



Les relations de défense entre le Canada et les États-Unis en période de turbulences

Vincent Rigby

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

Document de travail n° 4

Août 2024

A propos de l'auteur



Vincent Rigby a été conseiller en matière de sécurité nationale et de renseignement auprès du Premier ministre de 2020 à 2021. Il a travaillé dans la fonction publique du Canada pendant 30 ans dans divers ministères et organismes gouvernementaux, notamment au Bureau du Conseil privé, à Affaires mondiales Canada, à Sécurité publique Canada, au ministère de la Défense nationale et à l'ancienne Agence canadienne de développement

international. Sa carrière s'est concentrée sur les questions de sécurité et de renseignement, de politique étrangère, de défense et de développement. Il est actuellement professeur de pratique de la famille Slater à la Max Bell School of Public Policy de l'Université McGill. Il est également chargé de cours à la Norman Patterson School of International Affairs de l'université Carleton, ainsi que conseiller principal au Centre for Strategic and International Studies à Washington DC. Il est titulaire d'une maîtrise d'histoire de l'université de Carleton.

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 canado-américaines se concentre sur l'élaboration des éléments clés d'une stratégie canadienne globale pour les relations canado-américaines 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

1. Un creux historique ? La réputation du Canada en matière de défense auprès des États-Unis	4
2. La prochaine administration américaine	7
3. Comment restaurer la crédibilité militaire du Canada auprès des États-Unis : Un plan en dix points	9
4. Conclusion	13

1. Un creux historique ? La réputation du Canada en matière de défense auprès des États-Unis

Le Canada et les États-Unis entretiennent sans doute les relations de défense les plus étroites et les plus complètes de tous les pays du monde. Ils partagent la défense du continent nord-américain, notamment par l'intermédiaire du NORAD, et travaillent ensemble pour soutenir la paix et la sécurité internationales dans le cadre d'une myriade d'alliances et de partenariats, dont l'OTAN et les "Five Eyes". Ces relations s'appuient sur un vaste réseau d'organismes et d'accords bilatéraux couvrant tous les domaines, de la coopération matérielle et de la planification de la défense au partage d'informations et à la réponse aux situations d'urgence. Les liens en matière de défense se sont développés au cours des décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale et ont atteint leur apogée lors du conflit en Afghanistan, lorsque les deux armées ont combattu côte à côte et subi des pertes considérables face à une insurrection talibane déterminée.

Si les relations directes entre les deux armées restent étroites, des tensions politiques sont apparues récemment entre Ottawa et Washington en raison d'un manque perçu d'engagement politique de la part du Canada pour maintenir et améliorer la capacité de défense face aux changements sismiques du paysage géostratégique. Les dépenses de défense sont au cœur de cette tension. Bien que le Canada ait augmenté son budget de défense de manière significative depuis la publication du document *Strong, Secure, Engaged* (SSE) en 2017 (le SSE s'est engagé à augmenter les dépenses de 70 % entre 2017 et 2026, bien que les efforts déployés pour atteindre cet objectif aient été sapés par les retards budgétaires persistants du ministère de la Défense au cours des dernières années), le Canada reste l'un des rares pays de l'OTAN à ne pas avoir atteint le seuil de référence de l'Alliance de 2 % de dépenses de défense par rapport au Produit Intérieur Brut (PIB). Le budget de défense actuel du Canada, qui s'élève à environ 34 milliards de dollars, représente 1,34 % du PIB.

LES RELATIONS DE DEFENSE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS DOCUMENT DE TRAVAIL N°4

L'ancien président américain Donald Trump a interpellé le Premier ministre Trudeau en 2019 au sujet des dépenses de défense, et des fuites du *Washington Post* en 2023 ont révélé une frustration croissante parmi les responsables américains actuels face à l'incapacité du Canada à donner suite à ses engagements en matière de défense - de l'objectif de 2 % à la modernisation du NORAD en passant par la sécurité dans l'Arctique. D'autres pays de l'OTAN, dont l'Allemagne et la Turquie, ont peut-être exprimé des réserves similaires en privé, tandis que d'autres les ont rendues publiques. L'ambassadeur de France au Canada a déclaré publiquement : "Vous voyagez dans un wagon de première classe avec un billet de troisième classe. Si vous voulez rester en première classe, vous devez entraîner et développer (l'armée) et aller quelque part". Le secrétaire général de l'OTAN a déclaré à plusieurs reprises que le Canada devait respecter son engagement de 2 %.

La publication en avril de *Notre Nord, fort et libre*, combinée aux récentes annonces d'investissement telles que l'avion de chasse F-35, les drones, les avions de surveillance et la modernisation du NORAD, devrait atténuer certaines de ces critiques. Si l'actualisation de la politique de défense (DPU) mérite des éloges pour l'accent mis sur la sécurité de l'Arctique et l'intention déclarée d'acheter de nouveaux équipements tels que des hélicoptères tactiques et des avions d'alerte avancée, elle est restée vague sur d'autres acquisitions d'équipements (par exemple, la promesse d'"explorer les options" pour de nouveaux sous-marins). Il n'a pas non plus fait grand-chose pour apaiser les inquiétudes concernant les graves pénuries de personnel et les problèmes d'approvisionnement. Plus important encore, les dépenses de défense du Canada dans le cadre de la DPU n'atteindront que 1,76 % du PIB d'ici 2029-30 - et non pas 2 %. Le directeur parlementaire du budget a depuis déclaré que cet objectif était irréaliste compte tenu du financement réel fourni par le gouvernement (il convient d'ajouter qu'une grande partie du financement au titre de la DPU est financée en fin de période), ainsi que des problèmes d'approvisionnement en cours et d'une économie canadienne qui pourrait croître plus rapidement que prévu.

La réaction des États-Unis était prévisible. Un grand nombre de sénateurs américains des deux partis politiques ont écrit au Premier ministre pour lui

LES RELATIONS DE DEFENSE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS DOCUMENT DE TRAVAIL N°4

faire part de leur "profonde déception" face aux récentes projections de dépenses de défense du Canada. Dans le même temps, des républicains de haut rang tels que Mike Johnson et Mitch McConnell ont profité du sommet de l'OTAN qui s'est tenu en juillet à Washington pour reprocher au Canada d'être à la remorque des États-Unis.

Il est surprenant de constater que le Canada s'est rendu au sommet de l'OTAN sans aucun plan pour répondre à ces préoccupations. Mais deux jours après le début de la réunion, il a appuyé sur le bouton de panique. Lors de sa conférence de presse de clôture, le Premier ministre a déclaré que le Canada comptait atteindre un niveau de dépenses de défense de 2 % d'ici 2032, soit dans près d'une décennie, mais il n'a fourni aucun plan détaillé sur la manière dont il y parviendrait. En outre, le Premier ministre a minimisé son annonce en qualifiant les 2 % de "calcul mathématique grossier". C'est peut-être le cas, mais cet argument n'est plus pertinent depuis longtemps. Le Canada a souscrit à cet engagement à de multiples reprises et, en tant que membre responsable de l'OTAN, il doit l'honorer comme tous les autres alliés. En outre, lors du sommet, le ministre de la défense Bill Blair a annoncé l'intention du gouvernement d'acheter jusqu'à 12 sous-marins. Toutefois, il n'a donné aucune date limite. De plus, aucun financement n'est prévu dans le plan d'investissement existant du MDN ou dans le cadre fiscal pour ce qui pourrait être l'acquisition de matériel de défense la plus coûteuse de l'histoire du Canada, dépassant probablement le coût du projet de navire de combat de surface canadien et de l'acquisition du F-35.

Lors de sa conférence de presse à Washington, le Premier ministre a également affirmé que le Canada ne devait pas être jugé exclusivement sur ses dépenses en matière de défense, car "nous ne cessons de nous surpasser" sur la scène internationale. Ce cliché usé était peut-être vrai dans l'immédiat après-guerre froide ou lors du conflit en Afghanistan, mais il est manifestement faux aujourd'hui. Par exemple, le Canada a apporté une aide considérable à l'Ukraine depuis l'invasion russe, mais il se classe à peine parmi les 20 premiers donateurs en pourcentage du PIB. En ce qui concerne les équipements militaires majeurs, notamment les chars et l'artillerie, le soutien canadien à Kiev a été, au mieux, modeste. Le Canada a contribué au renforcement récent du flanc oriental de l'OTAN grâce à son

engagement de présence avancée renforcée en Lettonie. Toutefois, des inquiétudes subsistent quant à la capacité des Forces armées canadiennes (FAC) à trouver le personnel nécessaire pour porter le groupement tactique à la taille d'une brigade complète. La présence militaire accrue du Canada dans la région indo-pacifique dans le cadre de la stratégie indo-pacifique est marginale (de deux à trois frégates). Les dépenses de défense dans le cadre de cette stratégie s'élèvent à un montant minuscule de 500 millions de dollars sur cinq ans, et le Canada n'est toujours pas membre du partenariat militaire AUKUS, qui regroupe les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie (à savoir le deuxième pilier, axé sur les capacités militaires avancées), malgré les déclarations publiques d'intérêt. La présence de la défense canadienne au Moyen-Orient est pratiquement invisible. Il en va de même en Amérique latine et dans les Caraïbes. Le refus du gouvernement de déployer des troupes en Haïti pour réprimer la violence des gangs était peut-être la bonne décision, mais il n'a pas rendu service aux États-Unis. En Afrique, le Canada s'est surtout souvenu récemment d'une mission au Mali en 2017 dont l'exécution a pris une éternité et qui a été considérée par beaucoup comme un simple exercice de cochage de cases.

2. La prochaine administration américaine

S'il est difficile de prédire si les récentes mesures prises par le gouvernement pour augmenter les dépenses de défense et renforcer les capacités militaires impressionneront les États-Unis et d'autres alliés, il ne fait guère de doute que Washington attendra du Canada qu'il donne suite à ces engagements et qu'il en fasse probablement encore plus. Au Canada, l'attention se porte actuellement sur les implications possibles d'une administration Trump, en particulier compte tenu des récents commentaires de l'ancien président selon lesquels il refuserait de protéger les alliés de l'OTAN qui n'atteignent pas l'objectif de 2 % des dépenses de défense. Le candidat à la vice-présidence J.D. Vance s'est fait l'écho de ces sentiments lors de la convention républicaine en juillet, déclarant qu'il n'y aurait "plus de passe-droits pour les nations qui trahissent la générosité du contribuable américain."

LES RELATIONS DE DEFENSE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS DOCUMENT DE TRAVAIL N°4

Qu'il soit républicain ou démocrate, le prochain gouvernement américain cherchera à obtenir un soutien solide des Alliés dans un monde dangereux et imprévisible, y compris de la part du Canada. Alors que M. Trump pourrait se retirer de l'OTAN et rechercher un règlement négocié en Ukraine, il existe un consensus à Washington sur le fait que la Chine constitue une menace mondiale majeure à laquelle il faut faire face. Pour ce faire, les États-Unis ont besoin du soutien des Alliés. Au-delà des menaces directes de la Russie ou de la Chine, les États-Unis chercheront des alliés pour protéger leurs arrières dans d'autres régions, comme l'Amérique latine, les Caraïbes, le Moyen-Orient et l'Afrique.

Pour les États-Unis, les dépenses et les capacités de défense des alliés, ainsi que la volonté de déployer des troupes dans les points chauds pour soutenir les intérêts occidentaux, constitueront donc un test décisif. Et pour ceux qui ne répondront pas, il y aura un prix à payer, y compris dans d'autres domaines politiques tels que le commerce. Le Canada ne le sait que trop bien. Il était entendu en 2017 que la publication de l'ESS et une augmentation associée des dépenses de défense constitueraient un jeton utile dans le jeu de poker de la CUSMA. Le secrétaire au Trésor de l'époque, Steve Mnuchin, a soulevé la question des 2 % avec le ministre canadien des Finances, Bill Morneau, à chacune de leurs rencontres.

Le bilan du Canada en matière de défense sera la cible de toute nouvelle administration, en particulier en raison de la géographie continentale que nous partageons avec les États-Unis. La récente déclaration d'un haut fonctionnaire canadien anonyme selon laquelle les États-Unis ne font jamais part au Canada de leurs préoccupations en matière de dépenses de défense en privé relève soit de la naïveté, soit d'un vœu pieux. Même si elle est vraie, cette déclaration est peut-être davantage le signe que les responsables américains se sont lassés de faire la leçon aux Canadiens et qu'ils ont perdu l'espoir qu'Ottawa réagisse. Toutefois, il est peu probable que ce soit le cas avec une nouvelle administration, surtout si l'environnement sécuritaire international continue à se détériorer et/ou si la pression augmente au sein de l'OTAN pour revoir l'objectif des dépenses de défense à la hausse, à 2,5 % ou même à 3 %.

3. Comment restaurer la crédibilité militaire du Canada auprès des États-Unis : Un plan en dix points

Que peut faire le Canada pour rétablir sa réputation en matière de défense auprès des États-Unis, en gardant à l'esprit que tout ce qu'il fait doit en fin de compte être dans l'intérêt national ? (Nous devons également reconnaître, bien sûr, qu'il est tout aussi dans l'intérêt du Canada d'entretenir des relations saines avec les États-Unis).

Voici un plan en dix points pour aider le Canada à retrouver les bonnes grâces de son principal partenaire en matière de défense.

- 1. Respecter nos engagements :** Si le Canada déclare qu'il fera quelque chose en matière de défense, il doit le faire rapidement. Le gouvernement actuel a acquis la réputation bien méritée de faire des annonces en matière de défense et de passer rapidement à autre chose. La mise en œuvre est souvent une réflexion après coup - une variante de l'expression militaire "tirer et oublier". Qu'il s'agisse d'atteindre la cible des 2 %, de poursuivre la modernisation de NORAD, de déployer des troupes à l'étranger ou d'acquérir des équipements (y compris des sous-marins), l'accent doit être mis sur une mise en œuvre et des résultats rapides et efficaces. Comme l'ont montré les fuites du *Washington Post*, le Canada manque actuellement de crédibilité aux yeux des États-Unis parce qu'il ne va pas jusqu'au bout, ou du moins qu'il prend son temps pour le faire. L'Arctique a été cité comme exemple spécifique. Le Canada doit faire preuve d'un sens de l'urgence et d'une vision stratégique dans le dossier de la défense - les annonces ad hoc ou fragmentaires en réponse à la dernière crise ou à la pression de l'OTAN ne suffiront pas.
- 2. Élaborer un plan détaillé pour atteindre les 2 % de dépenses de défense :** L'annonce par le Premier ministre que le Canada prévoit d'atteindre l'objectif de 2 % d'ici 2032 était la partie la plus facile. Le

LES RELATIONS DE DEFENSE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS
DOCUMENT DE TRAVAIL N°4

gouvernement doit maintenant montrer comment il y parviendra tout en répondant aux préoccupations du Bureau parlementaire du budget qui estime que l'échéance n'est peut-être pas réalisable. Le gouvernement et le Congrès américains suivront de près l'évolution de la situation. Il serait encore mieux d'atteindre l'objectif en moins de huit ans.

- 3. Atteindre d'autres objectifs de l'OTAN :** Les États membres de l'OTAN ont convenu de consacrer 20 % de leur budget de défense à la recherche et aux biens d'équipement. Le Canada est l'un des deux seuls États membres à ne pas avoir atteint cet objectif. La DPU indique que le Canada est "en bonne voie" pour atteindre l'objectif, mais ne précise pas de calendrier. Le gouvernement devrait en fixer un. Un délai de deux ans serait approprié.
- 4. Régler les questions de passation de marchés et de personnel :** La mise en œuvre de la DPU sera difficile si les FAC ne règlent pas leurs problèmes d'approvisionnement et de personnel. Si la CAF ne peut pas acheter des équipements plus rapidement et plus efficacement tout en augmentant ses effectifs (il manque actuellement environ 16 000 hommes et femmes en uniforme, ainsi que des civils pour soutenir le processus d'acquisition), la politique ne sera qu'une coquille vide. Montrer à Washington que nous prenons des mesures concrètes pour résoudre ces problèmes fondamentaux et anciens renforcera la confiance.
- 5. Maintenir l'accent sur l'Arctique :** donner la priorité à l'Arctique a été un choix politique judicieux dans le cadre de la DPU - cela soutient à la fois notre intérêt national et celui des États-Unis sur un théâtre stratégique majeur où la Russie et la Chine représentent une menace émergente. Les États-Unis comptent sur le Canada pour jouer son rôle dans cette région. Il est essentiel que le Nord reste une priorité politique et opérationnelle. En agissant rapidement sur des capacités spécifiques, le Canada fera preuve de bonne foi (contrairement aux projets de navire de patrouille extracôtier de l'Arctique et de station de ravitaillement en carburant

LES RELATIONS DE DEFENSE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS
DOCUMENT DE TRAVAIL N°4

de Nanisivik, qui ont été annoncés il y a près de 20 ans et n'ont toujours pas été menés à bien). En outre, maintenant que le Canada s'est engagé à consacrer 40 milliards de dollars sur 20 ans à la modernisation du NORAD, il doit faire en sorte que cette modernisation se concrétise. Il s'agit là d'une priorité essentielle pour les États-Unis. Si les États-Unis sollicitent notre soutien, le Canada devrait rester ouvert à une coopération bilatérale plus poussée dans des domaines connexes, y compris la défense contre les missiles balistiques.

- 6. Continuer à soutenir l'Ukraine et la sécurité européenne :** Bien que l'engagement des États-Unis envers l'Ukraine puisse changer avec une administration Trump, Washington appréciera toujours chaque parcelle d'aide militaire que le Canada peut fournir à l'Europe. Outre le soutien direct à l'Ukraine, le respect de l'engagement du groupe de brigades de la Lettonie sera essentiel.
- 7. Faire plus dans l'Indo-Pacifique :** La défense de l'Ukraine est essentielle pour les intérêts occidentaux, mais la Chine constitue la menace la plus importante à long terme pour les États-Unis. Certains ont décrit la récente stratégie de la région et le financement associé comme un acompte sur un engagement plus important à l'avenir. Si tel est le cas, il convient d'accorder une priorité accrue à la défense et à la sécurité, en particulier si le Canada espère être considéré comme un acteur régional sérieux par les États-Unis et d'autres alliés de la zone des cinq yeux. Les capacités navales et aériennes doivent figurer en tête de liste.
- 8. Rendez service aux États-Unis ailleurs dans le monde :** Bien entendu, tout déploiement international doit se faire dans l'intérêt national du Canada. Cependant, Ottawa doit prendre la demande au sérieux si les États-Unis demandent de l'aide en Amérique latine et dans les Caraïbes, en Afrique ou au Moyen-Orient. Comme l'a déclaré l'ambassadeur de France, une nation a besoin d'une armée forte et doit être prête à l'utiliser. Un éventuel accord de paix au Moyen-Orient, accompagné d'une mission de l'ONU, pourrait

LES RELATIONS DE DEFENSE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS
DOCUMENT DE TRAVAIL N°4

constituer une opportunité. Cependant, l'ALC se trouve également dans notre arrière-cour, et nous avons une expérience significative en Afrique (une mise en garde : ne pas répéter les erreurs du Mali). Bien entendu, la capacité à déployer des troupes à l'étranger dépendra en grande partie de la résolution des problèmes de personnel des FAC.

9. Soyez proactif : Le Canada ne doit pas toujours attendre que les États-Unis lui demandent de l'aide. Le gouvernement doit essayer d'anticiper, c'est-à-dire chercher des occasions d'aider Washington avant qu'il ne décroche son téléphone. Là encore, le Moyen-Orient pourrait être une région où les États-Unis auront besoin d'un coup de main une fois qu'un accord aura été conclu entre Israël et le Hamas. Le gouvernement devrait envisager un rôle pour le Canada dès maintenant.

10. Placer la défense dans un contexte de sécurité nationale plus large : Les États-Unis parlent rarement de défense de manière isolée. Ils intègrent la défense dans un paradigme de sécurité nationale plus large qui comprend, entre autres, les outils de renseignement et de politique étrangère. Le Canada doit faire de même. Sur le plan intérieur, le Canada a récemment été ballotté d'une crise à l'autre tout en faisant face à des menaces telles que l'ingérence étrangère et l'espionnage, en réagissant par des mesures palliatives. Quand verrons-nous la stratégie de sécurité nationale récemment promise pour faire face aux menaces nationales et internationales et renforcer la coopération avec les États-Unis contre les activités des États hostiles, y compris dans des domaines tels que les minéraux essentiels ? Et quand verrons-nous une déclaration de politique étrangère qui identifie les priorités du Canada en matière de sécurité internationale et montre aux États-Unis et à d'autres pays où le Canada peut apporter une valeur ajoutée ? Que fera le Canada de manière plus générale dans le monde (par exemple, par des efforts de contrôle des armements ou des sanctions) pour aider les États-Unis à contrer des pays comme la Russie, la Chine, l'Iran et la Corée du Nord ?

4. Conclusion

Si les échanges et le commerce sont souvent placés à l'épicentre des relations canado-américaines, la défense peut jouer un rôle non moins important. En fin de compte, les États-Unis définissent presque toutes les relations bilatérales majeures en termes de sécurité nationale. Et comme le monde se trouve à un "point d'inflexion" (l'une des expressions favorites du président Biden), Washington se tournera plus que jamais vers ses alliés pour obtenir leur soutien. Il examinera également de plus en plus d'autres grandes questions politiques bilatérales, y compris le commerce, sous l'angle de la défense et de la sécurité.

Si le Canada espère maintenir une relation saine avec la prochaine administration américaine, il doit accorder une plus grande attention à la défense. Dans l'état actuel du monde, le Canada devrait renforcer ses capacités militaires avant tout pour des raisons d'intérêt national (à savoir la protection de nos citoyens, la promotion de notre prospérité et la défense de nos valeurs démocratiques), ainsi que par respect de soi et pour la responsabilité de l'Alliance. Mais il n'y a aucune honte à reconnaître que répondre aux préoccupations de notre voisin du sud concernant notre engagement en matière de défense est également une priorité. Il convient de le répéter : il est dans notre intérêt national d'être un allié fort et fiable des États-Unis.

Renforcer les capacités de défense du Canada en ces temps difficiles ne sera pas une tâche facile. Le soutien de l'opinion publique reste faible et le gouvernement est confronté à de nombreux autres défis nationaux. Le gouvernement a récemment pris des mesures encourageantes dans le domaine de la défense. Toutefois, ces mesures ne peuvent être considérées que comme préliminaires compte tenu de l'environnement de menace actuel - d'autres initiatives et ressources seront nécessaires. Certaines mesures supplémentaires sont suggérées dans le présent document, mais il est peu probable qu'elles soient mises en œuvre dans leur intégralité, et certainement pas du jour au lendemain. Mais les Alliés continueront d'exercer des pressions sur le gouvernement, qu'il soit libéral ou

LES RELATIONS DE DEFENSE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS
DOCUMENT DE TRAVAIL N°4

conservateur, pour qu'il prenne des mesures sérieuses, systématiques et concrètes afin de mettre en place des forces armées canadiennes fortes, capables d'opérer dans un monde complexe et dangereux. Une telle armée servira les intérêts canadiens et contribuera à consolider les relations avec notre allié et partenaire le plus important.

