

Le prochain examen de la politique de défense ne devrait pas modifier l'approche dépassée Protection, Sécurité, Engagement : questions et réponses avec Kim Richard Nossal

par LE PERSONNEL DU *HILL TIMES* 11 AVRIL 2022

Selon l'expert en approvisionnement de l'Université Queen's, les huit milliards de dollars sur cinq ans inclus dans le budget représentent une « modeste augmentation du budget de la défense ».

Le prochain examen de la politique de défense est unique dans l'histoire du Canada. C'est la première fois qu'un premier ministre procède à deux reprises à un examen au cours de son mandat, mais il est peu probable que les résultats soient différents de ceux obtenus par le passé, selon Kim Richard Nossal, expert en approvisionnement.

« Nous allons constater que nous faisons trois choses dans le monde : nous assurons la sécurité du Canada, nous défendons l'Amérique du Nord et nous sommes présents dans le système international », a-t-il déclaré dans une entrevue qu'il a accordée le 7 avril dernier, après la présentation du budget fédéral, qui prévoit plus de huit milliards de dollars en dépenses consacrées à la défense et un examen complet de la politique de défense.

« En d'autres termes, Protection, Sécurité, Engagement, a-t-il déclaré, en faisant référence au [titre de la politique de défense de 2017](#) du ministère de la Défense nationale. « Le problème de cette approche est qu'elle ne vous dit pas à quoi l'argent devrait être consacré en matière de défense. »

Le premier ministre Justin Trudeau (député de Papineau, au Québec) est le seul à avoir choisi d'examiner la politique de défense à deux reprises au cours de son mandat, et selon M. Nossal, le « réaliste » en lui s'attend à ce que le prochain examen « ressemble exactement à tous les autres examens de la politique de défense qui ont été publiés depuis les années 1960 ».

M. Nossal, professeur émérite au Centre for International and Defence Policy de l'Université Queen's, a rejoint la semaine dernière le rédacteur en chef du *Hill Times*, Peter Mazereeuw, hôte du *Hot Room* podcast, pour discuter de tout ce qui concerne la Défense et l'annonce des milliards de dollars prévus au budget de la semaine dernière.

Une bonne partie de leur discussion a porté sur l'approvisionnement, le processus par lequel le Canada achète de nouveaux équipements pour son armée, des armes de poing aux chasseurs à réaction et aux navires de la marine. Dans son livre de 2016, *Charlie Foxtrot: Fixing Defence Procurement in Canada*, M. Nossal a documenté certaines des bévues les plus notoires de l'histoire canadienne en ce qui a trait à l'approvisionnement en matière de défense, depuis le fusil Ross de la Première Guerre mondiale jusqu'au programme actuel de remplacement des chasseurs à réaction.

L'auteur a déclaré qu'il avait écrit *Charlie Foxtrot* pour tenter d'expliquer les approvisionnements en matière de défense et « pourquoi l'incroyable gaspillage de ressources est devenu si normal que les gouvernements peuvent jeter et jettent des centaines de millions de dollars, apparemment sans même y réfléchir à deux fois, et certainement sans jamais en subir les conséquences ».

Il conclut que si l'approvisionnement en matière de défense au Canada présente des problèmes bureaucratiques, le problème est en fin de compte politique. À savoir que les Canadiens ne sont pas prêts à dépenser suffisamment

d'argent pour la défense afin de payer une force armée capable de faire toutes les choses que les politiciens disent qu'elle devrait faire.

Il a également constaté que les gouvernements dépensent trop en utilisant l'approvisionnement en matière de défense comme un programme de subventions industrielles, que les ministres prennent de mauvaises décisions en matière d'approvisionnement afin d'échapper à un embarras politique et que les députés de l'opposition attaquent les projets d'approvisionnement pour se faire du capital politique, ce qui incite le gouvernement à prendre de mauvaises décisions.

Voici la conversation entre MM. Nossal et Mazereeuw, alors qu'ils discutent des raisons pour lesquelles le Canada a de la difficulté à bien gérer l'approvisionnement en matière de défense depuis des décennies. Cette entrevue a été modifiée pour des raisons de longueur et de clarté.

M. Mazereeuw — Bien des choses se sont produites dans le monde de la politique et de l'approvisionnement en matière de défense depuis 2016, date à laquelle vous avez publié *Charlie Foxtrot*, notamment la parution en 2017 du document d'orientation du gouvernement libéral intitulé *Protection, Sécurité, Engagement*, qui promettait des investissements massifs dans la défense. Et encore récemment, la décision du gouvernement de choisir une nouvelle fois le chasseur à réaction F-35 pour remplacer notre ancienne flotte. Dans le budget de 2022, le gouvernement a annoncé un **montant supplémentaire de huit milliards de dollars sur cinq ans pour l'armée canadienne et a promis d'entreprendre une révision de la politique de défense du Canada. Alors, que pensez-vous des événements du [jour du budget] et des six dernières années? Le gouvernement a-t-il tiré des leçons? Sommes-nous sur la bonne voie?**

M. Nossal — Je doute que le gouvernement ait tiré des leçons. De toute évidence, le gouvernement libéral a été poussé dans cette direction par la transformation de la mondialisation depuis son arrivée au pouvoir en 2015. Il faut observer deux tendances importantes. La première est, essentiellement, la montée des actes agressifs de la Chine et la poursuite des activités malveillantes de la Russie, en particulier au cours des deux derniers mois. Autrement dit, le retour des jeux politiques entre les grandes puissances d'une manière à laquelle le gouvernement, lorsqu'il est arrivé au pouvoir en 2015, ne pensait pas vraiment.

La seconde est une transformation fondamentale de notre relation avec les États-Unis, dans le contexte de la politique étasunienne. L'élection de Donald Trump en 2016, et le fait que 74 millions d'Américains ont jeté un regard sur quatre années de présidence Trump et se sont dit à eux-mêmes et entre eux : « Nous en voulons encore quatre de plus. » Ces deux éléments – la politique des grandes puissances, d'une part, et la transformation radicale de la politique américaine, d'autre part – ont essentiellement poussé le gouvernement canadien à prendre acte de certaines réalités. Dans une large mesure, nous l'avons vu dans les annonces [du budget] : tout d'abord, la promesse d'un nouvel examen de la défense, et ensuite, une augmentation assez faible du budget de la défense, ces milliards de dollars étant répartis sur une période de cinq ans.

M. Mazereeuw — Selon certains experts, le montant d'argent n'est pas en cause. Ce n'est pas tant que nous ne dépensons pas assez, c'est que nous ne pouvons pas le dépenser, nous ne pouvons pas effectuer les transactions. D'après vos recherches, qu'avez-vous appris sur ce problème?

M. Nossal — Vous avez cerné une des graves difficultés, à savoir, si vous regardez combien d'argent le ministère de la Défense nationale n'a pas utilisé chaque année, parce qu'il ne peut pas le dépenser, c'est un problème sérieux. Je

veux dire, il existe un certain nombre de problèmes. Le personnel est un problème, le seul fait de trouver le bon nombre de personnes qui veulent rejoindre les forces armées. Mais les dépenses pour l'achat d'équipement constituent un problème majeur. Il me semble que ce que le gouvernement doit faire, c'est s'attaquer à ce problème particulier.

M Mazereeuw — Vous avez mentionné dans votre livre qu'étonnamment très peu de personnes au sein du gouvernement ont l'expertise pour faire ce travail d'approvisionnement.

M. Nossal — Je n'ai pas de chiffres précis, mais la plupart des personnes qui étudient l'approvisionnement en matière de défense au Canada notent que dans la décennie dite de la noirceur – cette période de 1994 à 2004 où le budget de la défense a été considérablement réduit et où il n'y a eu aucun nouveau programme de financement important – le ministère de la Défense nationale et le gouvernement canadien ont essentiellement perdu un grand nombre de personnes qui savaient comment s'y prendre pour acquérir du matériel de défense. Les gens qui, dans les années 1970 et 1980, ont passé leur vie à traiter avec le secteur privé pour acquérir du matériel pour la défense, des systèmes d'armes pour les Forces canadiennes, eh bien, ils sont tous partis. Et la difficulté fondamentale, depuis lors, a été de reconstruire cette capacité bureaucratique. C'est un problème. Certes, il ne s'agit pas du problème le plus important, mais cela reste un problème. Il faut avoir en poste des fonctionnaires qui savent ce qu'ils font.

M Mazereeuw — Une nouvelle révision de la politique de défense a été annoncée dans le budget. La dernière remonte à 2017. Vous avez consacré beaucoup de temps dans votre livre à parler de ce genre de révisions de politiques et de la façon dont elles peuvent faire partie de la solution pour corriger le processus d'approvisionnement. Expliquez-nous : comment le gouvernement devrait-il procéder à cette révision?

M. Nossal — Normalement, nous devrions revoir la politique de défense lorsqu'un nouveau premier ministre est élu. Nous en avons donc eu une en 1964 et une en 1971, sous Pierre-Elliott Trudeau, une en 1987, sous Brian Mulroney, une en 1995, sous Jean Chrétien, une en 2005, sous Paul Martin, une en 2008, sous Stephen Harper, et enfin une en 2017, sous [Justin] Trudeau. M. Trudeau est unique en ce sens que c'est la toute première fois qu'un premier ministre canadien réexamine la question de la défense au cours de son mandat.

La question est donc de savoir si M. Trudeau va saisir l'occasion d'examiner sérieusement les dépenses annuelles de 20, 22 ou 24 milliards de dollars et pourquoi.

L'idéaliste en moi espère que le gouvernement jettera un regard sur le monde et évaluera la place du Canada sur la scène mondiale, qu'il déterminera ce que nous pouvons et devons faire et qu'il rédigera une politique de défense qui reflète cette évaluation géostratégique. Le réaliste en moi dit essentiellement que ce que nous allons trouver, c'est que la prochaine révision de la défense ressemblera exactement à toutes les révisions de la défense qui ont été effectuées depuis les années 1960. C'est-à-dire que nous allons constater que nous faisons trois choses dans le monde : nous assurons la sécurité du Canada, nous défendons l'Amérique du Nord et nous sommes présents sur la scène internationale. En d'autres mots, Protection, Sécurité et Engagement. Et essentiellement la politique Protection, Sécurité et Engagement a dit ce que toutes les révisions de défense ont dit dans le passé. Le problème de cette approche est qu'elle ne vous dit pas à quoi l'argent devrait être consacré en matière de défense. J'espère donc que le gouvernement procédera à une révision et que, de cette révision – de cette description de ce que sera le rôle du Canada dans le monde – découleront des propositions logiques en matière de dépenses relatives à la défense.

M Mazereeuw — Comment le gouvernement devrait-il structurer sa prochaine révision pour obtenir l'adhésion de l'opposition?

M. Nossal — L'absence de collaboration bipartite a été un problème récurrent au cours des 25 à 30 dernières années. Pendant la guerre froide, la collaboration bipartite entre les principaux partis au pouvoir a été importante. Mais depuis la fin de la guerre froide, il y a eu une véritable fracture. Ce qu'il faut maintenant, c'est que le gouvernement libéral tende la main au Parti conservateur du Canada sur la question de la défense et voie dans quelle mesure il peut y avoir un consensus bipartite sur ce à quoi ressemble le monde et ce que le Canada doit faire. Il est probable que ce consensus puisse être étendu au Bloc Québécois, car ce dernier a, en fait, une vision très réaliste de la politique mondiale. L'idéal serait de faire front commun et de voir s'il y a une possibilité d'étendre ce consensus au Nouveau Parti démocratique et au Parti vert. Essentiellement, ce qu'il faut faire en tout premier lieu, c'est de s'assurer qu'il y a un consensus entre les deux principaux partis et le Bloc.

M Mazereeuw — Le gouvernement a récemment annoncé qu'il entamait des négociations pour acheter une série de F-35. Il y a une longue histoire ici entre les deux parties. Quelles leçons pouvons-nous tirer de l'état actuel de cet appel d'offres?

M. Nossal — La leçon que nous pouvons tirer, en tant que citoyens et contribuables canadiens, est que nous devons être beaucoup plus en colère contre la façon dont nos gouvernements et les partis d'opposition ont fait de la politique avec cet appel d'offres en particulier. Car le gouvernement conservateur de Stephen Harper a commencé à se livrer à des jeux politiques avec l'acquisition des F-35. Il avait des arguments extrêmement solides pour opter pour un contrat à fournisseur unique, ce qu'il a fait en 2010. Mais il a décidé que l'élément clé était l'avantage partisan. Il a donc pris des raccourcis, n'a fait aucun effort pour rallier l'opposition libérale et a traité l'acquisition comme une sorte de grande séance photo. Et, essentiellement, l'opposition libérale a statué que si le gouvernement allait jouer au plus fin avec cet approvisionnement, alors elle le ferait elle aussi. Ainsi, à partir de 2010, l'opposition libérale a essentiellement transformé l'acquisition des F-35 en un gigantesque enjeu politique. Et elle l'a fait pendant toute la décennie. Et ce n'est que maintenant que nous arrivons enfin au terme de ce petit jeu particulier. C'est la leçon que je tirerais de ce processus.

M Mazereeuw — Je voudrais revenir sur les retombées industrielles, sur l'idée que si nous achetons quelque chose pour notre armée – un navire, un chasseur à réaction, voire même quelque chose de plus banal –, nous ne pouvons pas simplement l'acheter « en vente libre ». Nous devons d'une manière ou d'une autre faire travailler le Canada en construisant des moteurs ou des balles ou en participant à la chaîne d'approvisionnement ici. Devons-nous sevrer les politiciens de cet aspect de subvention politique à l'égard de l'approvisionnement? Et dans l'affirmative, comment pensez-vous que nous devrions nous y prendre?

M. Nossal — Je pense que cela a en fait du sens de s'approvisionner de certains systèmes d'armes sur le marché local. Un de mes collègues l'a dit très clairement : vous ne pouvez pas simplement entrer dans un magasin et acheter un navire de combat de surface, ce que la Défense nationale appelle notre prochaine flotte de navires de guerre. Il est donc logique d'essayer de créer, comme l'a fait le gouvernement Harper en 2010, une industrie de la construction navale et de la faire fonctionner sur une période de 50 ou 60 ans. Il y a des pièces d'équipement qu'il n'est pas du tout logique de construire au pays ou d'exiger que les entreprises desquelles nous achetons ces produits doivent fournir au Canada un montant équivalent en termes de création d'emplois ou d'avantages locaux, régionaux ou technologiques.

Gardez à l'esprit qu'en fait, au cours des 15 dernières années, nous avons acheté des produits en vente libre lorsque nous en avons besoin. Lorsque nous étions en Afghanistan et que nous avions besoin d'obusiers, nous sommes allés acheter des obusiers. Il n'y a eu aucune retombée industrielle. Nous les avons tout simplement achetés et déployés en Afghanistan.

Et comment sevrer les politiciens de cela? L'une des façons d'y parvenir consiste essentiellement à rappeler sans cesse aux députés qu'un dollar consacré à la défense devrait être dépensé principalement pour acheter du matériel de défense, plutôt que de reproduire ce que le Canada a fait au cours des 50 ou 60 dernières années. Et cela consiste à considérer que les dollars affectés à la défense servent à acheter d'autres choses, comme des retombées régionales, que les politiciens régionaux adorent.

M Mazereeuw — Je voudrais terminer en vous interrogeant sur l'invasion de l'Ukraine. Une grande partie de votre livre revient sur la conclusion que le Canada va probablement devoir limiter la portée de son armée parce que les Canadiens ne sont tout simplement pas prêts à payer une armée qui peut faire toutes les choses que nous aimons penser qu'elle devrait faire. Pensez-vous que ce qui se passe en Ukraine va changer les mentalités publiques et créer une plus grande volonté politique de renouveler de manière significative le matériel militaire, pas seulement ce mois-ci, mais dans quelques années?

M. Nossal — Je pense que la guerre que mène la Russie contre l'Ukraine va changer l'attitude des Canadiens, mais pas de façon spectaculaire. Historiquement, les Canadiens ont été tout à fait disposés à faire des sacrifices monétaires et humains pendant les périodes de grandes guerres systémiques : la Grande Guerre de 1914 à 1918 et la Seconde Guerre mondiale de 1939 à 1945. Mais généralement, pendant les périodes de paix – une paix systémique étendue –, les Canadiens ont tendance à être assez avares. Et l'invasion de l'Ukraine est un événement qui va faire bouger les choses, mais seulement un peu.

La montée en puissance d'une Chine qui s'affirme davantage fera bouger un peu les choses. Cela permettra au gouvernement libéral de faire le même genre d'annonce de financement qu'il a fait [dans le budget] en ce qui concerne la défense. Et l'attitude sera essentiellement « Oh, c'est tout? », plutôt que de critiquer ce type de dépenses militaires. Je pense donc qu'à court et à moyen terme, les Canadiens seront un peu plus d'accord pour investir plus dans la défense. Je ne crois pas que nous allons avoir l'impression de dépenser pour la défense, comme, par exemple, les Australiens [qui] consacrent 2 % du PIB à la défense. Nous aurons du mal à atteindre 1,5 % de notre PIB en dépenses militaires.

La décision de faire appel à un fournisseur unique pour les F-35 a été le point de départ du chaos qui a suivi – Alan Williams

Objet : « Re-arming the military avec Kim Richard Nossal », (*The Hill Times* Hot Room, 8 avril, épisode 93). J'aimerais commenter deux des points soulevés par Kim Richard Nossal dans son récent entretien avec Peter Mazereeuw.

Tout d'abord, M. Nossal fait de nombreuses observations perspicaces et utiles. Toutefois, il a tort lorsqu'il affirme que le gouvernement conservateur de Stephen Harper avait « des arguments extrêmement solides » pour aller de l'avant avec un contrat à fournisseur unique pour les F-35A en 2010. En fait, rien n'est plus éloigné de la vérité. Les arguments avancés à l'époque par le gouvernement, selon lesquels le F-35A était le meilleur avion au meilleur coût, et qu'il apporterait les meilleures retombées économiques, laissent à désirer.

Pour ce qui est des coûts, en 2010, le coût moyen d'achat d'un F-35A était d'environ 126 millions de dollars, y compris le coût du moteur. Toutefois, à cette époque, Lockheed Martin en était à son quatrième contrat de production initiale à faible taux. Les coûts étaient beaucoup plus élevés que prévu et des retards se produisaient. Encore plus inquiétant : les coûts du cycle de vie. Les coûts horaires de l'avion ont été estimés à plus de 30 000 \$ l'heure, soit le double de ceux du F-18 Super Hornet.

Pour ce qui est des capacités du F-35A, en 2010, il était impossible d'affirmer que c'était le meilleur avion pour le Canada. Il était encore au stade embryonnaire de développement. Au moment de l'annonce, le logiciel du bloc 1 n'était pas encore terminé. Le calendrier des futures mises à jour du logiciel était toujours en cours d'élaboration. Personne ne pouvait être assuré de ses capacités.

Pour ce qui est des retombées économiques, elles seraient certainement nombreuses. En fait, c'est la raison pour laquelle j'ai signé le protocole d'accord avec les États-Unis en février 2002, engageant le Canada dans le programme. Sans cette adhésion au programme, notre industrie aurait été exclue des appels d'offres pour des contrats d'une valeur de 200 milliards de dollars. Néanmoins, il a été reconnu à l'époque que ces retombées industrielles n'étaient pas garanties et qu'elles seraient dérisoires par rapport au niveau des avantages que les soumissionnaires devraient garantir pour une juste concurrence.

Lorsque l'on dépense des milliards de dollars de l'argent des contribuables, il est absolument essentiel que le processus soit transparent. De surcroît, la seule façon de s'assurer objectivement que l'armée obtient le meilleur produit pour répondre à ses besoins, c'est grâce à un droit sur la concurrence. La décision de faire appel à un fournisseur unique en 2010 était inutile et a été à l'origine du chaos qui a suivi.

Ensuite, M. Nossal a posé la question à savoir si M. Trudeau a saisi l'occasion d'examiner sérieusement les dépenses annuelles de 20, 22 ou 24 milliards de dollars et pourquoi. À mon avis, les vraies questions sont de savoir si le ministère de la Défense nationale fournira une évaluation honnête du coût de la politique de défense proposée par le gouvernement et si ce dernier acceptera ce niveau de financement ou modifiera sa politique pour la concilier avec le montant du financement qu'il souhaite fournir.

Alan Williams

Ancien sous-ministre adjoint du matériel, MDN

Ottawa (Ontario)