



CANADA

DÉCLARATIONS ET DISCOURS

DIVISION DE L'INFORMATION
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
OTTAWA - CANADA

N° 67/35

LE CANADA ET LA SÉCURITÉ COLLECTIVE

Discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Paul Martin, devant le Canadian Club, Toronto, le 13 novembre 1967.

Pour la première fois depuis que le Gouvernement canadien a décidé de préconiser l'établissement d'une alliance des États de l'Atlantique Nord en temps de paix, il y a près de 20 ans, la participation et l'apport du Canada aux accords de sécurité collective ont parfois été critiqués par certains Canadiens d'esprit sérieux et réfléchi. Ce phénomène ne s'est pas limité au seul Canada, il s'est aussi manifesté dans la plupart des autres pays de l'OTAN. Cette critique est salutaire.

Il nous faut constamment reviser notre politique étrangère et nos engagements relatifs à la défense, afin de déterminer s'ils continuent à servir les intérêts canadiens qui évoluent sans cesse. Nous avons récemment réexaminé avec une particulière attention les raisons que nous avons de participer aux accords de sécurité collective.

Nous voulons, pour le Canada, une politique étrangère indépendante, harmonisée avec l'évolution de l'univers et élaborée avec soin pour servir nos intérêts nationaux aussi nombreux que divers. Dans ce but, nous devons encore attendre la réalisation éventuelle de nos espoirs d'après-guerre: confier notre sécurité aux Nations Unies. Engagés dans cette voie, nous favorisons le progrès des Nations Unies dans le rôle qu'elles jouent pour le maintien de la paix et nous sommes prêts à y contribuer. Par contre, nous considérons que nous devons continuer à participer aux accords de sécurité collective, ce qui équivaut à rechercher la paix et la sécurité par l'interdépendance.

Depuis la mort de Staline, les relations de l'Occident avec l'URSS se sont graduellement améliorées. Toutefois, il y a eu des heurts. Revenons cinq ans en arrière. Khrouchtchev prononçait encore des discours menaçants. L'Union soviétique avait cherché durant quatre ans à séparer Berlin-ouest de l'Allemagne de l'Ouest. Des missiles de provenance soviétique avaient été secrètement montés à Cuba, ce qui provoqua le pire affrontement d'après-guerre, entre l'Est et l'Ouest. Peu de gens contestaient alors, - il y a seulement cinq ans - l'importance des accords de sécurité collective, pour la protection commune. De fait, la réaction des gouvernements occidentaux fut une augmentation de leurs forces armées en Allemagne. Le Canada était de la partie.

Je suis heureux de dire que le temps a tourné au beau depuis cinq ans. C'est avec une confiance justifiée que nous envisageons la possibilité d'un règlement européen qui serait le fruit d'une entente avec les Russes. L'OTAN a contribué à ce processus et continue de le faire d'une façon essentielle et constructive en facilitant et en favorisant la détente qui est maintenant acceptée comme prélude nécessaire à un règlement en Europe. Un accord sur la cessation des essais nucléaires a été signé et nous sommes en train de négocier avec les Russes un traité bannissant l'adhésion au "club nucléaire". Il est réconfortant de constater que nos alliés de l'OTAN partagent notre satisfaction. L'accord est général sur la nécessité d'améliorer les relations avec les pays communistes.

Dans certains pays, néanmoins, en fait dans tous ceux de l'OTAN, la portée de ces progrès a été, je crois, mal calculée. On prétend que l'alliance occidentale peut diminuer ses moyens de défense, parce que l'Union soviétique a démontré qu'elle n'attaquerait pas l'Ouest. Une variante de cette thèse prétend que la vraie force de dissuasion réside dans les forces stratégiques des États-Unis et que les forces de l'OTAN en Europe sont de ce fait négligeables.

Le Gouvernement du Canada a étudié attentivement les divers aspects de cette thèse. Nous avons conclu qu'une telle politique serait imprudente, voire dangereuse. En dépit de l'amélioration de leurs relations avec le monde occidental, les Russes ont poursuivi et poursuivent toujours le développement de leur puissance militaire, qui est déjà formidable. En leur opposant une puissance égale, nous avons forcé les chefs soviétiques à accepter graduellement l'idée qu'un règlement pacifique en Europe est la seule solution possible. Nous ne pouvons pas être assurés que leur ancien appétit d'expansion ne renaîtra pas si l'OTAN devait se départir de ses moyens de défense.

Et comment la politique de l'Allemagne serait-elle influencée si le Gouvernement de ce pays ne pouvait plus invoquer l'appui militaire de ses alliés, qui est représenté par les forces de sept pays de l'OTAN qui sont en garnison en Allemagne? Dans de telles circonstances, pourrions-nous nous attendre que le Gouvernement allemand accepte un traité de non-prolifération?

Nous ne pouvons pas davantage oublier le danger d'un conflit qui pourrait découler d'un accident ou d'une erreur de calcul. Le continent européen demeure divisé et la ville de Berlin se trouve isolée, à cent milles à l'intérieur du territoire communiste. En dépit de cette situation fort explosive, la paix et la stabilité ont régné en Europe durant une période au cours de laquelle de nombreuses guerres, petites et grandes, et d'une régularité décourageante, ont éclaté dans la plupart des autres parties du monde. Cette paix remarquable et, pour nous, essentielle, que l'Europe a connue dépend surtout de l'influence stabilisatrice des deux alliances militaires en Europe, l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Et la force de l'OTAN sert toujours à détourner l'Union soviétique et son alliée, l'Allemagne orientale, d'exploiter la supériorité de leur force militaire locale pour isoler Berlin complètement.

L'été dernier, M. Alastair Buchan, dans une allocution prononcée à la Conférence de Banff sur les Affaires mondiales, a exprimé son inquiétude en face du danger que représentait la diminution des troupes de l'Ouest. Voici ses propres paroles:

"...Cela signifie non seulement la disparition de toute souplesse dans la façon de régler les conflits de l'Europe, mais également la perte pour l'OTAN, de tout espoir de maintenir la sécurité des citoyens allemands dans le cas d'une agression quelconque contre l'Allemagne. Et partant, l'Allemagne aura de moins en moins confiance en cette alliance. En outre, cela signifie une perte considérable de pouvoir de marchandage avec l'Europe orientale, étant donné qu'il n'y a aucun indice d'une diminution des forces militaires au sein du Pacte de Varsovie..."

La conclusion à laquelle le Gouvernement est arrivé, après avoir étudié de nouveau toute la question en août dernier, c'est que de puissantes forces alliées sont encore nécessaires en Europe: d'abord, pour maintenir la stabilité sur ce continent divisé; ensuite, pour exercer une pression continue sur l'Union soviétique afin qu'elle tende de plus en plus à entretenir des relations normales avec les pays de l'Europe occidentale et qu'elle en vienne en fin de compte à accepter un règlement pacifique en Europe centrale, qui pourrait être appliqué sans la présence de forces soviétiques. Nous croyons que pour réaliser ces desseins, il faut conserver l'équilibre des forces en Europe.

Une telle attitude n'écarte pas la possibilité de travailler à une réduction équilibrée des forces, grâce à une entente avec les Russes ou à l'exemple qui viendrait de part et d'autre. Une telle diminution pourrait être réalisée sans nuire à l'équilibre actuel, et le Canada se réjouirait de tout progrès accompli en ce sens. De fait, nous étudierons cette question aux prochaines réunions de l'OTAN, qui auront lieu à Bruxelles, en décembre. Si la guerre prenait fin au Vietnam, nous réaliserions des progrès en vue d'une réduction des forces qui serait mutuelle. Jusque-là et jusqu'au règlement de certains différends, tel que celui du Moyen-Orient, nous devons poursuivre notre politique actuelle.

Le Gouvernement a également étudié la proposition voulant que notre apport à l'OTAN se limite à des forces en garnison au Canada. La thèse en faveur d'une telle démarche ne laisse pas d'être plausible. Les nations d'Europe sont aujourd'hui plus vigoureuses dans les domaines militaires et économiques et ne dépendent pas de l'aide extérieure autant qu'à l'époque où l'OTAN a été créée. En conséquence, l'apport du Canada à la défense de l'Europe est actuellement beaucoup moins important qu'il ne l'était. Mais cet argument ne tient pas compte du fait que la plupart des petits pays de l'OTAN sont plus ou moins dans la même situation: c'est à dire qu'ils doivent fournir une petite part qui, par elle-même, n'est pas essentielle et, sous pression, trouver de nouvelles sources de revenu pour d'autres formes d'activité gouvernementale.

Le principe fondamental d'une alliance veut que chacun de ses membres apporte sa quote-part. Puisque nous croyons que l'Alliance a toujours son importance, nous ne voyons pas d'autre solution que de continuer à participer convenablement au maintien des forces de l'OTAN en Europe.

Nous sommes, bien entendu, conscients de l'attrait qu'offre l'idée d'assurer l'appui des forces canadiennes à l'OTAN, à partir du territoire

canadien. En réalité, notre effectif anti-sous-marin représente déjà un tel apport, qui doit non seulement servir l'OTAN mais être aussi un élément important de la défense nord-américaine. Grâce au perfectionnement des nouveaux moyens de transport, il sera de plus en plus possible d'assurer techniquement l'appui des forces terrestres à l'OTAN, à partir du Canada. En outre, la mobilité des troupes aéroportées cadre bien avec les plans de défense stratégique que l'on élabore actuellement pour l'Europe. Toutefois, je voudrais faire une certaine réserve. Aujourd'hui, nos moyens sont limités pour transporter des effectifs armés en Europe à bref délai, et il serait onéreux d'acquérir l'équipement nécessaire à un pont aérien pour dépêcher une brigade analogue à celle que nous avons en Europe, même si elle n'était munie que d'armes légères. En outre, toute décision visant à fournir des forces exclusivement à partir du Canada au lieu d'en maintenir en Europe doit être étudiée de façon intelligente avec nos alliés afin de ne pas saper la cohésion de l'alliance ni la confiance de ses membres.

Bien que l'Europe demeure de façon importante notre première ligne de défense, nous devons travailler directement à la défense de notre continent depuis que les Soviétiques ont menacé sérieusement de bombarder l'Amérique du Nord. La raison principale en est, fait inéluctable, que la géographie nous a liés inextricablement aux États-Unis. On ne saurait concevoir qu'une attaque soviétique contre les États-Unis n'ait pas de répercussions sur le Canada. De toute façon, puisque nous ne connaissons pas les projets des Soviétiques, nous devons fonder nos préparatifs sur des probabilités. Aucun gouvernement intelligent n'agirait autrement. Peu m'importe le parti qui est au pouvoir, on aboutirait aux mêmes conclusions.

Une enquête menée récemment au Canada sur la valeur de nos accords de défense aérienne de l'Amérique du Nord a porté avant tout sur l'avènement des missiles. Certains ont soutenu que, puisque la principale menace à laquelle fait face l'Amérique du Nord n'est plus celle des bombardiers, mais celle que présentent des missiles contre lesquels il n'existe encore aucune défense efficace, tout système de défense contre les avions de bombardement est devenu inutile. D'autres soutiennent qu'il est impossible de séparer la défense contre les bombardiers de la défense contre les missiles et que, pour éviter d'être engagés dans cette dernière, nous devons nous retirer complètement de la défense aérienne du continent.

Il est intéressant de noter que toute enquête sur notre participation à la défense nord-américaine, par contraste avec notre appui à l'OTAN, porte avant tout sur des questions d'ordre technique et on ne se préoccupe guère de peser les intentions ou les thèses soviétiques. Toutefois, puisque ce sont des arguments d'ordre technique, ils sont plus faciles à réfuter. La menace du bombardier, pour reprendre le premier argument, n'est plus aussi grave, car notre système de défense est très efficace. Cependant, l'Union soviétique possède plus de 150 bombardiers capables d'attaquer l'Amérique du Nord et ces bombardiers transportent d'importants chargements d'armes nucléaires. Par exemple, un seul bombardier peut détruire Toronto d'abord et Montréal ensuite. Par conséquent, aussi longtemps que les Soviétiques seront en possession de bombardiers lourds, ces bombardiers peuvent, advenant que l'Amérique du Nord cesse ses accords de défense aérienne, constituer une menace plus grave que celle que présentent actuellement les missiles soviétiques. Le secrétaire, M. McNamara, nous a donc expliqué, ainsi qu'aux autres pays membres de l'OTAN

que, pour cette raison, le gouvernement des États-Unis continuera à maintenir un système de défense contre les avions de bombardement. A moins qu'il n'envisage de transformer complètement ses relations avec les États-Unis, le Canada peut opter entre deux choses: participer de quelque façon au système de défense contre les bombardiers, et par conséquent y exercer un certain contrôle, ou bien laisser les États-Unis libres de défendre l'Amérique du Nord, y compris le territoire canadien. Quant à moi, je ne suis pas prêt à accepter la seconde solution.

En ce qui concerne la séparation des accords de défense contre les bombardiers d'une part et contre les missiles d'autre part, la thèse des critiques ne tient plus, depuis que M. McNamara a dévoilé les projets américains d'établissement d'un système anti-missile léger. Le système américain sera établi entièrement en territoire américain et le Canada peut, s'il le désire, demeurer complètement à l'écart de ce système tout en continuant à collaborer avec les États-Unis au système de défense contre les bombardiers.

J'ai expliqué les raisons pour lesquelles le Gouvernement croit que le Canada devrait continuer à envoyer des forces en Europe et à participer au système de défense aérienne de l'Amérique du Nord. J'ai aussi indiqué pourquoi j'entretiens toujours l'espoir que nous pourrions confier aux Nations Unies le soin d'assurer notre sécurité. En réalité, j'attends le jour où il nous sera possible de nous passer des deux alliances suivantes, l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Malheureusement, je ne puis prévoir la durée de cette transition, étant donné surtout que l'on ne peut prévoir le cours ni les conséquences de la politique chinoise pour l'avenir. Entre-temps, nous devons faire face à la situation actuelle et en accepter les exigences.

Il faut, même en continuant de contribuer aux accords de défense collective, travailler à accroître la capacité des Nations Unies d'améliorer les conditions de sécurité dans le monde. Car il semble bien que les Nations Unies, en dépit de leurs présentes difficultés, offrent encore le meilleur espoir d'intervention pacifique dans certaines circonstances. Personne ne saurait soutenir davantage l'opinion qu'aucune nation, aussi puissante soit-elle, n'a le droit de s'immiscer dans les affaires d'autres pays. Idéalement, on ne devrait intervenir que sous les auspices mêmes des Nations Unies. Nous devons donc étudier les faits, tels qu'ils sont et tels qu'on nous les présente; d'après ces données fondamentales, il nous faut agir quand les circonstances l'exigent. Les grandes puissances ont tout intérêt à encourager les Nations Unies à jouer leur rôle, qui limite les risques à encourir par toute intervention. Aucune nation ne représente la conscience de l'humanité. Les Nations Unies demeurent la seule organisation internationale qui, dans la plupart des cas, offre des garanties généralement acceptées d'impartialité qu'on exige d'un agent de l'extérieur.

Nous ne devons pas pour cela perdre de vue les difficultés qu'a soulevées ces derniers temps le retrait du Moyen-Orient de la Force d'urgence des Nations Unies (FONU). Il n'est pas probable non plus que les Nations Unies se lancent dans des opérations de combat du genre de celles de la Corée ou du Congo. Le consensus limité qu'on peut obtenir présentement des grandes puissances et la défiance croissante que manifestent les pays du "tiers monde" à l'égard des opérations de maintien de la paix des Nations Unies jouent également en dehors des cadres des Nations Unies.

C'est pourquoi, même s'il faut s'attendre que les Nations Unies reçoivent certaines demandes relatives à des opérations de maintien de la paix, nous sommes d'avis que d'ici quelque temps la portée en sera limitée. Le champ en serait si restreint, croyons-nous, qu'il ne suffirait pas à lui seul à constituer une contribution valable au maintien de la paix et de la sécurité du monde. Admettons que le Canada cesse aujourd'hui pour demain de contribuer aux accords de défense collective, je ne peux vraiment pas croire en toute conscience que nous pourrions apporter une aide efficace à la sécurité du monde en limitant notre participation exclusivement aux opérations de maintien de la paix.

Pour terminer, un mot au sujet de la thèse selon laquelle le Canada devrait réduire sa contribution aux accords de défense et consacrer les fonds ainsi épargnés à notre programme d'aide extérieure. Je ne voudrais pas vous donner l'impression que je mets en doute l'importance de l'aide extérieure. Le présent gouvernement a en effet augmenté sensiblement l'aide extérieure de notre pays au cours des dernières années. Cependant, un gouvernement responsable, cherchant à concilier des intérêts nationaux qui peuvent parfois se trouver en conflit, doit travailler à équilibrer les politiques destinées à promouvoir ces intérêts.

Je me demande si vous tous qui m'écoutez, êtes bien conscients des sommes considérables qui sont passées du budget militaire à celui de l'aide extérieure. En 1953, une tranche de 9 p. 100 du produit national brut était affectée à la défense. En 1966, ce pourcentage était réduit à moins de 3 p. 100. Au cours de la même période - de 1953 à 1966 - les crédits que le Canada a accordés aux programmes d'aide extérieure ont été décuplés et sont passés de 30 millions à un peu plus de 300 millions de dollars. Des changements de cette envergure ne vont pas sans d'importants changements d'équilibre et nous devons veiller à ce que cet équilibre ne s'altère pas de façon telle que le Canada ne s'acquitte pas de ses engagements pour la défense.

Le monde devient de plus en plus interdépendant. Qu'il s'agisse des grandes ou des petites puissances, la vogue est à la coopération et à l'interaction. Mais les politiques tendent plutôt à favoriser l'intérêt national. Il faut juger de l'efficacité des politiques nationales, moins par "l'indépendance" apparente dont on fait preuve que par le degré auquel on favorise dans l'ensemble le véritable intérêt national. Il ne fait certes aucun doute que c'est en contribuant à la défense de notre pays, de notre continent et de la communauté atlantique que nous jetterons les bases d'une politique étrangère qui est indépendante et efficace.