



Fichier PNG du CEM/MDN

Le Projet de prolongation de la vie de l'équipement des frégates de classe *Halifax*.

LA DÉFENSE APRÈS KANDAHAR

Les commentaires des spécialistes et des médias sur la politique étrangère et la politique de défense du Canada sont depuis quelque temps dominés, de façon tout à fait appropriée, par deux questions liées l'une à l'autre : (a) la sagesse (ou absence de sagesse) du maintien d'une forme quelconque de présence militaire canadienne en Afghanistan après juillet 2011 et (b) les missions et théâtres d'opération de l'avenir d'une armée modernisée et endurcie par le combat et dotée d'une connaissance approfondie – et durement acquise – de la guerre de contre-insurrection. Certains observateurs, comme Eugene Lang et Eric Morse, ont ajouté une troisième dimension, de niveau supérieur. Écrivant dans le *Toronto Star*, ils postulent « ...[que.] au minimum, nos dirigeants politiques ont envers les Canadiens l'obligation de discuter du rôle des forces armées en tant qu'instrument de la politique étrangère du Canada. Ils doivent discuter de façon honnête de la nature actuelle de nos forces armées, des réalités du monde dangereux dans lequel nous vivons, des imperfections de nos organisations internationales » – le récent document *Security in an Uncertain World: A Canadian Perspective on NATO's New Strategic Concept* de l'Institut de la Conférence des associations de la défense en étudie certaines de façon utile – et « de la manière dont une contribution canadienne à la paix et la sécurité internationales peut correspondre à ces réalités ».

Les arguments en faveur du maintien d'une présence militaire canadienne en Afghanistan après 2011 viennent de divers horizons. La secrétaire d'État des États-Unis, Hillary Clinton, a par exemple fait appel à la solidarité alliée quand elle a pressé

Ottawa de fournir des instructeurs ou un autre type de personnel (par exemple du personnel chargé du soutien logistique). Le secrétaire au Foreign Office de Grande-Bretagne David Miliband a essentiellement demandé la même chose. Certains médias canadiens se sont prononcés en faveur d'un rôle lié à l'instruction dans leurs éditoriaux. Le *Globe et Mail* soutient par exemple dans son éditorial du 29 mars 2010 « ...[que] le Canada devrait étudier favorablement toute demande de l'OTAN concernant le maintien d'un certain nombre de soldats en Afghanistan, comme instructeurs, après la fin de la mission à Kandahar prévue pour 2011. Le gouvernement conservateur et l'ancien gouvernement libéral ont l'un et l'autre soutenu le processus de reconstruction de l'Afghanistan et manifesté un intérêt complémentaire pour la protection de la sécurité nationale du Canada et de celle de nos alliés. Le passage à un rôle lié à l'instruction respecterait ces objectifs et honorerait les énormes sacrifices que les militaires du Canada ont faits pour les atteindre ». Contrairement au *Globe et Mail*, qui semblait envisager « un rôle lié à l'instruction comportant peu de risques à Kaboul », le *National Post* approuvait, dans un éditorial du 6 avril 2010, le maintien d'« équipes de liaison et de mentorat opérationnel, constituées de militaires canadiens chevronnés menant des soldats afghans au combat » – situation qui n'est manifestement pas sans risques. Pour le *National Post*, « ...la présence des Canadiens bien entraînés aide à consolider les capacités des soldats afghans tout en exposant ceux-ci à nos méthodes de combat, qui sont profondément enracinées dans les principes du droit international. Ce genre de mission aiderait l'Afghanistan et démontrerait à Washington notre détermination à rester un allié tout en représentant toujours la fin de notre mission de combat, ce qui

satisferait les exigences du Parlement et diminuerait la pression à laquelle sont soumises nos forces armées surchargées ».

Dans un document sérieux présenté le 4 mars 2010 à l'assemblée générale annuelle de la Conférence des associations de la défense, Jack Granatstein a soutenu que « ... les instructeurs et l'[équipe de reconstruction provinciale] de même qu'une composante militaire chargée d'assurer la protection devraient rester [en Afghanistan]. Je pense aussi que les [hélicoptères de transport Chinook] devraient rester dans le théâtre pour offrir à nos alliés une capacité dont ils ont besoin ». Divers analystes ont repéré d'autres contributions militaires possibles après 2011. Même si certaines de leurs propositions pourraient se révéler pertinentes du point de vue militaire, d'autres pourraient être qualifiées de « mise en scène » diplomatique d'une utilité militaire douteuse.

Il serait à plus d'un égard surprenant que le gouvernement de M. Harper – qui était, surtout durant ses premières années au pouvoir, un ardent défenseur de la mission afghane héritée de son prédécesseur libéral – ne laisse en Afghanistan qu'un attaché militaire, un modeste détachement chargé de la sécurité de l'ambassade et une poignée d'officiers d'état-major, mais chaque nouvelle affirmation de sa détermination à se désengager réduit sa marge de manœuvre politique. La frustration de la population à l'égard d'une coûteuse présence de 10 ans en Afghanistan, la mesure lamentable dans laquelle certains alliés de l'OTAN refusent de partager le fardeau et l'attitude du président Hamid Karzai, en particulier ces derniers temps, ne peuvent que renforcer la prédisposition apparente du gouvernement à se désengager. Les prières de certains des principaux alliés du Canada, et des calculs diplomatiques plus larges, pourraient encore se traduire par une certaine présence militaire canadienne en Afghanistan après 2011, mais il s'agirait presque sûrement d'une contribution relativement modeste et soigneusement nuancée avec soin.

Le deuxième aspect, c'est-à-dire l'utilisation future de l'armée revigorée du Canada, constitue, d'après Lang et Morse, « ... la question principale qui est sans réponse – et qui n'est même pas posée – dans le domaine de la politique étrangère du Canada ». Ils postulent « ... [que] cette nouvelle machine de guerre que le Canada possède et son image de guerrier sont étrangères aux Canadiens. Elle met une bonne part de notre population et beaucoup de membres de notre classe politique mal à l'aise ». C'est vrai, mais même si l'on a de sérieuses réserves concernant l'engagement actuel du Canada en Afghanistan, il faut reconnaître qu'une armée de ce genre (ainsi que la mobilité aérienne que procurent les CC-177A Globemaster de la Force aérienne et, plus tard, ses CC-130J Hercules et CH-147F Chinook) est clairement pertinente pour ce qui est de la participation à un éventail exceptionnellement large d'opérations de sécurité humanitaire et de soutien de la paix. Ainsi qu'en témoigne nettement l'opération menée à Haïti, elle est aussi pertinente pour les opérations internationales de secours humanitaire.

L'excellent rapport *Qu'est-il advenu du maintien de la paix? L'avenir d'une tradition* de Jocelyn Coulon et Michel Liégeois tombe particulièrement bien à cet égard. Commandé par le Canadian Defence and Foreign Affairs Institute (CDFAI), il conclut que l'ère du maintien de la paix traditionnel ou classique (du type de Suez et de Chypre) associé à Lester Pearson est en grande partie disparu mais que le besoin de formes nouvelles, plus robustes et beaucoup plus difficiles de « maintien de

la paix » continue de croître et d'évoluer. « Au cours des dix dernières années, soutiennent-ils, les autorités gouvernementales canadiennes ont préféré engager le Canada dans des interventions militaires en dehors du cadre de l'ONU et, dans le cas particulier de l'Afghanistan, dans une mission de lutte anti-insurrectionnelle. Ce choix est parfaitement légitime, mais les Canadiens et leurs élites doivent aussi se rappeler que Pearson a laissé un héritage dont l'étonnante transformation et la vitalité surprennent. Le monde entier fait dorénavant des opérations de paix – ancienne comme nouvelle version – un de ses instruments par excellence pour la gestion ou le règlement des conflits. Le Canada, fort de cette grande tradition et de l'expérience exceptionnelle et courageuse de ses militaires en Afghanistan, est dorénavant en mesure de se réengager dans les opérations de paix. » Les auteurs font ressortir deux autres points particulièrement pertinents. Le premier est que la concentration de personnel militaire canadien en Afghanistan a exposé le gouvernement canadien à la critique. « Le gouvernement canadien ne peut offrir aux Canadiens – qui chérissent l'image du Casque bleu – un autre exemple de déploiement de “gardiens de la paix” alors que les autres alliés traditionnels du Canada peuvent le faire. Cette posture attire donc le soupçon que le Canada a définitivement abandonné le maintien de la paix. » De fait, une poignée à peine de militaires canadiens – dont le nombre est encore plus bas qu'il ne l'était quand Coulon et Liégeois ont rédigé leur rapport – est actuellement affectée à des opérations de soutien de la paix qui ne sont pas des opérations de l'ONU en Afghanistan ou de l'OTAN et d'autres opérations (c'est-à-dire celles de la FMO, ou Force multinationale et Observateurs). Le second est que « le grand public et, souvent, les responsables politiques et certains experts, éprouvent des difficultés à comprendre les nouvelles formes du “maintien de la paix”, d'autant plus que le “gardien de la paix” pacifique et débonnaire des années soixante et soixante-dix est maintenant éclipsé par “un guerrier de la paix” autorisé dans certaines circonstances à recourir à la force pour défendre ou imposer un mandat de l'ONU ou d'acteurs non onusiens. » Cette confusion continue de se manifester dans les sondages d'opinion que commandent le MDN et d'autres acteurs.

La recommandation voulant que le Canada recommence à jouer un rôle dans les opérations de soutien de la paix de l'ONU n'a pas été bien accueillie de façon universelle. Lang et Morse, par exemple, y voient « ... au mieux une tentative de migrer vers une raison d'être militaire qui concorde avec l'opinion de la majorité des Canadiens, qui tend à transformer en mythe toute mission à laquelle le nom de l'ONU est associé ». D'autres sont plus réceptifs à l'idée d'un retour global à ce rôle mais ont exprimé des réserves, dans certains cas profondes, concernant une possible participation canadienne de grande envergure à des opérations particulières de l'ONU (c'est-à-dire au Congo).

L'appel de Lang et Morse concernant une « conversation » sérieuse sur les forces armées « ... en tant qu'instrument de la politique étrangère du Canada », la nature des forces armées du Canada, les défis contemporains et futurs en matière de sécurité et de défense et les contributions possibles du Canada à la paix et à la sécurité internationales pose du point de vue politique un problème, mais il n'en est pas moins bien accueilli. Il n'est pas nécessaire qu'elle constitue un spectacle grandiose à caractère officiel exigeant beaucoup de temps, assorti de « livres verts » et ainsi de suite, mais elle doit consister en un genre ou un autre de dialogue national à multiples facettes portant sur des questions importantes de politique publique. Pareil dialogue est absent depuis un bon moment, en partie parce que l'énoncé de

politique internationale du Canada du gouvernement Martin publié en 2005 – qui peut servir de catalyseur utile au dialogue et aux débats – a en grande mesure été neutralisé par la brève existence du gouvernement, en partie parce que le gouvernement Harper qui l'a suivi n'a pas produit de livre blanc sur la politique étrangère (ou à tout le moins un document correspondant à peu près à un livre blanc) et en partie parce que – même s'il s'agit à bien des égards d'un document fort louable – la stratégie de défense *Le Canada d'abord* n'est pas exactement l'énoncé de politique publique qui a le plus de poids ou qui est le plus détaillé. Comme nous vivons dans un monde regorgeant d'incertitudes stratégiques et de dangers troublants, étant donné la dure réalité de l'aspect économique de la défense du Canada et les nombreux besoins contradictoires que le trésor public est appelé à satisfaire, étant donné les signaux embrouillés qui ressortent des sondages faits au Canada et étant donné le profond changement que représente le désengagement à grande échelle prochain de l'Afghanistan – au lieu d'un autre déploiement rapide ailleurs dans le monde, le nombre des militaires canadiens en poste à l'étranger sous les auspices de l'OTAN, de l'ONU ou d'un autre organisme pourrait tomber à son plus bas niveau en 60 ans – le moment est bien choisi pour tenir un dialogue de ce genre. De fait, certains commentateurs ont fait remarquer que les gouvernements qui se sont succédés n'ont même pas été capables d'expliquer de façon claire, convaincante et logique aux Canadiens l'engagement du Canada en Afghanistan, qui dure depuis 10 ans. Si nous avons échoué au niveau local, nous pouvons facilement imaginer les dommages réels et potentiels au niveau global.

Si nous pouvons entreprendre une « conversation » d'un genre ou d'un autre, il serait utile de larguer certains des clichés et des mantras qui teintent depuis longtemps nos interprétations de la place du Canada dans les affaires mondiales, la place des forces armées dans la politique étrangère du Canada, les points de vue de la population en matière de défense et les relations civilo-militaires. C'est devenu un cliché de dire que les événements du 11 septembre 2001 (et les attaques terroristes commises par la suite ailleurs dans le monde) ont eu un effet sur les psychés politiques et publiques canadiennes. La façon détendue d'aborder la sécurité nationale et la défense nationale qui a caractérisé tant de gouvernements du Canada depuis 1867 n'est plus politiquement possible. De même, la liberté de manœuvre et l'apathie présumée de la population qui ont si facilement permis à de nombreux gouvernements du pays de s'occuper d'autres priorités nationales en imposant des coupes sombres aux domaines de la sécurité et de la défense, apparemment sans réfléchir aux effets ou les analyser, ou à peine, a été gravement minée. Les événements des 10 dernières années ont aussi modifié les liens qui existent entre les Canadiens et leurs forces armées. Un sondage Ipsos Reid de mars 2009 notait par exemple que les personnes qui y ont répondu « ...se disaient fières de la bravoure, du courage et de l'engagement du personnel des Forces, même lorsqu'elles ne sont pas toujours d'accord avec leurs missions ». Le rendement remarquable des forces armées dans leur réaction à des catastrophes naturelles, au pays comme à l'étranger, a aussi resserré les liens avec les Canadiens.

Cela dit, les vieilles habitudes ont la vie dure. À mesure que les événements du 11 septembre 2001 reculent dans le temps – il est parfois difficile de croire que près de 10 ans se sont écoulés – la propension à la parcimonie des Canadiens et de leurs dirigeants politiques ne sera pas loin de la surface. Le gouvernement Harper a substantiellement accru les fonds additionnels consacrés par le gouvernement Martin à la défense, ...

mais les réalités fiscales et l'ampleur du retard touchant les projets d'immobilisations – il faut plus que 10 ans pour corriger une « décennie de noirceur » – imposent des contraintes très réelles. La récession mondiale, les très graves dommages causés au secteur manufacturier du Canada central (et la perte concomitante de revenus du gouvernement), la hausse imminente des dépenses de santé, les faiblesses touchant la productivité canadienne et l'effort de recherche et développement et une foule d'autres facteurs vont limiter ce à quoi le MDN peut raisonnablement s'attendre au cours des prochaines années. Il est aussi possible qu'une population sensibilisée à un monde plus dangereux fasse passer le genre de menace pour « la sécurité » qui relève principalement des organismes d'application de la loi avant les menaces associées à « la défense » auxquelles les Forces canadiennes conviennent mieux. D'autres encore, notamment les personnes opposées aux opérations du genre de celle qui est en cours en Afghanistan, peuvent chercher à orienter les fonds disponibles pour la défense vers des rôles militaires de nature non expéditionnaire.

L'état matériel des forces armées doit être un élément clé de toute « conversation » de ce genre. Certains projets importants de l'armée font face à des défis, mais les forces terrestres ont tout naturellement été le principal bénéficiaire des améliorations liées à l'Afghanistan et sont en conséquence en relativement bon état. Certains éléments des forces aériennes – notamment les avions de transport stratégique et tactique et les hélicoptères lourds – sont, ou vont être, en très bon état, mais le remplacement des chasseurs (les 79 CF-18 Hornet modernisés vont atteindre leur limite de durée prévue en 2017-2020), le remplacement de l'Aurora et le nouvel avion de recherche et sauvetage (qui a récemment été la cible de commentaires brutaux dans une étude du Conseil national de recherches) sont loin d'être assurés. La marine est toutefois dans une situation très difficile. Le programme de modernisation de la frégate de la classe *Halifax* progresse et les sous-marins de la classe *Victoria* pourraient – enfin – franchir une étape critique, mais les deux concepts hybrides – le navire de soutien interarmées (NSI) et le navire de patrouille en mer / en Arctique (BGP NPEA) – font face à de graves problèmes, en partie parce qu'il s'agit justement de concepts hybrides. Les trois destroyers de la classe *Iroquois* qui restent peuvent continuer à servir un certain temps, mais, à moins que n'intervienne un allié disposé à vendre à un prix d'ami des navires de lutte antiaérienne existants et raisonnablement modernes, ils vont être retirés du service sans être remplacés directement. Les quatre premières frégates modernisées de la classe *Halifax* vont assumer la fonction de commandement et contrôle des destroyers par l'acquisition de systèmes de communications améliorés, de dispositifs d'affichage additionnels et de locaux d'habitation destinés à l'état-major, mais elles ne seront manifestement pas des navires de lutte antiaérienne.

Il est bien possible que nous soyons à la porte du meilleur des mondes en ce qui concerne la défense du Canada, mais des problèmes très traditionnels vont continuer de compliquer l'avenir. Tout dépendant de nos choix globaux en matière de politique étrangère et de politique de défense et du budget d'acquisition disponible, nous pourrions ne plus être en mesure d'éviter des choix officiels et difficiles entre des forces armées qui sont, effectivement, « polyvalentes et aptes au combat » et des forces armées dont les capacités sont inférieures.

Martin Shadwick enseigne la politique de défense du Canada à l'Université York. Il a été rédacteur en chef de la *Revue canadienne de défense*.