



# ARTICULER ET DÉFENDRE LES INTÉRÊTS NATIONAUX DU CANADA

JUSTIN MASSIE

Il est possible de cibler nombre d'enjeux internationaux qui, en raison de leur acuité actuelle, nécessitent une action immédiate et substantielle afin d'y répondre. On peut ainsi aisément citer le réchauffement planétaire et la croissance des inégalités socioéconomiques comme enjeux de l'heure, puis souhaiter que le gouvernement canadien modifie significativement sa politique en matière d'émissions de gaz à effet de serre et d'aide au développement afin d'alléger un tant soit peu ces maux.

C'est toutefois par une approche inverse qu'il me paraît souhaitable d'identifier les priorités à venir du Canada sur la scène internationale. Plutôt que d'offrir une analyse glauque de l'environnement international et des maigres moyens mis en œuvre par le Canada afin d'y répondre, il semble essentiel de souligner la crise de légitimité nationale qui a cours actuellement en matière de politique de sécurité internationale, puis d'identifier trois domaines où cette crise risque de s'exacerber avant d'offrir brièvement une façon d'y répondre de manière à alléger le double défi national et international que posent ces enjeux.

## Articuler les intérêts nationaux

L'actuelle politique de sécurité internationale du Canada est illégitime aux yeux d'une majorité de Canadiens. Plus d'un Canadien sur deux s'oppose à l'intervention militaire en Afghanistan, c'est-à-dire à la mission où sont concentrées 90 pourcent des troupes militaires canadiennes déployées à l'étranger et où sont dépensées des centaines de millions de dollars par l'ACDI et d'autres ministères. La priorité actuelle du gouvernement fédéral en



matière de sécurité internationale bénéfique à peine de l'appui de deux Canadiens sur cinq et, significativement, est rejetée par plus de trois Québécois sur cinq.<sup>1</sup>

Plusieurs estiment qu'il ne s'agit pas là d'un véritable problème puisqu'il suffit au gouvernement fédéral de mieux expliquer les raisons de l'engagement militaire canadien et de mettre en exergue les efforts réalisés dans les domaines non militaires afin de regagner la faveur populaire. Le comité Manley soulignait en ce sens le « déficit informationnel » et recommandait au gouvernement Harper de développer une « stratégie de communication systématique et plus équilibrée, mettant l'accent sur des échanges ouverts et constants avec les Canadiens ».<sup>2</sup>

Il s'agit cependant bien plus que d'un problème de communication. Car même si le gouvernement fédéral a significativement changé sa manière de présenter l'engagement militaire du pays, il n'a pas réussi à convaincre une majorité de concitoyens de sa justesse. La crise de légitimité actuelle trouve son origine non pas seulement dans un manque d'information, mais également dans de profondes divisions quant au rôle que le Canada devrait jouer sur la scène internationale. Or, c'est l'identité d'un pays qui façonne en grande partie ses intérêts nationaux, particulièrement pour un pays en relative sécurité physique et économique comme l'est le Canada. En l'absence d'une conception relativement consensuelle de ce qu'est et devrait être le Canada d'aujourd'hui et de demain, il est dès lors très ardu de s'entendre sur ce qu'il doit faire sur la scène internationale. D'où la profondeur du dilemme que soulève la volonté d'identifier les priorités futures de la politique de sécurité et de défense canadienne.

C'est que trois grandes conceptions des intérêts nationaux du Canada coexistent et entrent parfois en collision. Il y a d'abord la vision continentale, qui prône un partenariat économique et sécuritaire étroit avec les États-Unis ; la vision internationaliste, qui valorise les activités humanitaires sous l'égide des Nations unies ; puis la vision atlantiste, qui privilégie un engagement politique et militaire au sein de l'OTAN afin de rehausser le statut d'allié crédible et engagé du Canada aux côtés de ses alliés traditionnels (les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France). Chacune de ces visions est prônée par différents groupes de Canadiens, que ce soit en termes de régions et de province, de classe, d'affiliation politique, d'âge ou de genre. Le grand défi de l'heure consiste donc à articuler les intérêts nationaux du Canada d'une telle manière à réconcilier ces trois visions parfois divergentes en une approche commune et relativement consensuelle. Cette articulation doit en outre interpeller les Canadiens. Autrement dit, un Canada fort à l'intérieur de ses frontières est un Canada plus fort à l'extérieur de celles-ci.

---

1 Voir les sondages réalisés par Harris/Décima du 22 octobre 2009 et de Angus Reid du 3 décembre 2009.

2 John Manley (prés.), *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, Ottawa : Ministère des Travaux publics et Service gouvernementaux, 2008, p. 22.



## Où intervenir militairement ?

La première priorité n'est pas de déterminer si le Canada maintiendra un contingent militaire significatif en Afghanistan ou ailleurs après le retrait du groupement tactique de Kandahar en 2011. Il s'agit plutôt de déterminer où il sera déployé. En effet, le Canada déploie en moyenne, depuis 1991, plus de 4 200 soldats à l'étranger par année (3 200 environ présentement). Il serait donc plus qu'improbable que le gouvernement canadien ne déploie, en 2012 et dans les années suivantes, qu'une présence humanitaire minimale en Afghanistan (les équipes de mentorat et de reconstruction par exemple). Ceci est d'autant plus vrai que le lieutenant-général Andrew Leslie estime que l'armée canadienne sera en mesure de continuer sa contribution actuelle à la mission afghane au-delà de 2011.<sup>3</sup> Le Canada a donc autant la capacité que la volonté (du moins traditionnellement) de contribuer davantage qu'une force militaire symbolique dès 2012. Il peut certes choisir de « surfer » sur le prestige conféré par son engagement « disproportionné » à Kandahar depuis 2005, reste qu'il sera tôt ou tard confronté au dilemme de déterminer où s'investir militairement de manière significative aux côtés de ses alliés traditionnels.

Le véritable défi revient donc à identifier où les Forces canadiennes (FC) devraient être engagées dans les années post-2011. Autant les continentalistes, qui estiment qu'il est impératif d'intervenir là où les États-Unis apprécient la contribution canadienne, que les atlantistes, selon lesquels il vaut mieux de participer aux missions prioritaires de l'Alliance atlantique, s'entendront pour dire que la réputation d'allié crédible et engagé du Canada pourrait être entachée s'il se retire d'Afghanistan sans compenser par une autre intervention d'envergure et de priorité similaires. Le problème est que les internationalistes peuvent miser sur une majorité de Canadiens et plusieurs au sein du Patri libéral, dont le chef Michael Ignatieff, qui souhaitent que les militaires canadiens reprennent leur rôle soi-disant « traditionnel » de gardien de la paix, qu'ils adoptent une posture beaucoup moins belliqueuse que l'exige une guerre contre-insurrectionnelle et qu'ils inscrivent leur action sous commandement des Nations unies.<sup>4</sup>

La première priorité du Canada est donc de trouver et d'articuler un rôle pour les FC – et une mission qui l'incarne – légitime aux yeux des Canadiens pour l'après-2011. En plus de maintenir un contingent humanitaire et de mentorat à Kandahar, de même que (possiblement) les ressources nécessaires afin d'en assurer la sécurité, le Canada devrait concentrer ses efforts dans les opérations de soutien à l'Union africaine déployées par l'OTAN depuis quelques années, en Somalie et au Darfour notamment. Il s'agirait de

---

3 Kim Sengupta, « Extra troops vital to Afghan mission success, says general », *The Independent*, 13 octobre 2009.

4 Presse canadienne, « More Canadians prefer troops returned to peacekeeping », *Toronto Star*, 21 septembre 2009 ; Michael Ignatieff, « Making the case for Canada's place in a changing world », *Canadian Club Ottawa*, Salle des nouvelles du Patri libéral du Canada, 14 septembre 2009.



contribuer à fournir les ressources matérielles (dont le transport aérien) et humaines (dont l'expertise) canadiennes afin de former et d'entraîner les soldats de maintien de la paix de l'UA. Les besoins en ce sens sont criants.

Autant les atlantistes que les continentalistes et les internationalistes peuvent s'entendre sur la valeur que représente un tel rôle par rapport aux intérêts nationaux du Canada. Les missions sont appuyées directement par l'OTAN ; les deux États sont jugés « en déliquescence » (*failed states*) et représentent des terrains fertiles pour le terrorisme international ; enfin, sans être dénuées de risques, bien au contraire, ces missions offrent la légitimité tant désirée par les internationalistes que lui procure son caractère onusien et non-américain. Au surplus, un tel engagement militaire permettrait de valoriser le caractère bilingue et multiculturel du Canada, offrant une avenue supplémentaire afin d'interpeller les Canadiens.

## Quel rôle pour l'OTAN ?

La seconde priorité du Canada devrait être d'articuler une vision cohérente de l'avenir de l'OTAN, un thème cher aux atlantistes. Les deux enjeux de l'heure sont évidemment la transformation et l'élargissement de l'Alliance. Le débat est essentiellement le suivant : veut-on une OTAN globale aspirant à la sécurité collective ou une OTAN régionale se limitant à la défense collective ? La politique actuelle du gouvernement canadien privilégie l'approche globale et collective.<sup>5</sup> Il s'agit, d'une part, d'accroître la capacité de l'OTAN à mener des opérations militaires à l'extérieur du continent européen, un objectif que les internationalistes et les continentalistes appuient également, pour autant, selon les premiers, que cela n'implique pas de participer à une guerre contre-insurrectionnelle dirigée par les États-Unis (lire l'Afghanistan).

D'autre part, l'adhésion possible de la Géorgie et de l'Ukraine soulève également d'importantes objections, notamment de la part de la France et de l'Allemagne. Ceci n'empêche pas le gouvernement canadien de soutenir un Plan d'action pour l'adhésion de l'Ukraine, d'appuyer ouvertement l'adhésion de la Géorgie et d'adopter une posture vis-à-vis de la Russie rappelant l'époque de la guerre froide. Il est pourtant impératif de nuancer la politique otanienne du Canada afin d'articuler une vision stratégique cohérente. L'expansion du rôle de l'OTAN dans les opérations paix doit effectivement être conjuguée à une Alliance plus politique, capable de soutenir les efforts de résolution de conflits, ce qui implique deux choses. D'abord, la nécessité d'éviter d'accroître les tensions aux frontières orientales de l'OTAN, c'est-à-dire avec la Russie, afin d'éviter le retour à un climat de guerre froide (avec les ressources, les contraintes institutionnelles et la possibilité d'engagements militaires que cela implique). Ensuite, une OTAN politique engagée dans des opérations

---

<sup>5</sup> Voir Lee Berthiaume, "What was in Maxime Bernier's briefing package?" *The Embassy*, 23 septembre 2009, p. 12.



« hors zone » nécessite une solidarité accrue entre les alliés traditionnels du Canada. À cet égard, le « retour » de la France dans les structures de commandement intégrées de l'OTAN est une excellente nouvelle. Malgré ceci, le Canada doit revenir à une politique visant à trouver des compromis entre Washington, Londres, Paris et Berlin de manière à favoriser un climat d'entente avec la Russie, plutôt que de se peindre dans le coin avec une politique ouvertement expansionniste et anti-russe. En d'autres mots, le Canada doit s'approprier un rôle d'intermédiaire entre l'Europe et les États-Unis et adopter une politique d'engagement face à la Russie, de manière à atteindre pacifiquement son objectif stratégique de voir se réaliser une OTAN globale.

Ce rôle est non seulement chéri par une majorité de Canadiens, il est d'autant plus nécessaire devant une nouvelle administration américaine qui adopte désormais une politique russe beaucoup plus conciliatrice que celle de George W. Bush. Le Canada doit ainsi éviter de se retrouver quasi seul, avec certains pays de l'Europe de l'Est, à préférer une approche de confrontation. Il doit, conséquemment, renverser sa politique actuelle au sujet de l'Iran et du système de défense antimissile européen. Le succès de toute politique de sanction contre l'Iran passe nécessairement par l'approbation russe, alors que les gages de sécurité offerts à l'Europe orientale seront davantage consolidés par une politique de respect et de reconnaissance de la Russie comme puissance régionale que par une politique de confrontation. Le Canada n'a, du reste, aucun intérêt à ce que se dégradent les tensions actuelles dans la région. Un conflit ouvert découlant du double enjeu Iran/Russie serait tout simplement catastrophique pour le Canada.

## Quel avenir pour la défense continentale ?

La troisième priorité pour le Canada dans les années à venir est d'articuler une vision cohérente de la défense conjointe du continent nord-américain. Plusieurs s'entendent pour dire, à l'instar de l'ancien ministre Bill Graham, que le NORAD représente un puissant symbole et une importance source de statut d'égalité et d'indépendance pour le Canada vis-à-vis des États-Unis et que le refus de permettre au commandement binational d'intercepter les missiles intercontinentaux a significativement marginalisé l'institution.<sup>6</sup> Il en résulte un vide quant à l'avenir de la coopération canado-américaine en matière de défense nord-américaine, avec pour plus grave conséquence potentielle la disparition (effective ou symbolique) du NORAD.

Pourtant, l'enjeu de l'heure et pour les prochaines années en matière de défense continentale réside dans la gestion des eaux arctiques. À ce sujet, le principal rival aux intérêts canadiens demeure les États-Unis, avec l'épineux dossier du passage du Nord-Ouest, et non la Russie,

---

<sup>6</sup> Bill Graham et Jack Cunningham, "Contemplating the future of NORAD and NATO," *Embassy*, 21 October 2009.



comme s'entête à affirmer le gouvernement canadien sur la place publique. Il apparaît dès lors prioritaire d'arriver à une solution de compromis canado-américain tout en associant l'avenir du NORAD au contrôle conjoint des opérations maritimes. Car le Canada ne dispose tout simplement pas, et ne disposera pas, des ressources nécessaires afin de mettre en place une politique contraire aux intérêts américains. Il devient donc impératif de rompre avec la politique nationaliste actuelle et de collaborer avec les États-Unis, sans toutefois donner la fausse impression de compromettre l'indépendance du Canada. Celle-ci ne peut qu'être renforcée par une vision claire et cohérente des intérêts canadiens, des menaces contre ceux-ci et de la meilleure stratégie à mettre en œuvre afin de les défendre. C'est pourquoi le NORAD offre la base institutionnelle et symbolique idéale afin d'assurer la défense maritime commune et conjointe du continent nord-américain. Et puisqu'il est davantage dans l'intérêt du Canada de renforcer le partenariat nord-américain, c'est à Ottawa de prendre l'initiative d'une telle démarche géostratégique.

## Conclusion

Trois priorités stratégiques ont été identifiées : faire du partenariat OTAN-UA la pièce maîtresse de la politique d'intervention militaire canadienne dans les années à venir, en particulier au Darfour et en Somalie ; réajuster la politique canadienne visant à établir une OTAN globale en privilégiant une stratégie d'engagement et de compromis conforme aux intérêts immédiats du Canada, dont la crise iranienne et la sécurité de l'Europe de l'Est ; enfin, promouvoir et mettre en œuvre une politique conjointe, canado-américaine, de défense maritime du continent nord-américaine. Ces priorités, énoncées très brièvement, n'ont certes pas pour but premier de répondre aux crises internationales actuelles telles que les changements climatiques et la croissance des inégalités socioéconomiques. Mais en recentrant certains objectifs géostratégiques du Canada sur la légitimité interne qu'ils nécessitent pour être atteints, il est possible d'articuler des intérêts nationaux susceptibles de rendre le Canada plus fort à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières. Reste cependant à trouver la volonté politique et les ressources nécessaires pour les défendre.