

Vam (à la retraite) A. Bruce Donaldson, CMM CD
3980, Hollydene Place,
Victoria (Colombie-Britannique) V8N 3Z7

21 avril 2016

Ministre de la Défense nationale,
aux soins du groupe responsable de l'Examen de la politique de défense, MDN

Monsieur,

Permettez-moi tout d'abord de vous féliciter d'avoir été nommé au poste de ministre de la Défense nationale. Votre nom figure désormais sur la longue liste d'éminents chefs de la défense du Canada et des Canadiens et je sais que cette responsabilité vous tient à cœur. En deuxième lieu, je vous remercie de m'avoir invité à participer à la table ronde de l'Examen de la politique de défense, qui a eu lieu à Vancouver. À cet égard, voici quelques brèves remarques sur la défense qui, j'espère, serviront de préambule aux discussions qui se tiendront le 27 avril.

Il est souhaitable et utile d'examiner régulièrement le contexte et les priorités qui sous-tendent les investissements considérables que nous effectuons dans la défense et la sécurité de notre pays. En effet, il s'agit d'une préoccupation du MDN, comme vous le savez, de revoir périodiquement ce domaine et d'évaluer les modifications à apporter afin de réagir aux menaces et aux défis prévus – de même qu'aux occasions – qui se présentent dans notre futur environnement de sécurité. De temps à autre, je reconnais qu'il est nécessaire de sonder l'opinion des Canadiens et d'accepter qu'on remette en question le point de vue des organismes gouvernementaux en vue de faire des choix éclairés en matière de bonnes politiques ou de dépenses. Cela étant dit, je ne crois pas que les éléments fondamentaux de la défense et de la sécurité au Canada ont changé au cours des cent dernières années (en dépit d'examen périodiques), ni que la situation changera pendant les cinq prochaines décennies.

Le Canada, avec ses immenses espaces à protéger et leurs voies d'accès, sa population clairsemée en dehors des grands centres urbains et son économie branchée sur le monde, n'a jamais possédé les ressources lui permettant de défendre son territoire – ni même la totalité de ses intérêts vitaux – contre une attaque concertée menée par une grande puissance. Il ne s'agit pas ici de critiquer la portée de nos investissements consacrés à la défense, ni de commenter l'esprit combatif des Canadiens (qui selon moi s'inscrit parmi les meilleurs au monde). Il s'agit plutôt d'une réflexion sur la réalité stratégique avec laquelle les gouvernements successifs ont eu à composer. Bien que nous soyons profondément convaincus qu'aucune grande puissance ne menace directement notre territoire, à l'heure actuelle et dans un avenir rapproché, il est utopique de penser qu'un tel danger ne pourrait pas survenir au cours des dix prochaines années. Une autre réalité stratégique s'inscrit dans notre proximité avec les États-Unis, et dans bien des cas, dans les intérêts que nous avons tous deux et qui sont inextricablement liés, ainsi que les risques attendant aux mesures conscientes, inconscientes ou négligentes qui pourraient être prises par nos grands amis et voisins du Sud.

Ces réalités stratégiques ont incité les gouvernements successifs à tirer certaines conclusions fondamentales. Tout d'abord, nous dépendrons nécessairement de l'aide des autres pays en cas d'attaque menée par un ennemi puissant. En deuxième lieu, nous devons conclure des accords avec ces alliés pour assurer notre défense. Troisièmement, nous devons investir suffisamment dans notre propre capacité défensive à l'échelle nationale afin de maintenir notre crédibilité auprès de nos alliés, de façon à pouvoir réagir aux simples menaces et aux incursions en notre qualité de nation souveraine. Quatrièmement, nous devons investir suffisamment dans des capacités de déploiement que nous pouvons échanger pour défendre nos alliés, toujours dans l'optique de maintenir la crédibilité de nos ententes et aussi pour réagir en toute autonomie si nos intérêts étaient menacés à faible échelle. Cinquièmement, étant donné les limites énoncées ci-dessus, dans l'éventualité où nos intérêts sont menacés, une intervention précoce, à distance et d'une manière qui correspond à nos capacités est préférable plutôt que faire face à la menace sur notre territoire. Et, pour conclure, un effort concerté, visant à réduire la probabilité d'une attaque sur notre territoire et contre nos intérêts, en investissant dans la paix, la sécurité, l'ordre international fondé sur les règlements, le dialogue et la compréhension, en en faisant la promotion de ces aspects, permettra d'atténuer les risques et la fréquence d'avoir à adopter les cinq premières conclusions.

Il y a un rôle à jouer pour l'application des capacités militaires à la sixième conclusion dans un contexte pangouvernemental, mais celui-ci ne devrait pas définir les besoins des FAC. Les FAC doivent être formées pour atteindre leurs objectifs, du moins un minimum d'objectifs dans les cinq premiers domaines, pour assurer la sécurité de notre nation. Cela nécessite une part de jugement considérable, une gestion des risques réalistes et un équilibre délicat de nos précieuses ressources nationales, mais à la lumière des réalités stratégiques auxquelles nous sommes confrontés, la gamme des possibilités offertes au gouvernement n'est pas aussi vaste qu'on voudrait. C'est pour cette raison que les résultats des divers examens de notre politique de défense menés au fil des ans n'ont guère changé. Nous sommes inévitablement portés à établir une défense qui regroupe des forces équilibrées, aptes au combat et déployables à l'échelle mondiale, pouvant collaborer avec les forces de nos alliés et capables d'agir de manière autonome ici et à l'étranger en cas d'imprévu. Toute tentative visant à pousser la spécialisation ou à mettre l'accent sur des risques spécialisés liés à la capacité réduit notre capacité d'agir de manière autonome et nous n'avons plus la possibilité de revenir sur nos décisions en termes de choix lorsque nous les prenons en collaboration avec nos alliés.

Pour toutes ces raisons, je ne pense pas que les questions de l'examen de la politique de défense concernent l'objet ou le moment. Même l'endroit peut s'avérer trompeur – qui aurait pu prévoir qu'une opération en Afghanistan se serait poursuivie pendant tant d'années? Le gouvernement doit répondre aux principales questions que voici : combien, à quel moment et pour combien de temps, combien en même temps et quels sont les risques? Dans un contexte de forces équilibrées, aptes au combat et déployables à l'échelle mondiale, les réponses à ces questions permettent de prendre une décision éclairée quant aux besoins des FAC en matière de ressources (taille, forme, capacité et état de préparation) ou, inversement, les contraintes en matière de ressources limitent les réponses à ces questions. Par conséquent, je recommande que l'on consacre une grande partie de notre examen à répondre à ces questions.

Je suis conscient du temps qui m'a été alloué et, maintenant que j'ai décrit mon
Notre gouvernement n'a pas mis en place de système efficace pour gérer les risques et les investissements associés au développement des capacités militaires ou pour établir un réel

orientation générale et mes opinions sur la défense canadienne, permettez-moi de vous présenter quelques idées pour enrichir le débat de la semaine prochaine.

Les Canadiens ne disposent pas de tous les renseignements nécessaires pour comprendre le processus de gestion des fonds publics à l'échelle fédérale, et ont été encouragés à considérer les centaines de millions – ou de milliards – de dollars dépensés en capacités militaires comme intrinsèquement voués au gaspillage et foncièrement inutiles. Mis en contexte, le gouvernement fédéral dépense annuellement moins d'argent pour maintenir l'établissement de défense que pour rembourser notre dette nationale. Le gouvernement a la responsabilité d'informer les citoyens des coûts raisonnables et nécessaires liés à la conduite des affaires, en tant que pays, et a convenu de rendre des comptes sur la façon dont il gère ces dépenses.

Je suis d'avis qu'il existe une culture d'intolérance aux risques qui a infecté le niveau fédéral (sur le plan financier pour ce qui est des fonctionnaires et sur le plan politique dans le cas des ministres) – qui a mené le gouvernement à privilégier le recours à des processus supplémentaires, à une validation tierce du travail des agents responsables et à une série de retards dans l'atteinte des objectifs. Il semble en effet qu'on considère le fait de ne pas dépenser pour atteindre les objectifs prévus comme un résultat souhaitable pour les Canadiens. Je ne suis pas de cet avis. À mon avis, au cœur même de la question, il n'existe aucune mesure d'imputabilité réelle associée aux coûts des retards ou à l'impossibilité de fournir la capacité. Cela ne cadre pas avec le désir d'améliorer l'innovation et la compétitivité industrielle du Canada à l'échelle internationale et limite l'acquisition de la défense à une gamme de choix « militaires sur étagère ». Un choix clair en matière de politique doit être fait et appuyé par une affectation efficace des ressources et des procédures.

En dépit de la petite taille de notre force, le principe du « tout ou rien » au renouvellement de la flotte introduit des risques et des complexités qui pourraient l'emporter sur les avantages. Il faudrait envisager de remplacer plus régulièrement une partie de la flotte (véhicules, aéronefs et navires) par des technologies disponibles en vertu d'un cadre d'acquisition rapide, malgré les coûts supplémentaires et les défis associés à l'exploitation et à l'entretien d'une flotte mixte. De plus, des contrats de location devraient être envisagés pour des fonds de capacité de plus petite taille, comme les petits avions de transport, les navires auxiliaires, les véhicules sans pilote, les véhicules présents dans le pays, etc.) et examinés dans une analyse de rentabilité de haut niveau. Le fonds d'immobilisation et les budgets d'exploitation devraient s'adapter en fonction de cette approche.

Le Canada ne s'est pas doté d'un régime efficace pour recenser, surveiller, contrôler et intervenir en cas d'événements dans l'Arctique. Il ne s'agit pas d'une fonction essentiellement militaire (bien qu'il existe un rôle à jouer en ce qui a trait à l'aide militaire) et les principaux éléments de l'infrastructure nécessaire pour assurer le contrôle gouvernemental efficace de ces espaces nationaux ne devraient pas être financés à même le petit budget alloué aux capacités de défense. Le gouvernement devrait s'engager immédiatement et investir dans un système de systèmes permettant les communications à débit binaire élevé, la sécurité maritime dans les eaux intérieures et archipélagiques, l'infrastructure de transport aérien et terrestre efficace; et surveiller les activités en zones éloignées.

Dans un environnement où les ressources sont limitées, le gouvernement doit déterminer les aspects des dépenses en matière de défense qui sont souhaitables, mais qui ne contribuent pas à la capacité de défense ou à la gestion institutionnelle, et transférer ces derniers dans des enveloppes distinctes ou à d'autres organismes. La gestion des biens patrimoniaux, les

paiements en remplacement d'impôts pour l'infrastructure et l'établissement de défense, le programme national des cadets et les coûts associés aux bases et à l'infrastructure militaires excédentaires, par exemple, peuvent tous revêtir une certaine importance, pour diverses raisons. C'est certainement vrai pour le programme des cadets qui doit continuer de croître et de prospérer. Toutefois, ces dépenses importantes ne devraient pas être dissimulées dans l'allocation de fonds prévue par le Parlement pour créer et maintenir notre capacité et nos institutions militaires.

Je m'arrêterai ici pour le moment, en espérant poursuivre la discussion à la table ronde la semaine prochaine. Yours aye,

A.B. Donaldson