjeux de la politique étrangère canadienne : marges de manœuvre et éléments de distinction* (Paris : Presses Sorbonne Nouvelle, 2008), p. 128.

décidé de développer une politique étrangère globaliste, motivée essentiellement par des intérêts internationalistes, incluant le déploiement de troupes militaires.

Comme cet essai l'a démontré, le processus de prise de décision gouvernementale relativement à l'engagement de troupes militaires en Afghanistan n'a pas épousé pas les principes fondamentaux de transparence et d'imputabilité attendue et exigée dans une démocratie responsable. Le modèle de Scott de l'analyse institutionnelle employé dans ce travail a permis de constater que les dimensions régulatrices, normative et cognitive ont toutes joué un rôle significatif dans le processus de décision fédéral à ce sujet.

Sur le plan régulateur, la structure et les processus institutionnels internes à l'appareil gouvernemental, tant sur les plans législatifs, exécutif que judiciaire, permettent une prise de décision extrêmement centralisée, ayant d'une part le bénéfice de la rapidité d'exécution, mais d'autre part le désavantage d'outrepasser les principes démocratiques de transparence envers la population canadienne en évitant un débat public, sans vote exécutoire obligatoire des parlementaires sur les questions expéditionnaires. Les décisions prises sous l'égide de l'ONU ou de l'OTAN apportent toutefois une légitimité régulatrice appréciable au gouvernement, apaisant certaines pressions internes et externes.

Sur une base normative, la décision gouvernementale de s'engager militairement bénéficia initialement d'un soutien populaire, mais lorsque le nombre de soldats tombés au combat augmenta, l'appui populaire chuta, couplé à un sentiment antiaméricain grandissant. Le gouvernement Harper utilisa diverses tactiques afin de justifier l'intervention canadienne alors que la préférence publique demeura fortement ancrée dans les opérations de maintien de la paix sous les auspices de l'ONU, la sécurité humaine, le développement international et le multilatéralisme. D'un point de vue normatif, la prise de décision fédérale respecte peu le droit

démocratique des citoyens de participer au débat public en matière de politique étrangère et de défense.

Sur le plan cognitif, la perception qu'Ottawa se fait de l'environnement international et de ses dynamiques inhérentes influençant sa prise de décision se conçoit par une alliance forte avec les É-U, où la politique étrangère américaine et les intérêts nationaux qu'elle supporte dictent largement les agissements canadiens : l'Énoncé de politique internationale du Canada de 2005 en est la preuve. La menace que représentent les états fragiles ou en déroute, construction de la doctrine Bush, fait partie intégrante du discours cognitif canadien. Cette vision néoconservatrice du monde est en contraste avec l'approche internationaliste libérale qui régnait depuis plusieurs décennies. Le domaine cognitif est donc ici fortement influencé par la pression externe de satisfaire son principal partenaire commercial. Le déploiement de soldats n'est qu'un instrument du pouvoir national servant à légitimer la poursuite de l'intérêt national supérieur : demeurer dans les bonnes grâces des Américains.

Les éléments régulateurs, normatifs et cognitifs ont donc tous joué un rôle significatif dans le processus de prise de décision gouvernementale. La décision la plus difficile, grave et éprouvante pour tout gouvernement est celle d'envoyer ses citoyens à la guerre. Ce genre de décision doit être pris avec le plus grand soin, en examinant la meilleure information disponible, en exerçant une diligence raisonnable et en faisant preuve d'un jugement aiguisé. Pourtant, l'histoire est riche en leaders qui n'ont pas pensé aux conséquences de leurs décisions.

BIBLIOGRAPHIE

- Allison, Graham et Zelikow, Philip. *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Addison-Wesley Educational Publisher Inc., 1999.
- Anciens Combattants Canada, « Le Canada en Afghanistan — Membres des Forces armées canadiennes tombés au champ d'honneur », consulté le 5 avril 2016, <http://www.veterans.gc.ca/fra/remembrance/history/canadian-armed-forces/afghanistan-remembered/fallen>
- Azzi, Stephen. *Reconcilable Differences*, Don Mills, ON: Oxford University Press, 2015
- Bathia, Michael V. « Fighting Words: Naming Terrorists, Bandits, Rebels, and Other Violent Actors », extrait de *Third World Quarterly* 26, n° 1 (février 2005), p. 5-22.
- Birkland, Thomas. « The World has Changed Today: Agenda Setting and Policy Change in the Wake of the September 11th terrorists attacks », extrait de *Review of Policy Research* 21, n° 2 (2004), p. 179-200.
- Boismenu, Gérard et Lacroix, Jean-Michel. *Les enjeux de la politique étrangère canadienne : marges de manœuvre et éléments de distinction*, Paris : Presses Sorbonne Nouvelle, 2008.
- Canada, Bureau du conseil privé, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa, 2004, consulté le 15 avril 2016, <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/aarchives/secure/secure-fra.pdf>
- Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, *Executive Summary: Public's Perception of Canada's Role in Afghanistan*, The Strategic Counsel, novembre 2006.
- Canada, *Loi sur la défense nationale*, article 32, consulté le 12 avril 2016, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/N-5/page-7.html#h-23>
- Canada. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Énoncé de politique internationale du Canada – Diplomatie*, p. 9, consulté le 15 avril 2016, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/FR4-4-2005F.pdf>.
- Cohen, Andrew. *While Canada Slept : How we lost our place in the world*, Toronto : McClelland & Stewart, 2003.
- Conley, Devin et Ouellet, Éric. « La transformation des Forces canadiennes », *Le journal de l'armée du Canada* 14, n° 1 (2012), p. 79-93.
- Dewing, Michael et McDonald, Corinne, *International Deployment of Canadian Forces: Parliament's Role*, Ottawa, ON: Library du parlement, 2006.
- Dunn, C. « Democracy in the 21st century: Canada needs a War Powers Act », *Canadian Parliamentary Review* (automne 2007).

- États-Unis, The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2002.
- Gibbs Van Brunschot, Erin E. et Sherley, Alison J. « Communicating Threat: The Canadian State and Terrorism », *The Sociological Quarterly* 46, n° 4 (septembre 2005), 645-669.
- Glasius, Marlies et Kaldor, Mary. « A Human Security Vision for Europe and Beyond », extrait de *A Human Security Doctrine for Europe : Project, Principles and Practicalities*, New York: Routledge, 2005.
- Granatstein, J.L. « A Friendly Agreement in Advance: Canada-US Defence Relations Past, Present and Future », *CD Howe Institute Commentary* 166 (juin 2002).
- Granatstein, J.L. *The Importance of Being Less Earnest: Promoting Canada's National Interests through Tighter Ties with the U.S.*, Toronto, ON, C.D. Howe Institute, 2003.
- Grinspun, Ricardo et Shamsie, Yasmine. *Whose Canada? Continental Integration, Fortress North America, and the Corporate Agenda*, McGill Queens University Press, 2007.
- Harper, Stephen. *Edited Hansard, 39th Parliament, 1st Session, Number 025*, Official Report, Wednesday, 17 May 2006, consulté le 8 avril 2016, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Pub=Hansard&Mee=25&Language=e&Parl=39&Ses=1>
- Harvey, Frank P. « Dispelling the Myth of Multilateral Security After 11 September and the Implications for Canada », extrait de *Canada Among Nations 2003 : Coping with the American Colossus*, sous la direction de David Carment, Fen Osler Hampson et Norman Hillmer, Don Mills: Oxford University Press, 2003.
- Heinbecker, Paul et Momani, Bessma, *Canada and the Middle East: In Theory and Practice*, Waterloo: CIGI and Wilfrid Laurier University Press, 2007.
- Hillmer, Norman et Granatstein, J.L. *For Better or For Worse : Canada and the United States into the Twenty-First Century*, Toronto, ON : Nelson, 2007.
- Holloway, Steven Kendall. *Canadian Foreign Policy : Defining the National Interest*, Peterborough, ON: Broadview Press, 2006.
- Howard, Michael. « What's In a Name?: How to Fight Terrorism », *Foreign Affairs* 81, n° 1 (jan/fév 2002), 8-13.
- Johnson, Thomas H. et Russell, James A. « A Hard Day's Night : The United States and the Global War on Terrorism », *Comparative Strategy* 24, n° 2 (avril/juin 2005), 127-151.
- Kirton, John. *Canadian Foreign Policy in a Changing World*, Toronto, ON : Thomson Canada Ltd, 2007.

- Klassen, Jerome et Albo, Greg. *Canada and the War in Afghanistan*, Toronto, ON: University of Toronto Press, 2013.
- Lagassé, Philippe. « Accountability for National Defence », *IRPP Study*, n° 4 (mars 2010), p. 1-60.
- Lagassé, Philippe. « How Should Canada's Parliament Decide Military Deployments? Lessons from the United Kingdom », *Policy paper for the Canadian Affairs & Foreign Affairs Institute* (décembre 2013), p. 1-8.
- Mazarr, Michael. « The Iraq War and Agenda Setting », *Foreign Policy Analysis* 3, n° 1 (2007), p. 1-23.
- Nossal, Kim Richard et coll., *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Kingston, ON: School of Policy Studies, Queen's University; Montreal : McGill-Queen's University Press, 2015.
- OTAN, « Collective Defense : Article 5 », *North Atlantic Treaty Organization*, 22 mars 2016, consulté le 5 avril 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm
- Ouellet, Éric. « Les Forces armées comme institutions », *Les études stratégiques au XXI^e siècle*, sous la direction de Éric Ouellet, Pierre Pahlavi et Miloud Chennoufi, Athena édition : Outremont, 2013.
- Regehr, E. « Failed States and the limits to force: the challenge of Afghanistan », extrait de *The North-South Institute, Fragile states or failing development? Canadian development report*, Ottawa : The North-South Institute, 2008, p. 1-24.
- Scott, John. *Oxford Dictionary of Sociology*, 4e édition, Oxford University Press, 2014, consulté le 16 avril 2016, <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199683581.001.0001/acref-9780199683581-e-1123#>.
- Scott, Richard W. *Institutions and Organizations : Ideas and Interests*, 4ème édition, Los Angeles : Sage Publications, 2014.
- Smith, Craig Allen. « President Bush's Enthymeme of Evil » *American Behavioral Scientist* 49, n° 1 (septembre 2005), p. 32-47.
- Stein, Janice G. et Lang, Eugene. *The Unexpected War: Canada in Kandahar*, Toronto: Penguin Group, 2007
- Syrian Center for Policy Research, « Confronting Fragmentation Report », 11 février 2016, consulté le 3 avril 2016, p. 61, <http://scpr-syria.org/publications/confronting-fragmentation/>
- Zubrzycki, Jack. A. *Canadian Public Opinion and Government Policy Toward the Middle East*, Kingston ON: NECEF Publications, 1986.