



# Relations de défense entre le Canada et les États-Unis

**Mark Norman**

**Groupe d'experts sur les relations entre le Canada et les États-Unis**

Document de travail n° 6

Septembre 2024

## A propos de l'auteur



**Le vice-amiral (retraité) Mark Norman** a pris sa retraite de la Marine royale canadienne avec le grade de vice-amiral en août 2019, après plus de 39 ans de service. M. Norman a commencé son service naval en tant que mécanicien diesel de réserve en 1980 et a gravi les échelons jusqu'à devenir vice-chef de la défense. Au cours de sa carrière militaire, il a servi en mer à l'échelle nationale et internationale, a commandé un navire de guerre, la Flotte canadienne de l'Atlantique et, finalement, la Marine royale du Canada elle-même. Il a également acquis une grande expérience dans le cadre de diverses nominations : formation et entraînement des marins, direction des opérations, planification stratégique et gestion de grands projets d'acquisition.

Depuis qu'il est à la retraite, Norman consacre son énergie à diverses activités, notamment en tant que champion de la Caisse royale de bienfaisance canadienne, stratège principal en matière de défense chez Samuel Associates, et contribue à l'important débat sur les questions de sécurité et de défense au Canada en tant que boursier du Canadian Global Affairs Institute et membre du conseil de la Conférence des associations de défense.

## Groupe d'experts sur les relations entre le Canada et les États-Unis

### Co-présidents

L'honorable Perrin Beatty

Fen Osler Hampson

### Les membres

Thomas d'Aquino

Meredith Lilly

Louise Blais

M. Gary G. Mar, KC

Carlo Dade

Marie-Lucie Morin

Laura Dawson

Vincent Rigby

Martha Hall Findlay

Colin Robertson

Jonathan Fried

Tim Sargent

Lawrence Herman

John Weekes

Le Groupe d'experts sur les relations entre le Canada et les États-Unis se concentre sur l'élaboration des éléments clés d'une stratégie canadienne globale pour les relations entre le Canada et les États-Unis au cours d'une année électorale. Son travail est soutenu par la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton et le Canadian Global Affairs Institute. Ce document de travail s'appuie sur les discussions entre les membres du groupe d'experts. Toutefois, les points de vue, pensées et opinions exprimés dans ce document appartiennent exclusivement aux auteurs et ne représentent pas la Chambre de commerce du Canada, la Norman Paterson School of International Affairs (Carleton University) ou le Canadian Global Affairs Institute.

## **Table des matières**

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| Introduction                     | 4 |
| 1. Pourquoi ?                    | 4 |
| 2. Quoi ?                        | 6 |
| 3. Comment ?                     | 8 |
| 4. Approches réalistes/pratiques | 9 |

## Introduction

Permettez-moi d'aborder les trois thèmes suivants :

1. Pourquoi la défense et la sécurité sont-elles si cruciales pour les relations globales entre le Canada et les États-Unis ?
2. De quoi parlons-nous exactement lorsque nous évoquons la défense et la sécurité dans ce contexte ?
3. Comment pouvons-nous réellement réaliser ce qui est exigé/attendu de nous par notre plus proche allié ?

### 1. Pourquoi ?

Ma première observation est que nous devons examiner le problème de la défense et de la sécurité à travers le prisme américain, et non le prisme canadien. En dépit de notre indéniable parti pris national ou de nos éventuelles opinions contraires, nous devons considérer la sécurité et la défense comme la priorité dominante des États-Unis. Il n'est pas utile de minimiser leur réflexion ou de séparer toute priorité canadienne potentielle (c'est-à-dire le commerce, l'économie) de la défense et de la sécurité.

La situation sécuritaire mondiale est fragile et nous sommes confrontés à des risques sans précédent. C'est ce qui est au cœur de l'état d'esprit des décideurs à Washington. Par conséquent, notre incapacité apparente - ou notre manque de volonté - à "monter en puissance" dans ce contexte est un facteur essentiel du mécontentement à l'égard du Canada.

Historiquement, le Canada a adopté une approche "performative" par opposition à une approche "substantielle" en matière de dépenses et d'engagements de défense. Nos mesures ont tendance à être davantage axées sur la façon dont nous sommes perçus (par les autres) que sur la compréhension de la nécessité d'une défense forte et sur les efforts que nous déployons pour l'assurer (parce que c'est la bonne chose à faire, contrairement à ce que pensent les autres). Pendant des décennies, voire des générations, la classe politique canadienne (toutes tendances confondues) a systématiquement mis en œuvre ce que je qualifie de stratégie de "minimalisme réticent" et a envisagé les dépenses de défense

sous un angle "transactionnel" qui tendait à essayer d'équilibrer les pressions en matière de dépenses avec l'opinion publique nationale.

Une partie du problème en termes de politique intérieure et d'élaboration de politiques qui en découle est que le débat sur la défense dans ce pays repose sur la conviction qu'il n'y a pas de menace directe pour le Canada. L'ironie du sort veut que cette observation soit valable. Néanmoins, on pourrait (et on devrait) faire valoir que des menaces directes pèsent sur l'ensemble du continent nord-américain et devraient nous préoccuper et, plus important encore, que des menaces légitimes et impérieuses pèsent sur notre mode de vie occidental et sont susceptibles de se présenter sous la forme de menaces militaires traditionnelles (ou néo-traditionnelles). Il s'agit plutôt des menaces permanentes qui pèsent sur le système mondial actuel, garant de notre prospérité, de notre liberté, de l'État de droit" et de la démocratie. En fin de compte, il s'agit d'économie et de la raison pour laquelle la défense et la sécurité sont le fondement de notre relation avec les États-Unis.

C'est là que réside une partie du problème - et la raison pour laquelle cette question est si importante - car il est difficile de faire le lien avec les politiciens, les fonctionnaires et les Canadiens moyens. Malheureusement, c'est un peu trop compliqué à comprendre pour la plupart des gens et il faut plus de 280 caractères ou 30 secondes pour l'expliquer.

Fondamentalement, cependant, notre système tout entier est attaqué par des pays - et des acteurs - qui ne partagent pas nos valeurs, notre histoire ou nos convictions en ce qui concerne les types de libertés que nous tenons souvent pour acquis.

Malheureusement, nous devons également tenir compte de la baisse de la productivité dans les économies occidentales, en particulier ici au Canada, où le ralentissement des taux de croissance a un impact négatif sur la capacité économique du pays à financer la sécurité dont dépend la prospérité. En outre, la redistribution d'une richesse nationale en baisse n'est pas une recette pour le succès. Nous devons commencer à reconstruire notre productivité et notre richesse nationale pour nous protéger de ceux qui nous veulent du mal.

## 2. Quoi ?

Alors que nous examinons certains aspects de la défense et de la sécurité, il est essentiel d'encadrer la conversation avec une terminologie de base. Au risque de simplifier à l'extrême, je vous propose les définitions de base suivantes (ce sont les miennes - pas les définitions officielles - et elles sont fournies pour simplifier) :

- Capacités : quels types de choses pouvons-nous/devrions-nous faire ?
- Capacité : Combien de temps devrions-nous pouvoir faire les choses ?
- Compétence : Dans quelle mesure devrions-nous être capables de faire les choses ?

Le dernier terme que j'aimerais introduire est la notion de "préparation", qui fait référence au niveau de réactivité ou de préparation des Forces armées canadiennes (FAC). Cela comprend les personnes, l'équipement, les fournitures, l'entraînement, la planification et les préparatifs. L'état de préparation est une description simple de ce que vous pouvez faire avec un préavis donné, de l'ampleur de ce que vous pouvez faire et de la rapidité avec laquelle vous pouvez le faire. Toutefois, cette description ne tient pas compte de la complexité sous-jacente de la manière dont l'état de préparation est généré, mesuré et potentiellement impacté par les flux et reflux de financement - comme la CAF en fait actuellement l'expérience.

Le chef d'état-major de la défense sortant, le général Wayne Eyre, a fait remarquer que le Canada avait une tradition peu enviable, celle d'être constamment "mal préparé". C'est le cas des contributions du Canada aux deux grands conflits du XXe siècle, à la Corée, à la première guerre du Golfe, aux Balkans et, plus récemment, à nos efforts herculéens en Afghanistan. Une partie de son message visait - je crois - à illustrer le fait que nous avons eu de la chance, dans une certaine mesure, car nous avons été en mesure de monter en puissance et de répondre aux besoins des conflits historiques au fil du temps. Toutefois, cette approche présente deux défauts fondamentaux : elle coûte des vies et du temps. Ni l'un ni l'autre n'est un luxe que nous pouvons nous permettre à l'avenir. On s'accorde

généralement à penser que le prochain conflit majeur sera une affaire "d'arrivée". Sans avertissement, préparation, capacité industrielle et financement suffisants, il est peu probable que nous disposions du temps nécessaire (ou que nous gaspillions des vies pendant que nous nous "préparons"). La guerre en Ukraine nous rappelle brutalement ces "leçons" essentielles. Cela devrait être un signal d'alarme pour les dirigeants politiques du Canada, mais on se contente de dire qu'il s'agit d'un discours alarmiste.

Un deuxième "quoi" qui mérite d'être mentionné est la question des 2 % du PIB, ce qu'ils signifient réellement, et potentiellement ce qu'ils ne signifient pas. Des analyses beaucoup plus solides et sophistiquées sont disponibles ailleurs, mais je tiens à replacer la question dans son contexte. La récente couverture médiatique et académique de la question des 2 % est encourageante. La contribution du Canada à la défense collective fait l'objet d'un débat et d'une discussion pour la première fois de ma vie d'adulte. Cela dit, le débat porte sur la question de savoir si le Canada en fait assez. Après avoir accepté un système de mesure pan-allié en 2010, le Canada a dépensé un capital politique démesuré pour essayer d'expliquer pourquoi nous sommes différents et que le système de mesure des 2 % est soit impraticable, soit imparfait. Ces deux arguments sont peut-être vrais, mais ils ne sont pas pertinents dans la mesure où 2 % du PIB est la norme convenue au sein de l'alliance (aujourd'hui) composée de 32 pays.

Le plus grand défi est l'ampleur même du déficit de dépenses et l'idée de dépenser des dizaines de milliards d'argent "nouveau" sans un plan cohérent et réalisable - surtout si l'on tient compte de l'incompétence et du dysfonctionnement sous-jacents du système actuel.

Mon dernier "quoi" concerne les risques et les vulnérabilités importants auxquels nous sommes confrontés alors que nous tentons de réaliser les investissements nécessaires et attendus en matière de défense et de sécurité. Malheureusement, il existe un grand nombre de préoccupations, mais je me concentrerai sur trois d'entre elles :

1. Financement et accessibilité financière - nous devrions être profondément préoccupés par la capacité économique réelle du

financement nécessaire pour atteindre l'objectif de 2 %, en particulier à la lumière des pressions budgétaires créées par neuf années de mauvaise gestion fiscale. Cela est d'autant plus problématique que les dépenses de défense sont considérées comme une activité discrétionnaire et sont souvent utilisées pour "financer" d'autres dépenses obligatoires ou non discrétionnaires ;

2. Personnel et capacité - ce n'est un secret pour personne que la CAF manque cruellement de personnel. En outre, il existe d'importantes lacunes - quantitatives et qualitatives - dans d'autres branches du gouvernement qui jouent un rôle dans la réalisation des types d'investissements nécessaires pour satisfaire aux exigences d'envoi. Ces lacunes sont très problématiques et ont contribué, en partie, aux 14 milliards de dollars de fonds non dépensés ou reportés (alloués à la défense) au cours de la dernière décennie,
3. Processus - directement lié au manque de capacité, le défi des processus inefficaces et à forte intensité de main-d'œuvre. Il existe une pratique étrange au sein de l'appareil gouvernemental selon laquelle l'embauche de personnel supplémentaire est la "solution" privilégiée pour surmonter les difficultés liées aux processus. L'hypocrisie sous-jacente de ce phénomène serait risible si elle n'était pas aussi préoccupante. Fondamentalement, l'évolution des processus est restée trop longtemps incontrôlée. Aussi bien intentionnées soient-elles, les tentatives de modification, d'adaptation ou d'amélioration du système actuel sont vouées à l'échec. Nous sommes littéralement en train de "bricoler dans les marges" ; le système a besoin d'être complètement "refait" du point de vue des premiers principes.

### **3. Comment ?**

Il n'y a pas de "solution miracle" ou de formule magique pour relever nos défis. Nous avons eu des discussions interminables sur les problèmes et la nécessité de trouver des solutions pragmatiques. Cependant, il faut un véritable sentiment d'urgence - de la part de la direction - qui accepte des niveaux de risque qui, traditionnellement/historiquement, ont été politiquement désagréables. Il ne peut plus y avoir de débat sur le fait que la

perpétuation du *statu quo* a échoué et que le temps est venu de trouver des solutions innovantes et potentiellement peu orthodoxes.

## 4. Approches réalistes/pratiques

Je voudrais faire quelques suggestions sur la manière dont nous pourrions mieux contribuer à la défense commune de l'Amérique du Nord et aux obligations de nos alliances (au-delà d'un simple objectif de dépenses). Fondamentalement, nos alliés ne se soucient pas de la manière dont nous faisons les choses ; ils veulent voir des résultats. Notre message à Washington doit se concentrer sur la date à laquelle nous atteindrons notre objectif ; au Canada, l'accent doit être mis sur la manière dont nous atteignons cet objectif déclaré.

Voici quelques recommandations qui, à mon avis, contribueront à faire évoluer les choses :

- Donner la priorité aux investissements/capacités qui aident (directement) à défendre le Canada/l'Amérique du Nord, en particulier l'Arctique. Cela présente (au moins) deux avantages : premièrement, il s'agit d'un domaine d'intérêt national indéniable ; deuxièmement, il s'agit d'un domaine où nous pouvons démontrer aux Américains une asymétrie potentielle dans laquelle nous sommes, en fait, le partenaire "principal" ;
- Élaborer rapidement une stratégie industrielle de défense décrivant les secteurs/capacités canadiens dans lesquels nous voulons investir (pour des raisons telles que l'avantage technique existant ou souhaité ou le besoin stratégique) ; où/quand nous voulons établir des partenariats avec d'autres (pourquoi) ; où nous voulons simplement être des acheteurs avisés ;
- Créer un Fonds d'innovation pour la défense qui applique les principes d'un fonds de capital-risque (du secteur privé) pour le développement rapide de technologies canadiennes essentielles à la défense de l'Amérique du Nord ;
- Raccourcir considérablement le cycle de "propriété" des principaux actifs en adoptant les principes comptables du secteur privé, selon lesquels les actifs sont amortis sur leur durée de vie et finalement cédés lorsqu'ils ne valent plus rien. La pratique actuelle consistant à acheter des actifs et à les conserver pendant des périodes

excessives (35, 40, 50 ans et plus) est un gaspillage et un manque d'efficacité qui entraîne l'obsolescence et des lacunes dans les capacités ;

- Dans la mesure du possible, adopter des technologies/plateformes/solutions standard aux États-Unis afin de simplifier et d'accélérer la passation de marchés par le biais de contrats dirigés ou d'appels d'offres limités ;
- Cessez de traiter tous les marchés publics de la même manière. L'achat de systèmes d'armes complexes n'est pas la même chose que l'achat de mobilier de bureau. L'équipement militaire n'est pas (généralement) une marchandise commerciale ; par conséquent, l'"activité" des marchés publics de la défense est très différente. Entre autres innovations, il faut un cadre beaucoup plus solide pour déterminer quelles capacités doivent être "possédées et exploitées" par l'État, lesquelles doivent être louées ou affermées, et lesquelles doivent simplement être considérées comme un service ;
- Abandonner la dernière variante des programmes d'"avantages" nationaux connus sous le nom de politique d'avantages industriels et technologiques (ITB), car il s'agit d'un processus inutile et improductif qui fait grimper les coûts et consomme des capacités bureaucratiques et industrielles par ailleurs limitées ;
- L'inefficacité des acquisitions est en train de tuer les Forces armées canadiennes (FAC), et une véritable solution s'impose. Je pense qu'il faut la retirer des mains de la bureaucratie/privatisation potentielle en créant une agence spéciale (indépendante) du gouvernement (c'est-à-dire une société d'État) qui a pour mandat de livrer l'équipement de défense et d'atteindre les objectifs de coût et de calendrier au nom des contribuables,
- Il est essentiel de s'attaquer au problème du personnel pour reconstruire la CAF, et il y a quelque chose qui ne va pas du *tout* avec le *statu quo* concernant notre incapacité à recruter de nouveaux candidats. Je pense que le processus de recrutement doit être retiré des mains des militaires. En outre, nous devons libérer les FAC des règles et des politiques de RH de la fonction publique afin d'accroître la flexibilité et l'agilité en termes de rémunération.

