

Points de mire



CEPES
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

Le prisme de l'allié fiable et influent : Analyse du rapport Manley

Par Justin Massie
Doctorant en études politiques à Queen's University et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes (IEIM)

Après plus de trois mois d'enquête, la commission Manley a rendu public ses recommandations à l'égard de l'avenir de la mission canadienne en Afghanistan. Comme certains le soupçonnaient dès sa mise en place(i), le rapport Manley recommande de prolonger les efforts de combat canadiens au-delà de février 2009 à condition toutefois d'accroître les capacités militaires de l'OTAN à Kandahar. Il n'y a là rien de trop surprenant disent certains, compte tenu du prétendu peu d'indépendance politique dont jouissaient les membres du comité, pourtant formé afin de transcender les divisions politiques sur le sujet(ii). D'autres signalent plutôt que la commission Manley a pris soin de mettre sur la table les bases d'un compromis politique entre les positions du gouvernement conservateur et celles de l'opposition libérale à la Chambre des communes(iii). Mais une analyse attentive du rapport Manley révèle une vision sous-jacente aux recommandations qui va au-delà de l'idéologie partisane : il s'agit de la norme bien ancrée en politique étrangère canadienne voulant que le Canada doive se comporter en tant qu'allié fiable afin d'exercer une influence notable sur la scène internationale.

Plutôt que de tenter d'évaluer systématiquement laquelle des différentes options suggérées par le gouvernement représentait la meilleure alternative pour le Canada, la commission Manley s'est posée trois questions : la mission actuelle est-elle justifiée? Est-elle efficace? Et a-t-elle des chances de succès? Ce n'est que sur la réponse à la première de ces questions que s'appuie le rapport afin de suggérer l'essentiel de ses recommandations.

Un sombre bilan...

Le rapport Manley fait état de deux types d'objectifs : (1) combattre l'insurrection des militants islamistes radicaux afin d'empêcher que l'Afghanistan ne redevienne un refuge pour des terroristes et (2) contribuer à l'édification de l'État (state building) en matière de gouvernance démocratique, de droits de la personne, de reconstruction, de développement économique et de formation des forces de sécurité nationales.

Les critiques de la mission énoncées dans le rapport concernent principalement ces seconds objectifs. On constate une « corruption généralisée » (népotisme, pots-de-vin, extorsion) parmi les fonctionnaires afghans; une malnutrition importante et un taux d'analphabétisme

inoui malgré des années d'aide internationale; un déséquilibre humain et financier entre les efforts militaires et de développement du Canada (en faveur des premiers) conjugué à un manque de coordination politique nationale; des stratégies contre-productives des membres de l'OTAN en matière de lutte contre la production et le trafic d'opium; et l'absence de plan politico-stratégique commun des pays contributeurs à la FIAS, autant en Afghanistan que vis-à-vis du Pakistan.

En matière de sécurité, le bilan est aussi sombre : absence de stratégie internationale cohérente; détérioration de la sécurité entre 2006 et 2007; manque de forces militaires terrestres, d'hélicoptères de transport et de drones; taux disproportionné de perte de vies chez les Forces canadiennes (en termes de nombre de soldats déployés); contrebande d'armes en provenance de l'Iran. Seule la formation de l'Armée nationale afghane (ANA) semble atteindre les objectifs fixés : 70 000 soldats afghans sont supposés être prêts au combat en mars 2009. On ne mentionne toutefois pas les taux élevés de défection ni le manque d'équipement et de financement de l'ANA.

... mais on persévère

Malgré ce portrait qui n'a rien d'encourageant, les conclusions de la commission surprennent par leur optimisme : « Il existe une possibilité raisonnable, souligne le rapport, que le peuple afghan puisse vivre relativement en paix et en sécurité, et que ses conditions de vie s'améliorent peu à peu. » (p. 4)

Si c'est sur cette (mince) possibilité que doit reposer la poursuite de la mission canadienne en Afghanistan, il apparaît difficile de voir comment l'ajout d'un groupe tactique (environ 1 000 soldats), d'hélicoptères et de drones à Kandahar, conjugué à une gestion de la mission supervisée étroitement par le Premier ministre, à des efforts diplomatiques en vue d'une meilleure coordination diplomatique ainsi qu'à un « rééquilibrage » des communications et des efforts d'aide au développement (non chiffrés d'ailleurs) puissent suffire à apaiser les craintes d'un échec de la mission. D'une part, la commission Manley reproche l'absence de balises permettant une évaluation systématique des progrès, mais se prive du privilège d'en suggérer quelques unes. C'est plutôt au gouvernement canadien que revient la tâche de les établir, de concert avec les 38 autres pays contributeurs à la FIAS. Inutile de souligner que cette tâche est loin d'être chose faite.

D'autre part, malgré ces renforts, rien ne garantit que les Forces canadiennes ne subiront pas d'autres pertes de vies humaines importantes (la destruction

d'hélicoptères est beaucoup plus coûteuse sur les plans humain et financier que celle de blindés), que les membres de la FIAS ne demeureront pas divisés sur la « meilleure » manière de mener la mission en Afghanistan ou que le gouvernement Karzaï puisse assurer seul la sécurité et la souveraineté de tout le territoire afghan. En effet, le rapport Manley ne fournit aucune indication quant à la légitimité de la poursuite de la mission canadienne en Afghanistan dans le cas où le Canada continue à subir des pertes « disproportionnées », si l'OTAN ne parvient pas à s'entendre à Bucarest en avril 2008 (ou lors d'autres rencontres subséquentes) sur une stratégie globale ou si le gouvernement afghan n'arrive pas à assurer le contrôle de son territoire dans un délai raisonnable.

Le prisme de l'allié fiable

Le premier objectif – la lutte contre l'insurrection – semble davantage préoccuper les membres de la commission que le second – le développement – dans la formulation de leurs recommandations. La stratégie de sortie du Canada passe effectivement par la formation de l'ANA : le Canada ne devrait quitter l'Afghanistan que lorsque les Afghans seront en mesure d'assurer leur propre sécurité. Le hic est qu'« [a]ucun consensus n'a été dégagé parmi les militaires ou les spécialistes civils » concernant le moment où l'ANA aura la taille et la compétence pour ce faire (p. 40). D'où l'absence d'échéancier fixé par la commission, date qui serait, du reste, « illusoire » selon la commission (p. 5).

La recommandation de poursuivre la mission canadienne pour une période indéfinie n'a de sens que lorsqu'on considère les raisons évoquées quant au bien-fondé de la mission. Bien que la commission reconnaisse que « le lien entre notre intervention et nos intérêts ne va pas de soi » (p. 3), elle souligne de manière plutôt contradictoire que la sécurité du Canada et du monde sont en jeu. Un échec en Afghanistan aurait une incidence « directe » sur la sécurité canadienne, affirme-t-on, puisque le l'Afghanistan redeviendra « une plaque tournante du terrorisme international » (p. 23). Mais la raison de l'engagement canadien à cette mission est d'un autre ordre, précise-t-on : le Canada a l'obligation de contribuer. D'abord, il s'agit d'une mission sanctionnée par l'ONU, conduite par l'OTAN, et approuvée par le gouvernement afghan. Elle n'a aucun lien avec « la guerre menée en Irak sous les auspices des États-Unis » (p. 38). Certes, plusieurs pourraient rétorquer que les deux guerres furent initiées par les États-Unis, que l'ONU supervise des efforts de reconstruction en Irak, que l'OTAN contribue à la formation de soldats irakiens, et que le gouvernement irakien souhaite tout autant que le gouvernement afghan la présence de forces étrangères sur son territoire. L'essentiel demeure toutefois le fait que le Canada ne participe pas à toutes les missions sanctionnées par l'ONU, dirigées par l'OTAN et approuvées par un régime national hôte. Alors, pourquoi concentrer tous les efforts canadiens sur l'Afghanistan?

Le fondement du rapport Manley réside sur un

dernier argument avancé (mais curieusement pas de manière centrale) afin de justifier le prolongement de la mission canadienne : le Canada « a accepté la responsabilité de combattre une insurrection » à Kandahar (p. 3); ce rôle lui « confère une influence et une crédibilité notables » (p. 5) et il ne peut abdiquer sa « réputation de fiabilité qu'il s'est taillée sur la scène internationale » s'il souhaite préserver sa capacité « d'influer sur le règlement des crises à l'avenir » (p. 24). Autrement dit, le Canada est prisonnier de son engagement de février 2005, date où le gouvernement Martin a décidé, « pour une raison ou une autre » selon le rapport, de prendre la charge de la région de Kandahar. Quitter cette région entacherait « la réputation du Canada à titre d'allié digne de confiance » (p. 35) et mettrait en péril le « bénéfice » fondamental de la contribution canadienne : l'idée selon laquelle le Canada « est de retour » (Canada's back) parmi le club sélect d'États possédant une certaine influence mondiale, et plus particulièrement « dans les pays et capitales des membres des Nations Unies et de l'OTAN, dont Washington » (p. 38).

En somme, malgré des coûts humains « disproportionnés », des coûts financiers importants (6,1 milliards entre 2001 et 2007) et un risque d'échec possible dû à un manque d'efforts internationaux, c'est la population canadienne qui n'a « pas saisi la nature et le fondement logique de la mission du Canada » (p. 22). Cette logique est que le Canada doit préserver sa réputation d'allié fiable afin de pouvoir continuer à influer sur les enjeux de sécurité et de stabilité internationaux. Victimes d'un « déficit informationnel » selon le rapport, les Canadiens ne doivent cependant pas s'attendre à être submergés d'arguments en faveur de la grandeur et de l'influence de leur pays sur la scène internationale. Il est plus probable que les efforts de communication gouvernementaux mettront l'accent sur la seconde série d'objectifs – droits de la personne, démocratie, développement économique, reconstruction – dont la commission estime, d'ailleurs, conformes aux « principes que les Canadiens estiment être justes et raisonnables » (p. 22). Il n'en demeure pas moins que la « logique » non saisie par ces mêmes Canadiens est d'un tout autre ordre, celui de la réputation et de l'influence. Voilà l'argument principal qui sous-tend les conclusions de la commission Manley et qui lui permet de recommander le prolongement indéfini de la mission canadienne en Afghanistan.

(1) Ce fut notamment le cas de Linda Mcquig, « Clever ploy to extend the war », Toronto Star, 16 octobre 2007, p.A08.

(2) Voir par exemple James Travers, « Manley will tell us what we need to hear », Toronto Star, 22 janvier 2008, p. A7; et Francis Dupuis-Déry, « Rapport Manley sur le rôle futur du Canada en Afghanistan - La face cachée des choses », Le Devoir, 28 janvier 2008, p.A7.

(3) Voir Marc-André Boivin, « Vers un compromis? », La Presse, 23 janvier 2008, p.A21; et André Pratte, « Un gros "si" », La Presse, 29 janvier 2008, p.A22.