

Le Canada et le Moyen-Orient

Trop souvent, le débat public sur le rôle du Canada au Moyen-Orient se situe à un extrême ou à l'autre. À gauche, on observe une tendance à brosser un portrait idéalisé du Canada comme intermédiaire impartial et pays pacifique; cette image, attrayante pour certains, ne cadre toutefois pas avec les actions passées du Canada, ni avec les gestes qu'il pourrait raisonnablement poser à l'avenir. À droite, on en voit plusieurs affirmer que les politiques qu'ils préconisent pour la région se fondent sur des valeurs et des principes; au mieux, ils se livrent à une analyse sélective et souvent hypocrite de la situation et finissent par mettre l'accent sur une rhétorique moralisatrice au détriment de mesures réelles. Dans un tel contexte, il y a lieu d'examiner les choix du Canada concernant le Moyen-Orient d'une perspective plus réaliste.

La première étape consiste à évaluer le contexte de la sécurité au Moyen-Orient. Il n'y a pas suffisamment d'espace ici pour survoler la région pays par pays. Il importe plutôt de clarifier le point de départ : l'instabilité dans la région perdura, la guerre en Syrie se poursuivra de nombreuses années encore, l'Iran demeurera un adversaire des États-Unis, des pays comme le Liban et le Yémen resteront instables, en plus de constituer l'arène où les puissances régionales s'affronteront indirectement, et la stabilité future de certaines grandes puissances régionales, notamment l'Égypte et l'Arabie saoudite, demeurera très incertaine.

L'instabilité actuelle et future du Moyen-Orient ne devrait pas dicter nos choix. Ce qui importe, c'est que la situation n'engendre pas de menace militaire directe pour le Canada. Il est vrai que le terrorisme représente une menace pour la sécurité internationale, mais des nuances doivent être apportées : plus de Canadiens meurent noyés dans leur bain chaque année que victimes d'attaques terroristes. Le retour des combattants étrangers canadiens pose un problème, mais celui-ci se limite à quelques douzaines d'individus, et les services de police et de renseignement sont mieux placés pour le gérer. La défense a bien un rôle à jouer, mais il s'agit d'un rôle secondaire.

Cette évaluation devrait constituer le point de départ de la politique de défense du Canada en général, et en particulier au Moyen-Orient : le Canada est un pays particulièrement sécuritaire. Il n'est pas pertinent, contrairement à ce qu'on fait les gouvernements de Paul Martin et de Stephen Harper au moment de définir leur politique de défense, de commencer par établir que le contexte mondial de la sécurité recèle plus de dangers que jamais auparavant. Ce qui importe, c'est que le Canada est sécuritaire, et non que le Moyen-Orient ou l'Asie de l'Est sont instables. Deux conséquences en découlent : d'abord, aucune logique stratégique ne justifierait une augmentation considérable du budget de la Défense; ensuite, la recherche d'occasions, et non la défense contre les menaces, devrait orienter la politique de défense du Canada.

Cela a des répercussions sur la politique du Canada à l'égard du Moyen-Orient. En ce qui concerne son approche dans la région en général, soulignons d'abord que le Canada jouit d'une grande marge de manœuvre. Nos actions ont, au mieux, un effet marginal, tandis qu'en l'absence d'une menace directe, et donc de pressions et de mesures incitatives concurrentielles, les coûts et les avantages des plans d'actions possibles pour le Canada sont

rarement clairs; les signaux sont vagues et ambigus. Le Canada, par exemple, se retrouve habituellement devant un vaste éventail d'options au moment de décider s'il souhaite prendre part à une éventuelle intervention militaire et, le cas échéant, de quelle manière, allant de la participation active à l'inaction. Traditionnellement, cela a incité nos dirigeants à faire preuve d'une certaine nonchalance, étant donné que les mauvais choix entraînent rarement des coûts, tandis que les avantages découlant de choix judicieux sont la plupart du temps diffus et limités.

Se pose donc la question de la participation du Canada à d'éventuelles interventions militaires au Moyen-Orient, que ce soit en Syrie ou ailleurs. Il y a lieu de se montrer sceptique quant à la nécessité de telles interventions et par conséquent, quant à l'obligation pour le Canada d'y prendre part. Une participation active peut entraîner un investissement considérable, et le rendement de cet investissement - ce que le Canada peut en tirer concrètement - est incertain, souvent limité, et parfois négatif. Cela ne veut pas dire que le Canada doit systématiquement refuser de participer aux missions, mais il devrait se méfier, faire preuve de prudence et hésiter longuement avant de s'engager si l'objectif est mal défini ou s'il ne concorde pas avec les intérêts du Canada, si les chances de réussite sont limitées et si les risques de s'enliser sont élevés. Autrement dit, les ressources investies par le Canada devraient être proportionnelles à ses intérêts.

Deux principes directeurs devraient guider la réflexion au sujet des intérêts et des investissements canadiens au Moyen-Orient : le Canada a des intérêts limités dans la région, ainsi que peu de ressources à allouer, tant en général que dans cette région en particulier. L'analyse sous-jacente à la décision de participer ou non à une intervention doit donc peser soigneusement le pour et le contre; en optant pour une initiative donnée, le Canada réduit sa marge de manœuvre et pourrait ainsi s'empêcher de prendre part à d'autres initiatives.

Parmi les intérêts du Canada, le plus important consiste à être un allié fiable des États-Unis et, dans une moindre mesure, de l'OTAN, et d'être perçu comme tel dans le monde entier. C'est incontestable, mais on ne doit pas accorder trop de poids à cet argument : il est faux de penser que les États-Unis imposeraient plus que des représailles symboliques si le Canada refusait de participer à une intervention dirigée par les États-Unis.

Avant de s'engager à intervenir au Moyen-Orient, le Canada doit aussi réfléchir posément à la question, avec lucidité et en pleine connaissance de cause des conséquences à long terme - ce qui n'était systématiquement pas fait dans le passé. La Libye est un cas évident dans lequel les répercussions à long terme n'ont pas été bien comprises. L'appui actuel du Canada aux Kurdes irakiens constitue un autre exemple. Dans une perspective à court terme, il est logique de les soutenir : ils représentent l'un des meilleurs partenaires sur le terrain pour lutter contre l'État islamique. Or, l'objectif à long terme du Canada consiste en l'édification d'un Irak stable et unifié (et peut-être démocratique); en appuyant les Kurdes, le Canada renforce un acteur à la recherche d'autonomie et possiblement d'indépendance. Il obtient ainsi des gains à court terme en échange de coûts à long terme.

Afin d'être plus à même de saisir les conséquences à long terme, le Canada doit mieux comprendre la situation sur le terrain au moment de l'intervention - les acteurs, leurs intentions, leurs capacités, ainsi que les règles et normes qui régissent leurs interactions. Les autorités canadiennes ne disposaient pas de toute cette information pour la Libye ou l'Afghanistan; dans ces deux cas comme dans d'autres, une connaissance limitée a contribué

à la prise de décisions sous-optimales. Le Canada et ses alliés pourraient bien répéter la même erreur avec les Kurdes.

Maintenant, en ce qui concerne les rapports avec les pays individuels, il est dans l'intérêt du Canada d'établir des relations cordiales, mais limitées, sur le plan de la défense avec la majorité des États dans la région. D'abord cordiales, car le Canada n'a rien à gagner en boudant des pays de la région, y compris l'Iran. Le Canada n'a pas bénéficié de la suspension des relations avec l'Iran sous le régime conservateur, et il en paie aujourd'hui le prix, alors qu'il constate à quel point il est difficile de rétablir les ponts.

Pourquoi limitées? Chaque pays de la région possède une géographie, une économie, une idéologie et des politiques distinctes. Le Canada a des intérêts limités au Moyen-Orient et peu de ressources à y investir. Il n'est donc ni réaliste ni nécessaire de tenter d'accomplir de grandes choses - en général ou dans un pays en particulier. Le rendement sur l'investissement lorsque le Canada intensifie ses rapports avec un pays donné diminue rapidement et devient parfois même négatif. L'approche optimale pour le Canada consiste donc à cibler, dans les pays individuels de la région, les enjeux particuliers présentant un intérêt commun, puis à axer les efforts et les initiatives sur ces créneaux. Le centre de soutien opérationnel au Koweït constitue un bon exemple de créneau fructueux reposant sur un intérêt commun particulier : le Koweït souhaitait diversifier ses relations sur le plan de la sécurité, et le Canada avait besoin d'une plateforme pour soutenir ses opérations régionales.

La diplomatie militaire est essentielle à l'atteinte des objectifs dans ces créneaux, mais il s'agit du parent pauvre de la politique de défense canadienne. Les documents officiels la mentionnent à peine, et peu de ressources y sont consacrées. C'est regrettable, car la diplomatie militaire s'avère précieuse et sous-utilisée, au Moyen-Orient et dans le monde. Les programmes de renforcement des capacités constituent des outils essentiels de la diplomatie militaire afin de cibler intelligemment des domaines précis d'intérêt commun. Pensons au Programme d'instruction et de coopération militaires (PICM) du MDN, ainsi qu'à des programmes comparables à Affaires mondiales Canada, en particulier le Programme de partenariat mondial (PPM), le Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (GTSR) et le Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes (PARCA). Ces derniers offrent un excellent rapport qualité-prix, car ils permettent au Canada d'intervenir rapidement, d'adapter la contribution canadienne pour répondre à un besoin local précis, le tout en fonction des intérêts du Canada, d'assurer que les initiatives canadiennes sont remarquées et appréciées dans les capitales alliées et partenaires et de tisser des liens indispensables dans la région.

Deux cas, ceux de la Jordanie et du Liban, offrent des exemples contrastants de relations de défense bilatérales. Prenons d'abord la Jordanie qui, d'une certaine façon, constitue le meilleur exemple de réussite de la politique canadienne dans la région. Le Canada est très présent dans le pays, sur les plans de la défense, de la diplomatie, de la sécurité, du développement et de l'aide humanitaire; il a un impact et, plus important encore, il agit selon ses intérêts. Le Canada soutient un partenaire vulnérable dont la sécurité a une grande incidence sur le front est d'Israël, et dont l'instabilité constitue une grave préoccupation pour les États-Unis et d'autres alliés et partenaires du Canada.

Au Liban, en revanche, l'approche adoptée par le Canada n'est pas optimale. Le Canada a plus d'intérêts concrets au Liban que dans la plupart des pays du Moyen-Orient. Peu d'événements dans la région pourraient se répercuter plus lourdement sur le Canada que

l'effondrement du Liban, car cela mènerait probablement à l'évacuation de milliers de citoyens ayant la double nationalité. Une situation similaire en 2006 a montré la complexité d'une telle démarche sur les plans logistique, politique et diplomatique. De plus, la répétition d'un tel scénario n'est pas exclue, étant donné que la guerre en Syrie crée d'énormes pressions sur le Liban. Mais Ottawa, contrairement aux États-Unis, à la France et à la Grande-Bretagne, et malgré les demandes répétées d'Israël, limite délibérément ses rapports avec Beyrouth, y compris avec ses forces armées, officiellement en raison de la présence du Hezbollah au sein du gouvernement. Une telle attitude équivaut à se tirer dans le pied : le Canada a tout intérêt à renforcer sa présence au Liban, mais il s'abstient volontairement de le faire.