



HOUSE OF COMMONS
CANADA

FAIRE FACE À NOS RESPONSABILITÉS

**L'ÉTAT DE PRÉPARATION DES FORCES
CANADIENNES**

**Rapport du Comité permanent de la
défense nationale et des anciens combattants**

**David Pratt, député.
Président**

**Leon Benoit, député
David Price, député
Vice-présidents**

Mai 2002

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

FAIRE FACE À NOS RESPONSABILITÉS
L'ÉTAT DE PRÉPARATION DES FORCES
CANADIENNES

Rapport du Comité permanent de la
défense nationale et des anciens combattants

David Pratt, député
Président

Leon Benoit, député
David Price, député
Vice-présidents

Mai 2002

COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

PRÉSIDENT

David Pratt

VICE-PRÉSIDENTS

Leon Benoit

David Price

MEMBRES

Rob Anders

Claude Bachand

Colleen Beaumier

Robert Bertrand

Stan Dromisky

Cheryl Gallant

John O'Reilly

Janko Perić

Louis Plamondon

Carmen Provenzano

Peter Stoffer

Elsie Wayne

Bob Wood

ANCIENS MEMBRES

Roy Bailey

Peter Goldring

Art Hanger

Judi Longfield

Geoff Regan

Bryon Wilfert

GREFFIER DU COMITÉ

Diane Deschamps

PERSONNEL DE RECHERCHE

*De la Direction de la recherche parlementaire
de la Bibliothèque du Parlement*

Wolf Koerner, attaché de recherche
Michel Rossignol, attaché de recherche

LE COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a procédé à un examen de l'état de préparation des Forces canadiennes.

Le Comité a entendu à ce sujet des témoignages dont le résultat est contenu dans ce rapport, qu'il dépose comme étant sa réflexion sur la capacité des Forces canadiennes de respecter ses engagements.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 : LE NOUVEL ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE	5
A. Menaces.....	6
B. Terrorisme.....	7
C. Défense du territoire intérieur.....	9
CHAPITRE 2 : LES LIMITES DE LA POLITIQUE ACTUELLE	13
A. Le Livre blanc sur la défense de 1994.....	13
B. Critiques.....	14
C. Le lien entre la politique étrangère et la politique de défense.....	17
D. Renseignement.....	19
CHAPITRE 3 : L'ÉTAT DE PRÉPARATION, POURQUOI?	25
A. Planification fondée sur la capacité.....	29
B. Évaluer l'état de préparation opérationnelle.....	32
CHAPITRE 4 : LES MILITAIRES CANADIENS ET LA STABILITÉ INTERNATIONALE	41
A. État de préparation de l'Armée de terre.....	41
B. Transformation de l'Armée de terre.....	44
C. Participation des industries canadiennes.....	45
D. Force spéciale.....	46
E. Restructuration de la Réserve de la Force terrestre.....	47
F. Engagement du Canada à participer aux forces multinationales.....	51
G. Nécessité d'une capacité de transport maritime.....	52
H. Transport aérien stratégique et tactique.....	54
I. Logistique.....	57
J. Force maritime.....	59
K. Aéronefs maritimes.....	62
L. La modernisation du reste de la Force aérienne.....	66
M. À propos de la planification à long terme.....	68
CHAPITRE 5 : DÉFENSE DU CANADA	71
A. État de préparation et défense du territoire.....	71
B. Surveillance de l'espace aérien et NORAD.....	72

C. Surveillance des zones côtières et autres	74
D. Relation avec le Commandement américain du Nord	76
E. Contributions militaires à la défense du territoire.....	78
F. Protection des infrastructures essentielles	79
CHAPITRE 6 : LE PRINCIPAL ATOUT DES FORCES CANADIENNES :	
LEUR EFFECTIF	83
A. Qualité de vie.....	83
B. Soins des militaires blessés.....	84
C. Recrutement.....	87
D. Leadership.....	89
CONCLUSION	91
LISTE DES RECOMMANDATIONS	93
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS	99
ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES	107
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	109
OPINION DISSIDENTE — BLOC QUÉBÉCOIS.....	111
PROCÈS-VERBAL	117

INTRODUCTION

Nous devons comprendre que la guerre n'est pas un passe-temps anodin, qu'elle est plutôt la plus grande abomination, et que nous devons éviter d'y jouer. — Tolstoï

Le présent rapport sur l'état de préparation des Forces canadiennes (FC) est le fruit d'une année entière d'audiences. Jamais n'avons-nous voulu réécrire la politique de défense du Canada ou prétendre que nous pouvions faire mieux que les professionnels pour restructurer les FC. Nous pensons que notre rôle est d'aider les FC à tout le moins à récupérer une partie de ce qu'elles ont besoin pour demeurer une force de combat professionnelle.

La réponse du gouvernement à nos rapports antérieurs a été à la fois encourageante et désappointante. Nous comprenons parfaitement qu'il est impossible de donner suite à toutes nos demandes, mais il demeure que les FC sont encore sous-financées et continueront de l'être à long terme. Le Comité n'est pas habilité à affecter des fonds ni à légiférer pour modifier les programmes : il doit s'en tenir à des recommandations. Notre réussite dépend de la mesure dans laquelle le gouvernement nous prêtera une oreille attentive, d'où la nécessité d'agir de manière responsable en formulant des recommandations qui sont du domaine du possible.

Nous voulons constituer une force positive, un intermédiaire qui communiquera clairement au gouvernement les besoins et aspirations de nos militaires et, de fait, des Forces canadiennes en tant qu'institution. Nous espérons aussi susciter les changements qui aideront les FC à relever les nombreux défis qui les attendent. Quelles que soient les recommandations qui seront retenues et celles qui ne le seront pas, nous postulons d'entrée de jeu que le **statu quo est inacceptable**. Cela dit, pour accomplir notre mission, nous ne devons pas nous éloigner du bon sens et devons favoriser ce qui fonctionne. La formulation des politiques est un art pragmatique consistant à privilégier ce qui est raisonnable, abordable et réaliste. Le mandat de notre groupe étant de formuler des recommandations sérieuses au gouvernement, nous n'avons pas le luxe de viser la solution parfaite ni de dresser des plans visionnaires.

Les FC doivent être prêtes à accepter un cadre stratégique qui ne repose plus sur toutes les hypothèses d'antan. Ceci étant dit, nous ne partons pas de zéro. Nous n'aurons pas à combattre au front central en Europe, les Russes ne sont plus notre principale source d'inquiétude, l'Europe est de plus en plus en mesure de se défendre elle-même et les menaces asymétriques sont devenues une réalité incontournable. Parallèlement, nous n'avons pas de raison valable de quitter l'OTAN, nous continuerons de participer activement aux activités de NORAD, notre principal allié demeurera les États-Unis, nous serons de nouveau appelés à participer à des missions de maintien de la paix et notre tradition multilatéraliste influera encore nos choix.

Il nous semble important que les FC soient parfaitement en mesure de relever les défis qui viennent. Nous avons beaucoup entendu parler lors de nos analyses précédentes d'équipement vétuste, de moral à plat, de conditions de vie inadéquates, de formation insuffisante, de rythme insoutenable des opérations, de manque de fonds, etc. Nous nous sommes déjà penchés sur certains des principaux problèmes dans nos rapports précédents, mais il faut plus encore. La surutilisation de nos forces ces dernières années a peut-être affaibli leur capacité opérationnelle. En effet, le trop grand nombre d'engagements a entraîné une réduction du temps disponible pour la formation et la récupération. La restructuration a dû être reportée, et il a fallu travailler avec des unités qui n'étaient peut-être pas parfaitement outillées dans le nouveau contexte de la menace. Lorsque les urgences ponctuelles accaparent tout le temps dont on dispose, l'analyse et la réflexion prospectives deviennent, par la force des choses, un luxe.

La capacité opérationnelle ne se limite pas à une question d'équipement et de stratégie. C'est une chose de posséder la meilleure technologie et les commandants supérieurs les plus avant-gardistes, mais il importe encore plus de pouvoir compter sur des troupes en nombre suffisant, bien formées et enthousiastes pour défendre les intérêts supérieurs du pays. À l'inverse, un bon équipement a certainement des effets positifs sur le moral. Les choix doivent être exercés quelque part entre ces deux pôles.

Trop longtemps, les FC ont dû sacrifier un élément en faveur d'un autre. Nous avons bien vu comment les questions liées à la qualité de vie ont dû céder le pas à d'autres considérations essentielles, d'ordre financier. Pour assurer la capacité opérationnelle, il faut analyser toutes les facettes : qualité de vie, formation, équipement, études et leadership. Nous devons également bien comprendre « ce à quoi nous nous préparons ». La structure de nos forces doit pouvoir s'intégrer au cadre stratégique que nous souhaitons leur imposer.

Même si nos rapports précédents n'ont pas porté directement sur l'état de préparation, ils ont néanmoins eu une incidence importante à ce chapitre. En effet, dans le rapport intitulé *Pour aller de l'avant — Plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de la vie dans les Forces canadiennes*, nous avons formulé une série de recommandations qui ont énormément aidé à relever le moral des troupes des FC et de leurs familles. Le 25 novembre 1999, le Comité a adopté une motion, qui a été déposée subséquemment à la Chambre des communes, dans laquelle le gouvernement était prié « ...de lancer immédiatement un programme quinquennal de revitalisation et de modernisation des Forces canadiennes, ce qui devrait accroître considérablement le budget du ministère de la Défense nationale en pourcentage du PIB ». Par la suite, dans notre *Étude sur les acquisitions*, nous avons incité le gouvernement à accélérer l'achat de l'équipement requis et suggéré des moyens pour améliorer le processus global d'acquisition.

Dans notre *Rapport sur les plans et les priorités* déposé en juin 2001, nous avons notamment recommandé que le gouvernement revoie ses plans de financement des deux prochains exercices dans l'optique d'augmenter le budget du ministère de la Défense nationale. Finalement, en novembre 2001, notre Comité a déposé son rapport *État de*

préparation des Forces canadiennes : Réponse à la menace terroriste, dans lequel nous avons de nouveau recommandé d'accroître le budget du MDN. Encore là, nous avons demandé qu'on mette davantage l'accent sur la capacité de transport stratégique et qu'on augmente l'effectif de la Force spéciale.

Les Forces canadiennes n'ont pas reçu tout ce qui nous semblait nécessaire. Nous croyons que le Comité a réalisé des progrès et nous sommes déterminés à veiller à ce qu'on réponde aux besoins de nos troupes. Nous croyons également que les membres des FC ne devraient jamais participer à des déploiements pour lesquels ils ne sont pas bien préparés ou équipés.

En terminant, nous avons aussi réalisé que le concept de « sécurité » devait maintenant avoir un sens élargi. La menace des attaques terroristes et les risques d'utilisation des armes nucléaires, chimiques, biologiques et radiologiques nous montrent que la mobilisation de différents ordres de gouvernement est nécessaire pour assurer la sécurité des Canadiens et des Canadiennes. Les événements du 11 septembre nous ont fait comprendre clairement la nécessité de situer la sécurité dans une perspective à plusieurs niveaux et multigouvernementale pour mieux contrer la menace.

CHAPITRE 1 : LE NOUVEL ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE

Les événements tragiques du 11 septembre nous ont appris que nous ne devons pas prendre notre sécurité à la légère. Nous sommes vulnérables sur notre propre territoire et nous devons peut-être nous rendre loin pour assurer notre sécurité. Les opérations en Afghanistan ne visent pas le maintien ou le rétablissement de la paix. Ce sont des opérations de guerre. Les soldats que nous avons envoyés, au dire de tous, s'acquittent admirablement de leur tâche. Il y a eu toutefois au début quelques moments prêtant à la controverse. Nous faisons face à un « nouvel » ennemi, lequel nous a obligés à percevoir différemment la sécurité. L'environnement stratégique international dans lequel nous évoluerons dorénavant a compliqué les missions, l'organisation et la stratégie des Forces armées, au lieu de les simplifier. Notre armée doit déterminer la meilleure façon de se restructurer pour faire face aux dangers non traditionnels ou asymétriques qui nous menacent maintenant. La rivalité entre superpuissances a été remplacée par les dissensions intestines, le terrorisme transnational et les États en déroute. De telles conditions ne donnent pas lieu aux opérations de combat claires que les militaires préfèrent et pour lesquelles ils sont habituellement entraînés.

L'Afghanistan est représentatif du type de conflits auxquels les Forces canadiennes seront probablement mêlées dans un avenir prévisible. « Le terrain accidenté et les ennemis déterminés que nous rencontrons en Afghanistan posent d'énormes risques. Ce pays est également assez représentatif du genre d'environnement, tant sur le plan du terrain que sur le plan politique, que devront analyser les planificateurs militaires, puisque c'est dans cet environnement-là que se dérouleront probablement leurs opérations¹ ».

Ce genre de conflit convient mal à une force blindée, préparée à participer à une action d'envergure. Il convient davantage à une infanterie légère, si cette dernière est bien entraînée, bien équipée, bien dirigée et bien renseignée². C'est le genre d'environnement dans lequel le personnel de forces spéciales s'avérerait particulièrement efficace. Si nous continuons à mener ce genre de campagne, nous devons peut-être modifier la structure de nos forces et renforcer les capacités de certaines de ses composantes. Souplesse et déploiement rapide seront les mots d'ordre à l'avenir.

Le soi-disant « nouvel ordre international » ne s'ordonnera pas pour répondre aux idées préconçues des planificateurs militaires qui oeuvrent en fonction des hypothèses d'hier ou des politiciens qui estiment naïvement que nos forces ont tout ce dont elles ont

¹ Anthony Forster, analyste indépendant de la défense et du renseignement, exposé présenté au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, *Délibérations*, 23 octobre 2001.

² *Ibid.*



Un soldat du 3^e Bataillon, Royal 22^e Régiment, participe à un exercice de campagne dans le cadre d'un entraînement visant à préparer les troupes à la 9^e rotation de l'opération Palladium, la participation canadienne à la Force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine.

besoin. Si les événements du 11 septembre nous ont appris quoi que ce soit, c'est que nous ne pouvons pas nous retirer du monde ou refuser d'intervenir aux côtés d'alliés aux vues similaires.

A. Menaces

Il est très peu probable que le Canada soit appelé dans un avenir prévisible à participer à une guerre entre deux ou plusieurs grandes puissances. Nous ne pouvons pas éliminer complètement une telle possibilité, mais l'éventualité d'un tel conflit est très lointaine. Cependant, il est raisonnable de croire, étant donné notre expérience des dix dernières années, que nous serons certainement témoins de conflits graves d'une ampleur suffisante pour justifier le maintien d'une force militaire polyvalente et apte au combat, une force capable de « se battre aux côtés des meilleurs, contre les meilleurs ». Notre sécurité nationale exige que nous ayons

un effectif militaire capable de faire face aux situations suivantes, de concert avec nos alliés :

- les capacités asymétriques de certains États, y compris des armes de destruction de masse et des missiles;
- des menaces transnationales comme le terrorisme, le génocide, les organisations internationales liées au crime et à la drogue, les chefs de guerre, les questions de sécurité environnementale, les problèmes de santé et de maladies et les migrations illégales;
- les problèmes d'États en déroute liés au maintien de la paix, à l'aide humanitaire, au secours aux sinistrés ou à la reconstruction nationale;
- les urgences internes auxquelles les organismes fédéraux ou provinciaux ne peuvent pas faire face seuls;
- les menaces à l'égard de nos infrastructures d'information ou d'autres infrastructures essentielles³.

³ Pour approfondir quelques-unes de ces questions, voir Anthony C. Zinni, *A Military for the 21st Century: Lessons From the Recent Past*, Strategic Forum, juillet 2001.

Même un survol sommaire de ce qui précède montre que nous devons continuer de nous préoccuper de la « sécurité humaine ». Il nous incombe de veiller non seulement à notre propre sécurité et bien-être mais aussi à la sécurité et au bien-être de tiers. Nous ne pouvons pas espérer endiguer le terrorisme à long terme si nous ne nous penchons pas sur les déterminants structurels qui sont à sa base. Cela étant dit, notre priorité absolue doit être la souveraineté de notre propre nation, et la sécurité et le bien-être de la population canadienne. En dernière analyse, la seule façon d'y parvenir est de jouer un rôle utile en coalition avec nos plus proches alliés.

B. Terrorisme

La leçon la plus troublante des événements du 11 septembre a été de voir avec quelle facilité les terroristes ont fait payer un lourd tribut. Trop souvent, quand nous pensons aux armes de destruction de masse, nous imaginons la « valise nucléaire » ou les agents biologiques et chimiques, autant d'éléments qui demandent des connaissances technologiques ou scientifiques assez poussées pour assurer leur production. Certains sont peut-être disponibles sur le marché libre, mais on se doute bien qu'ils ne doivent pas être si faciles à obtenir.

Nous ne voulons pas dire que de telles méthodes ne seront jamais utilisées. Bien au contraire, nous devons nous montrer de plus en plus vigilants à l'égard de telles éventualités puisque les conséquences pourraient être pires que celles du 11 septembre. Par ailleurs, nous devons aussi reconnaître qu'étant donné la nature de notre société moderne libre, des moyens très simples et ordinaires peuvent causer des dommages importants.

« Un avion de ligne et un gratte-ciel, en soi, sont inoffensifs. Mais assemblez-les à haute vitesse, en les guidant à l'aide de l'ordinateur le plus perfectionné au monde — le cerveau humain — et en les stimulant grâce à la plus puissante source de motivation — la volonté humaine — et vous avez une arme binaire de destruction massive⁴ ».

Les événements tragiques du 11 septembre ont été possibles grâce aux téléphones cellulaires, aux frontières ouvertes, aux déplacements aisés, à notre société libre, aux opérations bancaires internationales, etc. En fait, ce sont les valeurs sur lesquelles repose la société moderne qui ont rendu ces événements possibles.

Les techniques asymétriques visent les aspects vulnérables d'un État. Or, il semble que les motifs des terroristes aient évolué en même temps que les techniques. Il y a 30 ans, le terrorisme visait à publiciser une cause et à mobiliser un appui. Les groupes qui commettaient des attentats les revendiquaient et voulaient que tous sachent ce qu'ils avaient fait et pourquoi. Les morts et les blessés étaient généralement peu nombreux, et

⁴ David Charters, Centre d'études des conflits, Université du Nouveau-Brunswick, *Délibérations*, 1^{er} novembre 2001.

les otages, relâchés, car agir autrement aurait pu aliéner les appuis possibles, retirer sa légitimité à la cause ou provoquer des contre-mesures sévères capables de détruire le groupe⁵.

Or, d'après M. David Charters, les choses ont changé depuis le début des années 1980. De nombreux attentats terroristes ne sont pas revendiqués, ce qui laisse supposer que le motif n'est plus la mobilisation mais bien le châtement. Certains groupes ne voient plus la nécessité de publiciser leur cause ou de mobiliser un appui. De nos jours, le « mobile principal est d'asséner à l'ennemi un grand coup matériel et psychologique destructeur ». C'est ainsi que le nombre de victimes a beaucoup augmenté et, dans les années 1980 et 1990, certains incidents ont été le théâtre de centaines de décès et de nombre encore plus élevés de blessés. Mais les dernières attaques représentent un bond stupéfiant du pouvoir meurtrier, portant M. Charters à conclure que les règles du jeu ont été uniformisées et que « les groupes terroristes les plus efficaces sont maintenant sur un pied d'égalité avec les États qui sont leurs ennemis⁶ ».

Cela ne veut pas dire que les groupes terroristes sont à égalité sur le plan militaire avec des États matures. Mais il faut reconnaître que, munis de fonds suffisants et de talent organisationnel, « les terroristes peuvent créer des armes dotées d'un pouvoir destructeur comparable aux grands armements des États, les utiliser pour frapper les centres de gravité et ainsi infliger des pertes humaines, psychologiques, politiques et économiques catastrophiques à un État », dont les répercussions se font sentir sur la sécurité et la stabilité internationales⁷.

Il nous faut comprendre que la lutte contre le terrorisme sera nécessairement longue et que nous ne pouvons pas nous permettre le luxe de l'insouciance. Le fait d'avoir été pris par surprise une fois ne nous prémunit pas contre une autre attaque à l'improviste. Les événements du 11 septembre nous montrent clairement qu'il n'y a plus de limite à ce que feront les terroristes pour réaliser leurs objectifs.

Quand les conditions donnant naissance à un type particulier de fanatisme sont liées à la pauvreté ou à toute autre forme de privation injustifiable — soit la perte d'un territoire ancestral ou l'aspiration à une autonomie gouvernementale démocratique — nous pouvons au moins avoir une idée de la façon d'aborder les problèmes « structurels » de la cause profonde. Quand les éléments déterminants relèvent du fanatisme religieux ou idéologique, la situation se complique, et le recours à la raison et aux compromis ne donnera pas grand-chose.

La capacité d'intervention militaire est donc indispensable pour faire face à la réalité du nouvel environnement stratégique. Ceux qui pensent naïvement que le monde

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

« s'ordonnera lui-même » et que nous pouvons, en raison de notre position privilégiée, nous tenir loin de ces conflits, sans en faire les frais, se trompent.

Les FC ne constituent qu'un élément dans la lutte contre le terrorisme. Le succès global dépendra de l'efficacité de la coordination interorganisme, ainsi que des partenariats entre ces organismes et les agences nationales et internationales d'application de la loi. Les organismes gouvernementaux compétents devront s'adapter aux nouveaux défis, et les FC devront faire de même.

C. Défense du territoire intérieur

L'importance accrue de la coopération interorganisme est en partie due à la place croissante que prend la défense du territoire intérieur. Jusqu'aux événements du 11 septembre, on avait tendance à croire que la défense du territoire se faisait de l'extérieur, et non le long de nos côtes et de nos frontières. S'il nous est arrivé à l'occasion d'avoir des différends sur les droits de pêche, c'était surtout avec des alliés plutôt qu'avec ce que l'on pourrait définir comme étant des ennemis potentiels. Même aux États-Unis, où la défense du territoire a toujours occupé une grande place dans les débats et la planification, on a ramené à quatre escadrons de réserve les escadrons de défense aérienne servant à faire enquête sur les aéronefs suspects ou à escorter les aéronefs de patrouille soviétiques à long rayon d'action.

La forme que prendra la défense du territoire sera dans une large mesure influencée par les facteurs suivants :

- Les États-Unis représentent la seule superpuissance du monde et, par conséquent, toute attaque menée contre eux sera très probablement indirecte ou asymétrique.
- Le territoire américain est une cible.
- Certaines nations qui pourraient être considérées comme une menace éventuelle sont en train d'acquérir la capacité de développer des technologies chimiques, biologiques, nucléaires et balistiques.
- La technologie de l'information et la mondialisation ont accru les pouvoirs des acteurs transnationaux mais, par la même occasion, ont fait qu'il est plus difficile pour les États de se défendre.
- Les attaques futures pourront être menées au moyen d'armes classiques ou d'armes CBRN (chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires). Ces dernières pourraient s'avérer particulièrement mortelles étant donné que nos systèmes de réponse en cas d'urgence ne sont tout simplement pas aptes à faire face à une attaque de grande envergure du genre.
- Bien que les États-Unis soient la cible première, ses alliés ne sont pas à l'abri. À mesure que les États-Unis renforceront leur sécurité, les attaquants chercheront des cibles alliées plus vulnérables.

Quand nous parlons de défense du territoire aux États-Unis, nous parlons aussi invariablement de la protection de notre propre territoire, ce qui oblige à tenir compte des réalités américaines. Toute attaque à grande échelle ayant d'importantes répercussions économiques sur les États-Unis sera inévitablement sentie au Canada. Le fait que la défense de notre territoire soit inextricablement liée à celle de notre voisin du Sud signifie que nous devons être prêts à assumer notre juste part du fardeau. Or, il semble que nos voisins restent sceptiques quant à notre volonté à cet égard.

Notre volonté d'assurer notre propre sécurité et souveraineté a toujours été cause de souci parce que les États-Unis se montraient disposés à le faire à notre place. En 1938, le président Franklin Roosevelt a déclaré que : « Les États-Unis ne resteraient pas les bras croisés si le sol canadien était menacé de domination par un autre empire ». Le premier ministre, Mackenzie King, lui répondit que : « Le Canada se blinderait autant que possible contre toute attaque ou invasion et que, si l'occasion devait se présenter, les forces ennemies ne devraient pas pouvoir traverser le territoire canadien par voie terrestre, maritime ou aérienne pour se rendre aux États-Unis ».

Nous ferions bien de prêter attention à ces déclarations pleines de bon sens. Les deux nations doivent se protéger mutuellement afin d'assurer leur propre protection. Dans notre cas toutefois, nous devons aussi nous protéger contre une possible ingérence américaine dans les affaires du Canada.

Les États-Unis sont en train de créer un nouveau mécanisme de défense continentale et ce, à leurs propres conditions. Nous devons par conséquent nous demander dans quelle mesure nous voulons suivre certains des projets les plus évidents. La réponse dépendra en partie de l'importance que le gouvernement accorde à notre rôle dans NORAD et de la relation spéciale que cette alliance a forgée. Au cours des années, notre relation avec les États-Unis en matière de défense s'est avérée un grand avantage qui l'emporte de beaucoup sur les coûts qu'elle a pu nous occasionner.

Par conséquent, les changements apportés au Plan américain de commandement unifié ne devraient pas nous inquiéter outre mesure. Le plan révisé crée un nouveau commandement opérationnel, soit le Commandement américain du Nord dont la mission est de défendre les États-Unis et d'offrir toute la gamme d'aide militaire aux autorités civiles. À partir du 1^{er} octobre 2002, le plan désigne aussi des zones de responsabilité géographique pour tous les commandants de guerre et confie à ces derniers la responsabilité de la coopération en matière de sécurité et de la coordination militaire avec tous les pays de la région. Le secteur de responsabilité du Commandement du Nord comprendra la zone continentale des États-Unis, le Canada, le Mexique et des parties des Caraïbes. L'Alaska sera également inclus dans cette zone, mais les forces du Commandement de l'Alaska continueront de relever du Commandement américain du Pacifique. Le commandant du Commandement du Nord sera aussi responsable de la

coopération en matière de sécurité et de la coordination militaire avec le Canada et le Mexique⁸.

Certains diront que toute participation de notre part au Commandement du Nord risque d'affaiblir notre souveraineté. C'est tout à fait faux. En tant qu'État souverain, nous pouvons décider de participer ou de ne pas le faire; c'est une décision souveraine. Mais quand nous prendrons notre décision, nous devons tenir soigneusement compte de notre intérêt national. Pour servir au mieux notre intérêt, est-il préférable d'avoir une place à la table quand les décisions sont prises, par exemple dans le cadre de NORAD, ou est-il préférable de s'absenter et de laisser les décisions stratégiques aux Américains?

Le Comité estime que nos intérêts à long terme seront mieux servis si nous prenons notre place, puisque notre présence nous permettra d'influer sur les décisions prises. Mais nous ne pouvons pas nous permettre d'arriver les mains vides. Si nous voulons favoriser la bonne volonté des Américains, nous devons offrir un partenariat réel, au sein duquel nous ferons notre juste part.

Il convient ici de souligner que, bien que nous ayons tendance à nous concentrer sur les opérations des Forces canadiennes visant la protection de la souveraineté, les FC ont aussi pour mission d'assurer la sécurité interne. Cette mission comprend l'aide aux autorités civiles, comme nous avons pu le constater en 1970, lors de la Crise d'octobre, et en 1990, pendant la Crise d'Oka. Les Forces armées ont aussi fourni leur aide dans des situations extraordinaires, par exemple lors des inondations de Chicoutimi et de Winnipeg et pendant la crise du verglas dans l'Est canadien⁹.

Nous avons tous souvent tendance à oublier que les forces militaires, dans les sociétés démocratiques, sont les derniers garants de la primauté du droit. En effet, quand elles remplissent ce rôle, les forces militaires restent elles-mêmes assujetties à la loi, elles ne prétendent jamais s'y soustraire. Au Canada, les FC ont un grand rôle à jouer pour garantir le respect de la disposition constitutionnelle concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement¹⁰. Les CF ont toujours joué un grand rôle dans la « défense du territoire intérieur », en aidant à protéger nos libertés de citoyens, tout en assurant notre sécurité physique.

⁸ Département de la Défense des États-Unis, communiqué, 17 avril 2002.

⁹ L'honorable Jean-Jacques Blais, *The Security Sector and the Rule of Law in Post-Conflict Contingencies*, mémoire présenté au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, 29 avril 2002.

¹⁰ *Ibid.*

CHAPITRE 2 : LES LIMITES DE LA POLITIQUE ACTUELLE

A. Le Livre blanc sur la défense de 1994

Le Livre blanc sur la défense de 1994 constitue encore la politique officielle du gouvernement. Pourtant, certaines instances, notamment en hauts lieux, ont signalé qu'il était temps de revoir certains des postulats sur lesquels repose cette politique. Le Comité est très favorable à une telle initiative et ferait tout en son pouvoir pour en assurer le succès. Le Livre blanc de 1994 constituait en fait la réponse du gouvernement à un rapport du Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada (1994). Cet examen du Comité mixte spécial était l'une de trois grandes études politiques réalisées dans la foulée de la victoire électorale des Libéraux en 1993, les deux autres visant la politique étrangère et la politique sociale.

Le rapport du Comité mixte spécial — intitulé *La sécurité dans un monde en évolution* — était exhaustif, sans toutefois sortir des sentiers battus. Sans froisser la doctrine ministérielle, il préconisait un ajout de 3 500 personnes à l'effectif de la Force terrestre régulière. Cette augmentation était recommandée en raison de l'accroissement des fonctions de maintien de la paix des Forces canadiennes. Tout en réclamant une réduction de 25 % des ressources consacrées aux avions de chasse et en reconnaissant le besoin de « responsabilité financière », le rapport militait en faveur du maintien de forces armées polyvalentes et aptes au combat. Il a également conclu qu'il fallait améliorer le transport aérien et maritime afin d'appuyer l'activité accrue des Forces canadiennes à l'étranger. Enfin, le Comité a aussi recommandé que les unités des quartiers généraux soient réduites du tiers et que l'effectif des quartiers généraux soit réduit de la moitié.

Dans le Livre blanc, le gouvernement s'était engagé à accroître la force de campagne de l'armée de terre de 3 000 soldats, sans toutefois recruter à l'extérieur. De plus, l'ensemble de la force devait être ramené à 60 000 membres. Le Comité mixte spécial avait pourtant déclaré que 66 700 soldats étaient le minimum nécessaire pour que les Forces canadiennes jouent un rôle véritable au Canada et à l'étranger. Comme il voulait ajouter 3 500 personnes à la Force terrestre, le Comité considérait donc qu'un effectif approprié devait s'élever à quelque 70 000 personnes.

Le Livre blanc a réduit de 25 % les dépenses au titre de la force de chasse et a supprimé le tiers des ressources servant aux fonctions des quartiers généraux. D'un point de vue militaire, cela signifie que les FC devraient fournir ce qui suit dans les déploiements multinationaux, dans le cadre de l'OTAN, de l'ONU ou d'une coalition de pays aux vues similaires :

- être en mesure de déployer, ou de redéployer à partir d'autres théâtres d'opérations multilatérales, un quartier général de forces opérationnelles

interarmées, ainsi que, séparément ou ensemble, un ou plusieurs des éléments suivants :

- un groupe opérationnel naval, composé d'un maximum de quatre combattants (destroyers, frégates ou sous-marins) et d'un navire de soutien, et doté d'un appui aéronaval approprié;
 - trois groupements tactiques distincts ou un groupe-brigade (formé de trois bataillons d'infanterie, d'un régiment blindé et d'un régiment d'artillerie, et doté de l'appui au combat et du soutien logistique appropriés);
 - une escadre de chasseurs avec soutien approprié;
 - un escadron d'aéronefs de transports tactiques;
 - pouvoir fournir dans un délai de trois semaines, des éléments individuels ou les éléments d'avant-garde de cette force et les soutenir aussi longtemps que cela est nécessaire dans un contexte de menace réduite;
 - dans un délai de trois mois, le reste des éléments de la force d'intervention;
- affecter un groupe bataillon d'infanterie soit en réserve de l'ONU, soit au service de la force de réaction immédiate de l'OTAN;
 - disposer de plans de mises en œuvre de mesures visant à accroître la capacité des Forces canadiennes de tenir leurs engagements existants ou de faire face à une crise grave.

B. Critiques

Le Livre blanc de 1994 était généralement considéré comme une réponse « modérée », quoique assez statique, à l'évolution de l'environnement stratégique à l'époque. Les réductions étaient inévitables, et le Canada n'était pas le seul pays à en faire. Cependant, beaucoup ont affirmé que le Canada avait voulu récolter les dividendes de la paix bien avant la fin de la guerre froide.

Le gouvernement avait à peine produit sa nouvelle politique que les questions se sont mises à fuser pour savoir si même l'engagement minime consenti était viable. Est-ce qu'un si petit budget pouvait soutenir une force de combat moderne polyvalente, une force équipée et entraînée pour « se battre aux côtés des meilleurs, contre les meilleurs »?

Très rapidement, un consensus s'est dégagé à l'effet que les Forces canadiennes ne pouvaient plus survivre et poursuivre leur mission sans une importante injection de fonds. Entre 1993 et 1998, le budget de la défense a diminué de 23 %, et le pouvoir d'achat réel du ministère de la Défense nationale a chuté de plus de 30 %. En 1998, le vérificateur général (VG) a déclaré qu'il fallait verser entre 5 et 6 milliards de dollars de plus dans le compte capital au cours des cinq à dix prochaines années pour remplacer l'équipement complètement usé. En 2000, le VG a évalué à 750 millions de dollars le

déficit annuel du budget opérations et maintenance du MDN. En 2001, le VG a révisé ce montant à la hausse, le portant à 1,3 milliard de dollars.

L'augmentation est conforme aux conclusions d'études récentes réalisées par la Conférence des associations de la défense (CAD), dont *Coincé entre les deux : Une évaluation de la capacité opérationnelle des Forces canadiennes*. De 1999 à 2006, le gouvernement aura augmenté le financement du MDN de 5,1 milliards de dollars. Cependant, sur ce total, seulement 750 millions de dollars serviront à augmenter la base budgétaire, ce qui est loin d'être assez pour combler les manques à gagner dans les comptes capital et opérations et maintenance. Les études de la CAD montrent aussi qu'entre 2 et 3 milliards de dollars du budget annuel total de quelque 12 milliards de dollars du MDN ne servent pas aux capacités militaires, puisque cette somme est engagée en vue d'objectifs comme le secours aux sinistrés dans les provinces, les cotisations aux régimes de retraite, les paiements de transfert, l'assurance-emploi, et ainsi de suite. Cet argent engagé automatiquement n'ajoute rien à notre puissance militaire et vient gonfler un budget qui est en fait très limité.

Le Council for Canadian Security in the 21st Century (Conseil pour la sécurité des Canadiens au XXI^e siècle) a aussi soulevé des préoccupations concernant le manque de fonds et le vieillissement accéléré de l'équipement. Dans son rapport de 2001, intitulé *Pour assurer la sécurité d'une nation*, le Conseil a recommandé l'accroissement du budget de la défense le plus rapidement possible. Cette année, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a déposé son rapport intitulé *L'état de préparation du Canada sur les plans de la sécurité et de la défense*, dans lequel il réclame une injection immédiate de 4 milliards de dollars dans le budget de la défense.

Ceux qui prennent le temps d'étudier l'état des Forces canadiennes en viennent invariablement aux mêmes conclusions :

- les niveaux actuels de financement ne permettent pas de respecter les exigences du Livre blanc de 1994;
- le rythme opérationnel accru dans l'après-guerre froide exerce trop de pressions sur les FC;
- si aucune mesure n'est prise, les FC feront bientôt face à une crise, si ce n'est pas déjà le cas.

Nous en sommes maintenant rendus au point où nous devons soit accroître le financement, soit restructurer en profondeur les FC. Ou alors, nous devons simplement décider de limiter les engagements futurs. Cependant, il ne sera peut-être pas facile de limiter les engagements dans le but de réaliser des économies. Étant donné notre penchant pour le multilatéralisme, l'accent mis actuellement sur l'Afrique et nos responsabilités en tant qu'alliés, les FC seront très probablement appelées à en faire plus, et non moins. Selon le Comité, les principes généraux qui sous-tendaient le Livre blanc restent judicieux. L'énoncé de politique de 1994 signalait trois grandes missions pour les FC :

- la protection du Canada,
- la coopération canado-américaine en matière de défense,
- les contributions à la sécurité internationale.

Ces tâches ne sont pas seulement raisonnables, elles sont essentielles. Ce qui pourrait parfois changer est l'importance que nous accordons à chacune. Il y a évidemment une hiérarchie dans l'attribution des missions, et la défense du territoire interne prendra certainement une importance croissante dans le cadre des deux premières. Parallèlement, nos contributions au chapitre de la sécurité internationale deviennent beaucoup plus coûteuses qu'au moment de la rédaction du Livre blanc. Les choix que nous effectuerons à l'égard de ces tâches auront nécessairement une incidence sur la structure de nos forces.

En tant que nation, nous pouvons choisir la somme d'effort et d'argent que nous sommes prêts à contribuer à la sécurité étrangère, mais nous ne pouvons pas choisir l'environnement dans lequel nous souhaitons évoluer à cet égard. Rares sont ceux qui diront que le monde est un endroit plus sûr qu'il y a dix ans. L'environnement devient plus complexe et exigera peut-être davantage des FC qu'elles ne sont capables de donner à l'heure actuelle. La force militaire canadienne étant de petite ampleur, nous devons veiller à ce que sa structure soit hautement productive sur le plan stratégique. Nous avons toujours combattu aux côtés d'alliés, ce qui ne changera probablement pas. Par contre, il importe que les Forces canadiennes fassent leur marque quand elles sont déployées et que l'on reconnaisse leur apport.

Pour être un participant réel, il faut une force équilibrée, bien équipée et apte au combat, qui peut être déployée rapidement et qui est interopérable avec ses principaux alliés. Les membres du Comité sont convaincus, et ne sauraient trop insister sur le fait, que nous ne finançons pas suffisamment cet engagement. Les Forces canadiennes ont besoin de pouvoir compter sur un financement stable et prévisible. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement augmente le budget de base annuel du ministère de la Défense nationale pour qu'il atteigne entre 1,5 et 1,6 % du PIB, augmentation qui sera appliquée graduellement au cours des trois prochaines années, et qu'il continue de se rapprocher de la moyenne de l'OTAN.

De tels niveaux de financement permettront aux Forces canadiennes de récupérer et de planifier l'avenir avec confiance. S'il est vrai que notre PIB peut fluctuer, il reste qu'une telle garantie de financement offrira à la planification une prévisibilité bien meilleure qu'elle ne l'a été jusqu'à maintenant.

De plus, en regardant les dépenses moyennes en pourcentage du PIB, on constate que le dernier tiers des pays membres de l'OTAN y consacre en moyenne 1,3 % du PIB, alors que les pays des deux premiers tiers y consacrent en moyenne 2,6 %. Le Comité estime qu'il est raisonnable de croire que les Canadiens ne sont pas très fiers de languir dans le dernier tiers. Or, à l'heure actuelle, le Canada consacre 1,1 % de son PIB à la défense. Le Comité tient par contre à souligner qu'il est d'accord avec les déclarations du ministre de la Défense, Art Eggleton, à l'effet que cet investissement nous offre un excellent rendement. Les Canadiens obtiennent probablement plus pour l'argent consacré à la défense que tout autre pays de l'OTAN, sans doute en grande partie en raison de l'expérience et du dévouement de notre personnel militaire.

Les mesures qui précèdent permettraient au MDN de planifier à long terme, mais il reste le problème du « rattrapage ». Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 2

Que, pour permettre au MDN d'acheter les biens d'équipement nécessaires en temps opportun, on comble aussitôt que possible les manques à gagner annuels constatés par le vérificateur général.

Le Comité souligne également que, tout en jugeant le rapport du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense perspicace et extrêmement utile, il hésite à recommander une injection immédiate de 4 milliards dans le budget de la défense, car il n'est pas convaincu que le ministère de la Défense nationale pourrait absorber efficacement une augmentation immédiate d'une telle ampleur.

C. Le lien entre la politique étrangère et la politique de défense

Il faut parfois des années pour corriger de graves erreurs en politique de défense, et l'injection soudaine d'importants montants, en l'absence d'une politique étrangère et d'un examen de la défense, pourrait s'avérer prématurée, sinon irresponsable. Quand il s'agit de planification de la défense, il convient de toujours agir avec une hâte prudente. La politique étrangère et la politique de défense, bien qu'elles soient nécessairement liées, sont de nature extrêmement différente. La politique étrangère guide les affaires extérieures de l'État et, parce qu'elle est par nature une activité d'ordre élevé ou du premier ordre, elle oriente aussi une foule de moyens d'action. La politique de défense, qui est par sa nature même guidée en grande partie par la politique étrangère, est à caractère déclaratoire.

Un autre élément à garder présent à l'esprit, et qui est souvent oublié, est qu'il est très facile de changer la politique étrangère, que ce soit en modifiant le fond ou en déplaçant l'accent. C'est ainsi que l'arrivée d'un nouveau ministre ou d'un nouveau gouvernement, ou une modification dans les intérêts nationaux ou la demande intérieure peuvent entraîner un changement à ce chapitre. Par contre, pour modifier en profondeur notre Force maritime ou aérienne, il faudra compter plusieurs années, surtout si cela

nécessite l'acquisition de nouvel équipement. Par conséquent, une erreur grave en matière de politique de défense est difficilement réparable.

La politique étrangère dispose de tout un éventail de moyens, dont l'un est les FC. Quand elles sont appelées à le faire, les Forces canadiennes peuvent aider à promouvoir les objectifs de la politique étrangère et de l'intérêt national en influant sur le comportement des autres selon les moyens que privilégie le Canada. Elles aident ainsi à la diffusion et à l'expression des valeurs canadiennes à l'étranger.

Par conséquent, la structure de nos forces militaires doit bien tenir compte de la nature et de la portée des objectifs de la politique étrangère. Et les planificateurs de la politique étrangère, quand ils envisagent des changements, devraient regarder derrière eux pour s'assurer que nos forces sont capables de suivre et sont équipées en conséquence.

Une politique étrangère ambitieuse et active doit notamment compter sur un effectif militaire approprié. Et s'il y a une chose que le Comité a appris au fil des ans, c'est que nous ne pouvons pas nous permettre de sacrifier les hommes et les femmes des forces armées sur l'hôtel d'objectifs ou d'entreprises de politique étrangère trop ambitieux. Si les engagements en politique étrangère dépassent nos moyens militaires, les conséquences peuvent être désastreuses.

L'examen de la défense doit être réalisé judicieusement. Il est beaucoup plus difficile de nos jours d'énoncer une politique de défense que ce ne l'était en 1994, et il est donc beaucoup plus facile de se tromper. Un examen approprié devra être transparent et exhaustif et donner voix aux opinions et aux préoccupations de la population. Il doit aussi se fonder sur une bonne compréhension des objectifs de la politique étrangère que serviront les FC. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 3

Que tout examen de la politique de défense réalisé à l'avenir bénéficie d'un apport parlementaire et public considérable.

Ainsi que déjà souligné, un examen de la défense n'aura pas à transcender tout ce qui existe. Bien qu'il y ait des questions fondamentales à étudier, il se peut qu'un examen se résume finalement à une vérification, pour s'assurer que nous sommes toujours sur la bonne voie. Par contre, en l'absence d'examen, on continuera à prendre des décisions réactionnelles à la pièce, ce qui signifie que les grandes questions resteront sans réponse et que l'institution commencera à sombrer. Si l'institution perd son sens de direction, les unités individuelles n'auront plus de but précis et finalement, les individus commenceront à remettre en question ce qu'ils font. En fait, les FC ne peuvent pas justifier elles-mêmes leur raison d'être.

Les gouvernements adoptent des politiques pour assurer la stabilité, particulièrement quand ils font face à un environnement qui change rapidement. L'examen de la défense devra donc attendre que la politique étrangère soit bien établie, puisqu'il faut une cohérence entre cette dernière et la politique de défense. Une mauvaise compréhension de ce qui se passe dans la communauté internationale et des répercussions donnera probablement naissance à une politique de défense mal avisée. Mais, finalement, l'orientation que prendra la politique de défense reste une décision politique.

D. Renseignement

Un des principaux outils dans la lutte contre les menaces asymétriques est un renseignement sûr, fourni à point nommé. Ce genre d'information peut aider à neutraliser des menaces avant qu'elles ne se concrétisent, permettant de sauver un nombre incalculable de vies. Plusieurs témoins ont déclaré qu'il pourrait être utile pour le Canada d'établir son propre organisme de collecte de renseignement extérieur ou, du moins, d'accroître considérablement ses moyens actuels d'évaluer le renseignement¹¹.

Si l'on envisage d'accroître les services de renseignement, il importe de remarquer qu'il serait futile de se contenter d'augmenter les moyens de collecte de données. Il faut parallèlement « une capacité réelle et de haute qualité d'évaluation » et d'analyse¹², car c'est la justesse de l'analyse qui persuadera l'utilisateur, du moins l'espère-t-on. Sans analyse, l'information recueillie reste un véritable fouillis¹³.

Les produits de renseignement proviennent souvent de sources de données ouvertes (communiqués de presse, journaux, Internet, publications techniques, etc.), de même que de sources secrètes, de l'imagerie par satellite, de l'analyse des transmissions et d'ailleurs. Tout en reconnaissant l'importance de l'information de bonne qualité, on peut se demander pourquoi il faut accroître nos moyens alors que nous jouissons déjà d'ententes exhaustives de partage de renseignements avec les États-Unis et d'autres alliés. Or, Anthony Forster souligne les faits suivants :

- Au Canada, les décisions touchant les politiques sont prises en partie après évaluation de données provenant de sources autres que canadiennes. Or, la nature même des ententes fait que les données et les évaluations envoyées au Canada seront presque certainement influencées par les préoccupations politiques du pays fournissant l'information.
- L'accroissement de la capacité de collecte du renseignement pourrait décupler la puissance d'une force militaire actuellement à court de fonds.

¹¹ Anthony Forster, *A Question of Intelligence: Foreign Intelligence Gathering and Analysis, and the Canadian Government*, document de travail fourni au personnel du Comité.

¹² David Charters, *Délibérations*, 1^{er} novembre 2001.

¹³ John Thompson, directeur, Mackenzie Institute, *Délibérations*, 25 octobre 2001.

- À l'ère de l'information, alors que se resserrent les liens nous unissant à d'autres nations en matière de défense, d'économie et de culture, l'absence d'un organisme solide et bien organisé de collecte et d'analyse de renseignement extérieur ouvre la porte à des erreurs de politique étrangère, ou pire encore.
- Le milieu du renseignement au Canada est composé à l'heure actuelle d'éléments épars relevant de divers ministères, et a grand besoin de direction et de coordination de la part des cadres supérieurs.
- Étant donné la multiplicité des nouveaux dangers (par opposition à une seule menace nationale comme dans le temps de la guerre froide) et le nombre d'organismes ayant chacun leurs besoins propres en matière de renseignement provenant de l'extérieur du Canada, il faut absolument apporter des modifications et mettre l'accent sur les menaces internationales¹⁴.

Cependant, avant de pouvoir effectuer une réforme du milieu du renseignement, le gouvernement doit étudier attentivement ses objectifs en matière de politique étrangère et ses préoccupations dans le domaine de la défense. Ses conclusions seront extrêmement utiles dans l'établissement de priorités en vue de l'organisme ou des divers services qui seront à privilégier¹⁵. La mise en garde servie récemment par le vice-premier ministre, M. John Manley, soit que la création d'un nouvel organisme est une mesure qu'on ne saurait précipiter et qu'il s'agit-là d'une immense question qui mérite mûre réflexion et une étude attentive, va d'ailleurs dans le même sens¹⁶.

L'objectif d'un service de collecte et d'évaluation de renseignement extérieur est de pouvoir présenter des produits du renseignement de toutes sources qui sont exacts et objectifs et fournis à point nommé afin d'aider le Cabinet et le premier ministre à formuler les politiques nationales et internationales. Le Canada effectue déjà de la collecte de renseignement extérieur. Le Centre de sécurité des télécommunications (CST), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ainsi que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et le renseignement militaire remplissent tous cette fonction à divers degrés.

En matière de collecte de renseignements, il importe de toujours garder présent à l'esprit la différence entre le « renseignement de sécurité » et le « renseignement extérieur ». Selon la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, le renseignement de sécurité vise les « menaces envers la sécurité du Canada ». D'après la *Loi*, ces menaces comprennent :

- l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;

¹⁴ Forster, *A Question of Intelligence...*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *National Post*, 11 avril 2002.

- les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
- les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menace de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger;
- les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) est autorisé à recueillir de l'information de sécurité au Canada et à l'étranger, mais cette information doit être directement reliée aux menaces décrites ci-dessus.

Le renseignement extérieur diffère du renseignement de sécurité en ce qu'il vise l'information sur les intentions et les activités de gouvernements et d'individus étrangers ou d'autres intérêts non étatiques. L'information recherchée peut toucher une foule de questions de nature économique, militaire, criminelle, technologique ou politique. En dernière analyse, le renseignement extérieur englobe tout ce que le gouvernement canadien estime concerner l'intérêt national.

Ainsi que déjà souligné, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et le SCRS font déjà dans une certaine mesure la collecte de renseignement extérieur. Le CST pourrait, au moyen de ses activités d'écoute électronique, cibler des particuliers ou des délégations possédant de l'information économique ou politique échappant au mandat du SCRS. Ce dernier peut en effet recueillir de l'information auprès d'organismes de sécurité amis, avec lesquels il a conclu des ententes d'échange, ou auprès de sources humaines. Cependant, aucun des deux organismes ne peut cibler des particuliers ou des organismes étrangers afin de recueillir des renseignements extérieurs.

Certains affirment que nous sommes capables de récolter suffisamment d'information à partir des « sources ouvertes » pour répondre à nos besoins de renseignement extérieur. D'ailleurs, la grande majorité des renseignements et des données qu'utilisent les décideurs des gouvernements proviennent de sources ouvertes. Le renseignement représente peut-être, en pourcentage, une petite valeur ajoutée. Cependant, son importance peut être cruciale quand il s'agit de confirmer ou de rejeter des analyses fondées uniquement sur des sources ouvertes. Par conséquent, les activités de renseignement clandestines peuvent être d'une valeur inestimable en raison de leur nature critique et de la rapidité de leur production. Par conséquent, les activités de renseignement clandestines et auprès de sources ouvertes doivent de préférence être considérées complémentaires.

Dans notre monde de plus en plus ouvert et complexe, les gouvernements ont besoin de renseignements sûrs. Il serait insensé de croire que les sources ouvertes peuvent fournir toute l'information nécessaire pour prendre des décisions de façon éclairée. Il faut un renseignement national efficace pour le déploiement des Forces canadiennes dans les zones de conflits outre-mer. Aussi bien en Somalie, en 1993, qu'au Zaïre, en 1996, le renseignement préalable aux déploiements était probablement insuffisant. C'est pourquoi la question suivante s'impose : « Pourquoi le Canada est-il le seul pays du G-8 dépourvu d'organisme de renseignement extérieur? ».

Notre rôle international comme gardien et artisan de la paix, notre lutte contre la criminalité et le terrorisme internationaux et notre désir d'une politique étrangère indépendante — qui saura représenter les intérêts nationaux du Canada — sont autant d'éléments qui soulignent la nécessité d'un organisme canadien de renseignement extérieur. La prise de décision indépendante doit se fonder sur une base indépendante, laquelle indépendance est impossible si la majorité de notre renseignement extérieur est fournie par des tiers, même si ces tiers sont nos plus proches alliés. En effet, nos plus proches alliés militaires sont aussi nos principaux concurrents sur la scène économique. Or, le renseignement économique est de plus en plus important, et l'absence d'un organisme de renseignement extérieur nous laisse particulièrement défavorisé à ce chapitre.

Si nous souhaitons améliorer nos moyens de collecte de renseignement extérieur, nous voudrions peut-être envisager la création d'un organisme à cet effet. En 1981, la Commission royale Macdonald sur les activités des services de sécurité de la GRC a proposé la création d'un tel organisme, sans toutefois faire de recommandation officielle, puisque la question ne relevait pas de son mandat.

La Commission avait conclu que l'absence d'un tel organisme laissait le Canada dans une situation de dépendance considérable par rapport à ses alliés. Par ailleurs, il a également été souligné que le renseignement de sécurité et le renseignement extérieur ne devaient pas relever d'une même entité. S'il est vrai qu'un organisme de renseignement de sécurité doit respecter la loi, il reste qu'un organisme de renseignement extérieur a besoin d'une plus grande souplesse. Pour obtenir de l'information sur des questions comme le terrorisme, les enjeux économiques, la prolifération d'armes de destruction massive, l'immigration illégale, etc., il faut pouvoir compter sur une combinaison de renseignement électromagnétique (SIGINT) et de renseignement humain (HUMINT) — le renseignement au sol. Or, c'est seulement en possédant notre propre organisme de renseignement international que nous disposerons d'une source objective pour ce dernier type de renseignement.

Si nous continuons de nous fier principalement au CST et au SCRS pour notre cueillette de renseignement, notre capacité de réagir aux nouvelles menaces et de protéger nos intérêts nationaux vitaux restera limitée. Les gouvernements qui se heurtent à des questions de sécurité internationale et dont l'économie est fondée principalement sur le commerce ont besoin d'un service indépendant de renseignement extérieur. Il nous faut

accroître notre capacité à cet égard afin de faire face à ces questions. L'importance d'un renseignement sûr ne peut être surestimée. Nous avons su, après les événements du 11 septembre, que la tragédie aurait pu être évitée si ce n'avait été de la défaillance du renseignement, défaillance du renseignement au sol.

La collecte de renseignement extérieur n'était pas un des points importants de l'étude du Comité, mais les témoignages entendus ont permis de conclure que ce type de renseignement prend une importance croissante. En tant que nation souveraine, nous avons besoin de pouvoir évaluer le renseignement de façon indépendante. La coopération avec nos alliés est essentielle et productive, mais il serait téméraire de croire que nos alliés voient toujours les choses du même œil que nous ou que leurs intérêts sont toujours compatibles avec les nôtres.

Étant donné les réalités de l'environnement stratégique post-guerre froide et la nécessité pour le Canada d'avoir un service indépendant de collecte de renseignement extérieur, nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement examine l'actuelle structure de sécurité et de renseignement afin de déterminer si le renseignement extérieur et le renseignement de sources ouvertes sont efficacement coordonnés et afin de déterminer s'il faut ou non créer un organisme indépendant de renseignement extérieur de façon à bien servir les intérêts nationaux vitaux du Canada.

CHAPITRE 3 : L'ÉTAT DE PRÉPARATION, POURQUOI?

Il est impossible d'évaluer l'état de préparation opérationnelle, voire la pertinence d'une force militaire à moins de savoir ce qu'elle est censée être capable de faire. Le Comité croit que les Forces canadiennes devraient à tout le moins être en mesure d'apporter une contribution « modeste » mais appréciable (au sens d'être capable de faire une différence militairement parlant) aux Nations Unies, à l'OTAN ou dans les opérations multilatérales. Nous parlons ici d'un concours à tous les niveaux d'intensité de combat.

La question est de savoir si « nous pourrions continuer de nous acquitter de nos engagements aussi modestes soient-ils ». Dans les plus récents plans d'activités de premier échelon, les officiers supérieurs et les hauts fonctionnaires ont reconnu les difficultés auxquelles font face les FC en essayant de maintenir ne serait-ce que leurs capacités essentielles — « [...] des capacités qui sont l'épine dorsale de la force polyvalente apte au combat et de l'avenir de la politique de défense et de la politique étrangère¹⁷ ».

Les conclusions des plus récents plans d'activités du MDN laissent peu de place à l'optimisme quant à l'état de préparation opérationnelle des Forces canadiennes. Même si la plupart s'entendent pour dire que la Marine est la mieux préparée pour assumer des opérations, le chef d'état-major de la Marine a lui-même exprimé des réserves à cet égard.

Un de nos destroyers se trouve déjà à quai faute d'équipage. La perte de personnel additionnel ne fera qu'exacerber la situation. Même si nos frégates comptent parmi les meilleures au monde, un navire de combat sans équipage, aussi perfectionné soit-il, représente un gaspillage d'un bien public important.

Officiellement, on semble tabler sur le succès de la campagne de recrutement pour combler rapidement les lacunes actuelles. Tout cela est bien beau, mais il faut du personnel d'expérience pour former les nouvelles recrues. Notre inquiétude, compte tenu des missions et des déploiements actuels, est de savoir si nous disposons effectivement du personnel nécessaire en mesure de donner la formation et de répondre aux besoins opérationnels à la fois.

Voici quelques-uns des problèmes évoqués par le chef d'état-major de la Marine :

¹⁷ Douglas Bland, *Canada and Military Coalitions: Where, How and With Whom?* IRPP, Vol. 3, n° 3, février 2002, p. 35. Les plans d'activités de premier échelon, publiés annuellement, donnent suite au plan de défense. Les officiers supérieurs et les hauts fonctionnaires y font rapport sur la situation actuelle et prévisible à laquelle ils font face en essayant de respecter les objectifs énoncés dans les politiques gouvernementales. Voir Bland, p. 35-36.

- La Marine ne pourra pas s'acquitter de ses missions de défense maritime si elle n'obtient pas de ressources supplémentaires.
- L'augmentation du coût du carburant, ainsi que le manque de souplesse des budgets de fonctionnement, entraîneront une réduction des opérations de la flotte.
- Maintenir un équilibre acceptable entre le niveau minimal des capacités actuelles, investir dans la « qualité de vie », générer des économies pour l'avenir et effectuer des changements demeurent impossible (si, par exemple, nous économisons en vue de nous concentrer sur les technologies de l'avenir et que nous n'investissons pas assez dans les capacités actuelles, nous risquons de connaître des difficultés au moment où nous devons participer à une mission importante).
- La Marine fait face à de graves pénuries de personnel dans un certain nombre de métiers et de spécialités.
- Les études de développement des Forces en vue de la modernisation des principaux navires et systèmes sont en péril en raison d'un manque de fonds.
- Les réductions imposées à l'égard de la flotte d'aéronefs et des acquisitions ainsi que la pénurie de personnel auront des répercussions directes sur l'aptitude de la Marine à assurer la surveillance et le contrôle du territoire canadien.¹⁸

Dans l'ensemble, la conclusion est que ces problèmes risquent d'entraîner une dégradation importante de la capacité opérationnelle et de l'efficacité de la flotte. Comme si ce qui précède n'était pas suffisant, la fonte de la calotte polaire pourrait également obliger la Marine à patrouiller l'Arctique pour assurer notre souveraineté et notre sécurité.

Le chef d'état-major de la Force aérienne a tiré les conclusions suivantes au sujet de son service :

- Le rythme opérationnel élevé, les nombreux changements (pas toujours bien coordonnés) et des restrictions importantes en matière de ressources financières et humaines contribuent à accroître le stress du personnel du quartier général, des escadres et des escadrons.
- La Force aérienne est déficitaire dans bien des secteurs, et a perdu une bonne partie de sa souplesse, de sa redondance et de sa capacité d'augmentation (c'est-à-dire de réunir rapidement ses forces pour entreprendre des missions critiques).
- La Force aérienne doit composer avec d'importants manque de personnel. Dans le cas des pilotes, la situation est extrêmement grave et risque d'empirer au cours des trois prochaines années. Il en résultera une perte de capacité. Le

¹⁸ Ibid. p. 36

niveau des effectifs d'autres classifications de la Force aérienne est aussi sous le seuil minimal, ce qui mènera aussi à une perte de capacité.

- Une des plus grandes difficultés avec laquelle il faudra composer au cours de la période 2001-2004 sera la réduction des ressources (par exemple, le nombre d'Auroras passera de 18 à 16) et les attentes du MDN et du gouvernement en matière de rendement.
- L'élimination d'importantes parties des programmes de modernisation s'avère le seul moyen de réaliser des économies, semble-t-il.

Le chef de l'Armée de terre est le plus pessimiste. Selon lui :

- Le capital humain, autant dans le sens physique que psychologique, de l'Armée de terre est exploitée au-delà de ses limites.
- L'Armée de terre ne peut être maintenue en puissance dans les circonstances actuelles.
- La capacité de ne générer que des ensembles de forces de la taille de sous-unités ne répond pas aux exigences du Livre blanc de 1994.
- Les changements structuraux tels que la transformation de l'Armée ne régleront pas le dilemme des ressources.
- Le niveau d'engagement en Bosnie est impossible à maintenir.
- Les problèmes particuliers avec lesquels l'Armée doit composer aujourd'hui comprennent l'épuisement du personnel, le stress ainsi que la réduction à des niveaux dangereux des effectifs et des cadres dans les unités des forces régulières et de réserve. Il ne faut pas se faire d'illusions au sujet de l'importance et de l'effet cumulatif du stress des rotations sur notre petite armée.
- Une infusion de ressources maintiendra les niveaux actuels des forces ou ces niveaux seront réduits afin de correspondre aux niveaux des ressources projetés¹⁹.

Enfin, il ne faudrait pas oublier que le général Baril, dans son dernier rapport sur l'Opération Assurance, sur la tentative de déployer une force d'urgence au Zaïre en 1996, a conclu que l'opération a été entravée « à cause de facteurs tels que la pleine saison des nouvelles affectations, les congés, la disponibilité des équipements et les autres attributions de tâches, il y a une différence évidente entre nos vrais niveaux de préparation et ceux qui devraient exister selon les directives de planification de la défense²⁰ ».

Cette déclaration est très révélatrice, il va sans dire. Elle nous rappelle l'importance de distinguer entre les capacités théoriques ou planifiées des FC et leurs capacités

¹⁹ *Ibid.*, pp 36-37.

²⁰ *Ibid.*, p. 11 Voir aussi, Michael Hennessy, « L'Opération Assurance : planifier une force multinationale pour le Rwanda/Zaïre ». *Revue militaire canadienne*, Vol. 2, n° 1, printemps 2001, p. 11-20.

actuelles ou réelles. Michael Hennessey a souligné que « le passage de la capacité théorique aux aptitudes effectives faisait problème » durant la période décrite, essentiellement parce qu'il était difficile de jauger la véritable capacité opérationnelle. Douglas Bland, lui, a conclu que « [...] le système actuel d'évaluation de l'état de préparation opérationnelle est depuis longtemps considéré comme peu fiable. Rien n'indique que cette lacune importante dans la planification de la sécurité nationale a été corrigée²¹ ».

Dans notre *Rapport sur les plans et priorités* (12 juin 2001), nous avons fait valoir que : « Assurément, les membres des FC ont acquis une expérience précieuse à la suite des diverses opérations auxquelles ils ont participé au cours de la dernière décennie, expérience que n'ont jamais eu plusieurs de ceux qui ont servi durant la Guerre froide. Les militaires d'aujourd'hui ont relevé des défis que n'ont jamais eu à relever les hommes et les femmes prêts à défendre le front central de l'OTAN. Il est donc raisonnable de conclure que les membres des FC d'aujourd'hui, à titre personnel, sont autant sinon davantage en état de combattre que leurs camarades des années passées. Cela ne veut pas dire pour autant que le "système" dans l'ensemble, faute d'un meilleur terme, est aussi en état de combattre qu'il y a dix ans. » Le Comité n'a entendu aucun témoignage depuis qui serait susceptible de lui faire changer d'avis.

En défendant la nécessité de maintenir la crédibilité de nos forces armées nous ne prétendons pas pouvoir ainsi influencer sur les événements internationaux intéressant les grandes puissances. Encore que celles-ci seraient peut-être mieux disposées à nous écouter si nous pouvions leur offrir le concours de ressources importantes. Le professeur Douglas Bland développe cet argument un peu plus. Le Canada, dit-il, « a besoin d'une force armée non pas pour influencer les décisions que d'autres pourraient prendre pour servir leurs intérêts et justifier leurs actions, mais pour influencer les décisions susceptibles de se répercuter sur les intérêts et les politiques du Canada ». À défaut d'une force militaire canadienne convenable « [...] d'autres instances prendront des décisions au sujet des intérêts vitaux du Canada en Amérique du Nord et à l'échelle internationale²² ».

A. Planification fondée sur la capacité

Comme nous l'avons souligné au début du rapport, l'environnement stratégique en prévision duquel notre force armée doit se préparer est de plus en plus complexe. L'absence d'ennemis « traditionnels » ou « évidents » rend la planification difficile. Comment déterminer le degré de capacité opérationnelle d'une force en l'absence d'un ennemi clairement identifié? Comment attribuer des missions précises en fonction desquelles nos forces armées devraient se préparer si nous ne connaissons pas exactement l'origine du prochain défi? Il va sans dire que ces réalités continueront de compliquer la vie des planificateurs pendant encore quelque temps.

²¹ *Ibid.* p. 12.

²² *Ibid.* p. 9.

Pour faire face aux complexités de ce genre de situations, les États-Unis ont adopté ce qu'ils appellent un système de planification fondée sur la capacité. Cette solution, sans exclure les scénarios de menaces précises, permet de ne pas accorder autant d'importance que par le passé aux menaces particulières lors de la planification stratégique. Comme l'a indiqué le général Richard Myers, président des chefs d'état-major combinés des États-Unis :

Les États-Unis ne peuvent pas savoir avec certitude quel pays, quel groupe de pays ou quel acteur non étatique menacera les intérêts vitaux des États-Unis ou ceux de leurs alliés et amis. Il est possible, cependant, de prévoir les capacités qu'un ennemi potentiel pourrait employer. Un modèle fondé sur les capacités — qui met l'accent sur les moyens que pourrait utiliser un adversaire plutôt que sur l'identité de cet adversaire et le lieu de l'affrontement — élargit la perspective stratégique. Ce modèle nous oblige à déterminer les capacités dont les forces armées américaines auront besoin pour dissuader et vaincre un vaste éventail d'ennemis²³.

Selon le général Myers, une stratégie du changement valable inclurait par conséquent les éléments suivants :

- Le processus du changement doit s'appuyer sur des capacités incontournables que doivent posséder les forces pour appuyer la stratégie de sécurité nationale.
- Ces capacités devraient servir de point de départ pour élaborer des concepts et des architectures opérationnelles mixtes sur lesquelles s'appuient les décisions relatives aux améliorations matérielles et non matérielles, ainsi que pour fixer les normes d'interopérabilité.
- Comme la restructuration déborde le cadre de la mise à l'essai de nouveaux systèmes, il est important d'intégrer dans le processus les exigences concernant la nouvelle doctrine, les organisations, l'entraînement et l'enseignement, le leadership, le personnel et les installations.
- Il faut trouver le moyen d'intégrer les anciens systèmes quand cela vaut la peine pendant que s'élaborent des ponts technologiques de concert avec d'autres organismes et partenaires internationaux.
- Le processus de restructuration doit se caractériser par l'union des efforts s'appuyant sur des rôles et responsabilités clairement définis à tous les échelons du Département de la défense.

Un changement important est intervenu dans la réflexion stratégique des autorités américaines, celles-ci abandonnant la stratégie qui consistait à préparer les forces à intervenir dans deux grands conflits régionaux simultanément en faveur d'une stratégie donnant aux États-Unis la capacité de faire face aux menaces contemporaines peu importe leur origine ou leur nature. Le plus important est la capacité de déploiement rapide, un degré élevé d'interopérabilité et la possibilité d'utiliser efficacement les

²³ États-Unis, Chambre des Représentants, House Armed Services Committee, Général Richard B. Myers, président des chefs d'état-major combinés, *Posture Statement*, 6 février 2002.

découvertes technologiques. Ces principes influenceront considérablement non seulement sur l'armée des États-Unis mais sur leurs alliés. Les opérations conjointes obligeront les forces armées étrangères à adopter des normes minimales d'interopérabilité et de perfectionnement technologique. Il est d'ailleurs significatif que les *Marines*, un service spécialisé dans les opérations amphibies, furent le premier contingent de troupes régulières en Afghanistan — un pays sans littoral.

La révision quadriennale des forces de défense aux États-Unis a également relevé des domaines généraux où la capacité pourrait améliorer la puissance militaire du pays, soit, entre autres, la télédétection, la précision de frappe à grande distance, la restructuration des forces de manœuvre et expéditionnaires ainsi que des systèmes pour déjouer les menaces antiaériennes et les menaces de déni d'accès à une région. La nécessité et l'efficacité de cette technologie ont été démontrées en Afghanistan²⁴.

La campagne afghane a également démontré les progrès de la Révolution dans les affaires militaires (RAM) — l'utilisation d'ordinateurs, des communications, de capteurs et d'armes permettant de perfectionner les opérations militaires et d'accélérer les temps de cycle dans la conduite de la guerre. D'autres progrès permettront d'améliorer les capacités de surveillance et de collecte de renseignements. Il faut maintenant une capacité de surveillance « persistante » ou « fixe », c'est-à-dire une surveillance permanente. En outre, la priorité sera accordée aux moyens qui contribueront à la visualisation d'un champ de bataille tels que la plate-forme de reconnaissance aéroporté du système radar interarmées de surveillance et d'attaque d'objectifs (J-STARS)²⁵.

De plus, la technologie des armes à guidage de précision bénéficiera sans doute de l'adjonction de fonds. Les missiles de croisière tirés à partir de la mer et ceux à lanceur aérien demeurent certes un élément important des stocks d'armes, mais la nouvelle arme de choix en Afghanistan a été la munition interarme d'attaque directe (JDAM). Il s'agit d'une « bombe lisse dont l'extraordinaire degré de précision provient de l'adjonction à la queue d'un dispositif peu coûteux de téléguidage par satellite utilisant le système mondial de localisation (GPS) ». L'inventaire comprend maintenant des bombes « hypsométriques » de 2 000 livres « qui créent une forte chaleur et une pression intense et qui sont particulièrement utiles contre des cibles en espaces clos telles que des grottes servant d'abri à l'ennemi ». Elles auraient été utilisées pour la première fois en Afghanistan à la fin de février²⁶.

Enfin, la campagne afghane a également démontré la valeur des forces spéciales dont l'avantage est leur souplesse et leur capacité de déploiement rapide, lequel est naturellement rendu possible grâce à une flotte d'aéronefs et de navires de soutien. Le

²⁴ « Defence Priorities in the anti-Terrorism Campaign » *IIES, Strategic Comments*, 2 mars 2002.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

succès des forces spéciales stimulera également l'Armée à devenir plus souple et mobile²⁷.

Il va sans dire que les États-Unis ont une bonne longueur d'avance sur nous ainsi que sur tous les autres alliés en ce qui concerne la Révolution dans les affaires militaires. Sans croire pouvoir les égaler, il faut trouver le moyen de travailler avec eux. Les États-Unis s'y attendent et, pour des raisons évidentes, c'est dans notre intérêt de pouvoir le faire.

Les Forces canadiennes ont également adopté une approche fondée sur les capacités. Selon le lieutenant général George Macdonald, vice-chef d'état-major de la défense, nous sommes arrivés à la même conclusion que les Américains²⁸. La question que nous devons nous poser toutefois est : « Fournissons-nous la structure des forces adéquate qu'exige une approche fondée sur les capacités? ». Après tout, le Livre blanc de 1994 constitue encore la politique officielle du gouvernement.

Le lieutenant général Macdonald a soutenu qu'une capacité peut être définie comme la « capacité d'agir d'une façon précise dans un but précis ». Il a également souligné que les objectifs des capacités dérivent de la politique du gouvernement. Alors que nous avons conclu, à l'instar des États-Unis, qu'une approche fondée sur les capacités était indispensable, les États-Unis, eux, ont révisé leur système de défense en discutant et en débattant de l'orientation qu'ils devaient donner à leur politique de défense en tenant compte des objectifs à atteindre.

Notre politique de défense, qui remonte à 1994, régit une approche entièrement nouvelle en matière de planification des forces. Il est important de se rappeler ici qu'en dernière analyse l'état de préparation relève dans une grande mesure d'une décision politique. C'est le gouvernement qui distribue les ressources et détermine les objectifs ou les buts d'une politique. Comme l'a fait valoir Douglas Bland, lors de son témoignage devant le Comité :

[...] je pense que l'état de préparation des Forces canadiennes est une responsabilité politique et non seulement une responsabilité militaire. Par là, j'entends que le chef d'état-major de la défense est responsable de la préparation des Forces canadiennes, mais uniquement selon les directives du Parlement. En l'absence d'un énoncé clair du Parlement au sujet de l'état de préparation, en l'absence d'un lien clair entre les politiques et les moyens, toutes les décisions concernant l'état de préparation que prendra le CEMD risquent d'être accidentelles et fortuites²⁹.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Lieutenant général George Macdonald, *Délibérations*, 30 octobre 2001.

²⁹ Professeur Douglas Bland, *Délibérations*, 3 avril 2001.

C'est une observation importante. Presque tous les témoins ont affirmé que les FC n'étaient plus aptes à s'acquitter des engagements pris dans le Livre blanc. En soi, cela n'a rien de tragique. Le Livre blanc est un anachronisme en attente d'une épitaphe. L'important est de ne pas laisser une approche fondée sur les capacités justifier un budget qui, croyons-nous, est insuffisant. Mais à défaut d'un examen de la politique de défense, nous savons seulement que le budget est insuffisant lorsqu'il est évalué en fonction des exigences du Livre blanc — lequel est quelque peu dépassé comme tous en conviennent.

Par ailleurs, aucun témoin n'a véritablement proposé de réduire les dépenses de la défense. Pourtant, la page ne peut être tournée tant que le gouvernement n'aura pas clairement indiqué ce pourquoi les FC doivent se préparer. Si l'on persiste dans la voie actuelle, les FC seront de plus en plus comme un navire à la dérive. Compte tenu des inquiétudes exprimées, un Comité responsable doit poser la question : « Pourquoi l'hésitation manifeste à amorcer un examen global de la politique de défense? »

B. Évaluer l'état de préparation opérationnelle

Lors de son témoignage devant le Comité, M. Peter Kasurak, du Bureau du vérificateur général, a soutenu que : « [...] c'est la très grande complexité de l'état de préparation qui pose problème³⁰. » Dans la même veine, le major-général (à la retraite) Clive Addy, a soutenu que « [...] peu importe la formule qu'adoptera le gouvernement du Canada pour définir la capacité opérationnelle des Forces canadiennes, il doit le faire de façon à ce que cette capacité puisse être utilisée et évaluée. Il est difficile de savoir ce qu'on attend des FC en lisant le Livre blanc. Au chapitre 3, où on peut lire "qu'il y va de l'intérêt national de maintenir des forces polyvalentes", les auteurs passent habilement plus de temps à définir ce que ce n'est pas, d'où les sept années de confusion et de débat constant³¹. »

Le major général Addy parle ici des exigences fondamentales des critères de détermination de l'état de préparation opérationnelle. Pour être valables, il faut les évaluer à la lumière de missions et de rôles clairement définis ainsi que d'une description claire de ce que nous considérons être une menace. Le major général poursuit en disant que « la difficulté consiste toujours à évaluer nos capacités en fonction d'un critère commun. La meilleure façon de définir un critère c'est en faisant l'essai de scénarios opérationnels fondés sur une politique de défense claire et des menaces possibles. Je crois qu'une telle définition est indispensable malgré les difficultés qu'elle semble poser pour certains³². » La tradition veut que cette responsabilité soit laissée au jugement des commandants supérieurs. Comme l'a affirmé le major général (à la retraite) Lewis Mackenzie, « [...] curieusement, [l'état de préparation opérationnelle n'est] pas une expression en usage [...] dans les Forces armées. Selon la tradition, il incombe au commandant d'évaluer [l'état de préparation] selon ses propres critères ». Ce point de vue est également partagé

³⁰ Peter Kasurak, *Délibérations*, 5 avril 2001.

³¹ Major général (à la retraite) Clive Addy, *Présentation au CPDNAC*, novembre 2001.

³² *Ibid.*

par d'autres. Le lieutenant général Gervais a fait valoir que « [...] les commandants sont de toute évidence responsables de ces [déclarations] bouts de papier [...] il n'est pas toujours nécessaire de rédiger une déclaration, elle peut être faite verbalement, mais le commandant sur le terrain peut aussi le faire par la suite³³ ».

Lorsque la Commission d'enquête sur la Somalie s'est penchée sur l'état de préparation des FC en demandant une explication sur le processus d'évaluation, aucun système cohérent ne lui a été présenté. En même temps, les FC « fonctionnaient généralement sans un système concerté d'évaluation de l'état de préparation opérationnelle³⁴ ». D'après ce que nous avons pu déterminer, la situation ne semble pas avoir beaucoup changé. Selon M. Kasurak, en ce qui concerne les FC « [...] le concept d'état de préparation n'a pas été bien défini et aucun système n'a été mis au point pour le gérer³⁵ ».

L'absence de système approprié est doublement déconcertant étant donné que « l'état de préparation opérationnelle » ou « la capacité opérationnelle » est un des concepts essentiels du cadre de gestion de toute organisation militaire. C'est un concept propre aux militaires « [...] aussi indispensable pour comprendre l'état des forces armées que prendre le pouls l'est pour évaluer l'état de santé de l'humain ». Le chef d'état-major de la défense (CEMD) et les commandants subalternes sont responsables de l'état de préparation des FC et doivent en rendre compte. Cette responsabilité est particulièrement importante lorsque des éléments des FC sont déployés. « Il appartient donc aux officiers de la chaîne de commandement d'être en prise directe avec l'état des forces armées en tout temps et d'évaluer la capacité opérationnelle des unités et des éléments des FC à participer à des missions données, avant qu'ils ne soient affectés au service actif ou à des missions de sécurité internationale³⁶. »



Selon la définition convenue, l'état de préparation opérationnelle désigne : « la capacité d'une unité [...] d'accomplir les missions auxquelles elle est destinée ». Elle est étroitement liée à l'efficacité opérationnelle, c'est-à-dire au « degré selon lequel les forces opérationnelles sont

³³ Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, Vol. 2, p. 697.

³⁴ Champ de tir Glamoc, Bosnie-Herzégovine, La Batterie F du 2 Royal Canadian Horse Artillery (2 RCHA) lance le

³⁵ M. Kasurak, « The Essential of Readiness: A Look at the Canadian Forces », Bureau du commandant en chef, 2001.

³⁶ Rapport de la Commission d'enquête..., Vol. 2, p. 671-72.

en mesure de remplir leur mission par rapport au potentiel connu de l'ennemi³⁷ ».

Ces définitions font ressortir le fait que la capacité opérationnelle ne peut être appréciée ou évaluée qu'en rapport avec la mission confiée à l'unité. S'il n'y a pas de mission, il est impossible de mesurer la capacité de l'unité de l'exécuter. « Lorsque l'unité s'est vu confier une mission très générale, l'appréciation de son degré de préparation ne peut être, elle aussi, que générale³⁸. » Par contre, plus la mission est précise, plus l'évaluation de la préparation doit l'être. Ce qu'il faut comprendre, c'est qu'il n'est pas nécessaire que toutes les unités soient en état de préparation opérationnelle maximal en tout temps. Ce serait simplement déraisonnable de s'y attendre, et du point de vue planification cela n'a pas beaucoup de sens. De même, les coûts qu'entraîne le maintien de toutes les unités en état de préparation maximal seraient prohibitifs. Toutefois, leur état de préparation opérationnelle, une fois évalué en fonction de la mission à exécuter, doit être examiné à la lumière de critères d'évaluation clairs et transparents. De même, une unité ne devrait jamais être déployée sauf si elle a clairement démontré, d'après ces critères, qu'elle possède la capacité opérationnelle nécessaire. Il ne suffit pas de se contenter de demander au commandant si son unité est « prête à partir ».

L'évaluation et la détermination de l'état de préparation opérationnelle sont des fonctions qui appartiennent au commandement. Les commandants « sont responsables de l'exécution des missions qui leur sont confiées et des missions qu'ils confient à leurs unités subordonnées, les commandants sont également responsables de l'état de préparation opérationnelle des unités chargées d'exécuter ces missions ». L'évaluation de l'état de préparation comprendra inévitablement des critères qualitatifs et quantitatifs. « La doctrine en matière de stratégie et de tactique, le leadership et le moral sont des facteurs qui contribuent à l'efficacité opérationnelle et qui font partie de l'équation tout autant que les effectifs et l'équipement³⁹. » L'énoncé de mission est la condition préalable à l'évaluation de l'état de préparation, mais ne constitue pas à lui seul une indication suffisante du degré de préparation que devraient posséder les unités chargées de l'exécuter. L'état de préparation est la responsabilité des commandants et des commandants supérieurs. Ce sont eux qui doivent préciser clairement à leurs subordonnés quelles sont les capacités et fonctions à acquérir, et les normes grâce auxquelles ces capacités et fonctions seront évaluées en fonction d'une mission donnée.

Il n'existe pas de mécanisme permettant de mesurer l'état de préparation opérationnelle, mais nous pouvons convenir qu'une unité en état de préparation opérationnelle devrait avoir :

- une mission clairement définie;
- un concept d'opération précis et approprié à la mission;

³⁷ Ministère de la Défense nationale, *l'Armée canadienne*, 1998, p. 90. Aussi cité dans le rapport de la Commission d'enquête, p. 672.

³⁸ Rapport de la Commission d'enquête..., p. 637.

³⁹ *Ibid.*

- des chefs subalternes et des officiers bien formés et expérimentés;
- une structure adaptée à la mission;
- des armes et de l'équipement adaptés à la mission;
- des militaires de tous grades ayant reçu une instruction suffisante dans les domaines de la tactique, des procédures, de l'utilisation des armes et de l'équipement, ainsi que du commandement et du contrôle en fonction de la mission;
- un système bien structuré et éprouvé pour le commandement et le contrôle de l'unité en cours d'opération;
- un soutien logistique et administratif adapté à la mission;
- un bon moral, une discipline stricte et équitable, et un sens aigu de cohésion et de loyauté⁴⁰.

L'évaluation de la capacité opérationnelle est particulièrement importante dans le cas de missions inhabituelles ou lorsqu'un commandant a peu d'expérience. Dans ces cas-là, il est très important de connaître les critères en fonction desquels sera évaluée l'exécution de la mission ainsi que les normes de préparation nécessaires pour l'exécuter.

L'environnement stratégique dans lequel évoluent les FC est imprévisible. Déterminer la capacité opérationnelle en fonction des missions qui lui sont confiées ou des scénarios de planification ne sera pas facile. Nous pensons, toutefois, que la capacité de le faire est plus importante aujourd'hui qu'il y a quelques années. Il était facile de définir les rôles, les missions, les échéanciers, etc., sur le front central de l'OTAN. La menace était évidente, mesurable et prévisible. Aujourd'hui, la menace est plus ambiguë. La gestion fondée sur les capacités se base sur l'imprévisibilité des échéanciers, de la menace et de la mission. S'assurer qu'une unité est « prête à partir » est plus compliqué qu'auparavant.

Au bout du compte, l'état de préparation opérationnelle s'entend de la capacité des unités militaires à fournir un rendement maximal, d'où l'importance d'une bonne gestion — les États « [...] doivent veiller à se doter d'une capacité opérationnelle leur permettant d'assurer leur défense [...] et ils doivent [...] s'assurer de pouvoir disposer de cette capacité au besoin ». Une capacité insuffisante mettra les forces déployées à risque alors que le manque de préparation pourrait se traduire par des retards de déploiement, de l'équipement mal entretenu et des troupes insuffisamment entraînées. En même temps, comme nous l'avons mentionné plus haut, un trop grand état de préparation pourrait se révéler inutilement prohibitif. Par conséquent, la gestion de l'état de préparation signifie faire des choix quant à l'affectation des crédits budgétaires au sein de l'effectif de la défense⁴¹.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ P. Kasurak, « Sorting Out the Essentials of Readiness... »

Le modèle de l'Armée des États-Unis est l'un de ceux qui a été porté à la connaissance du Comité. Cette armée comporte cinq piliers ou éléments de capacité militaire :

- L'infrastructure et les coûts indirects tels que les bases permanentes, les installations et les quartiers généraux;
- La structure des forces comprend les unités, leur équipement et leur effectif;
- La modernisation et les investissements qui correspondent aux programmes d'équipement et de R-D;
- La capacité de soutien — les stocks épuisables, les pièces de rechange et les réservistes;
- L'état de préparation⁴².

Les planificateurs de la défense doivent, par conséquent « jouer ces éléments les uns contre les autres afin de réaliser le mélange idéal ». Il est important également de connaître les avantages de détourner des fonds de l'état de préparation en faveur de la modernisation ou encore de la structure des forces en faveur de l'état de préparation⁴³. Si l'on estime qu'investir dans la technologie de l'avenir est la meilleure solution, alors, afin de réaliser les économies qui permettront d'affecter des crédits dans la R.A.M., il faudra peut-être maintenir les niveaux actuels des forces en deçà de l'état de préparation idéal. Ce genre de scénario pourrait s'avérer particulièrement problématique en période de rythme opérationnel élevé.

Les porte-parole du Bureau du vérificateur général ont conclu que, en raison des contraintes budgétaires actuelles, il n'y avait toujours pas d'équilibre entre la structure des forces, la modernisation et l'état de préparation. « Il reste encore des décalages entre les différents piliers et des choix difficiles doivent être faits de ce point de vue ». Par conséquent, les FC devront pratiquer d'autres réductions ou rajouter des crédits. De l'avis du VG, le statu quo n'est tout simplement plus possible⁴⁴.

L'état de préparation se compose de cinq éléments de capacité militaire :

- Les gens — le personnel militaire en place et leurs qualifications;
- L'équipement — à savoir s'il est disponible et en état de servir;
- L'instruction — à la fois individuelle, collective et conjointe;
- Les services logistiques tels que le commandement et le contrôle ou les systèmes de renseignements⁴⁵.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ David Rattray, Peter Kasurak, *Délibérations*, 5 avril 2001.

⁴⁵ Professeur Douglas Bland, *Délibérations*, 3 avril 2001.

Ces éléments doivent être évalués à intervalles réguliers pour déterminer si les unités peuvent ou non exécuter les missions qui leur sont confiées ou si elles sont raisonnablement préparées en prévision de divers déploiements « possibles ».

Naturellement, le mécanisme d'évaluation parfait n'existe pas. Certains critères sont toutefois aisément reconnaissables. « Au fil des années, le Bureau du vérificateur général [...] en est venu à définir ce qu'il considère comme un bon système d'évaluation de l'état de préparation ». Un tel système serait :

- **Complet** : Un bon système d'évaluation de l'état de préparation opérationnelle engloberait toutes les unités militaires des Forces canadiennes, non pas seulement quelques-unes en état de préparation maximal. Sans un examen complet, certaines unités pourraient continuer de satisfaire aux critères d'état de préparation tandis que la plupart continueraient de perdre du terrain. Dans l'ensemble, déterminer la tendance deviendrait impossible.
- **Fondé sur les unités militaires** : Les systèmes d'évaluation de l'état de préparation doivent s'appuyer sur des éléments organisationnels — les unités et les formations — dont doivent rendre compte des particuliers. Il est presque impossible d'évaluer l'état de préparation si la reddition de compte est de nature abstraite (par exemple, fondé sur les objectifs ou les résultats des programmes de défense) et que personne n'en assume la responsabilité.
- **Positif** : Chaque unité doit rendre compte de tous les facteurs de l'état de préparation pour chaque période de vérification. Il faut éviter la reddition de compte à titre exceptionnel, car elle risque d'être subjective suivant l'optimisme de ceux qui rendent compte et elle masque les tendances qui, sur le coup, pourraient ne pas exiger de rapport.
- **Objectif** : Des critères objectifs devraient être inclus dans la mesure du possible. Les éléments dénombrables devraient être dénombrés.
- **Fondé sur l'évaluation du commandant** : L'évaluation d'un commandant sera toujours indispensable pour interpréter le sens des critères d'évaluation objectifs.
- **Vérifiable** : Toutes les données de gestion devraient être vérifiables. Elles devraient être recensées de façon uniforme et être conservées pendant une période donnée.
- **Validé** : Les systèmes d'évaluation de l'état de préparation sont susceptibles de distorsion et doivent être validés en permanence pour déterminer si les mécanismes d'évaluation brossent un portrait exact de l'état des unités visées. Une façon de procéder consiste à comparer les résultats aux évaluations faites des exercices sur le terrain, surtout s'ils se déroulent dans un endroit similaire aux centres d'entraînement nationaux aux États-Unis.

Les vérifications effectuées par le Bureau du vérificateur général ont démontré à maintes reprises que les FC ne possèdent pas de systèmes de reddition de compte et

de gestion de l'état de préparation opérationnelle pouvant répondre à ces critères. Depuis 1984, le ministère de la Défense nationale a préparé et rejeté au moins cinq différents systèmes d'évaluation de l'état de préparation opérationnelle⁴⁶. Nous espérons que l'explication réside dans le fait que la direction est à la recherche du meilleur système possible et non pas du système qui légitimera le mieux ses activités.

Notre Comité croit que le ministère de la Défense nationale doit mettre en place un mécanisme valable et complet permettant d'évaluer l'état de préparation des Forces canadiennes. Nous nous attendons également à ce que ce mécanisme, peu importe lequel sera finalement adopté, soit soumis à l'examen du CPDNAC et à ce que le Ministère fasse par la suite rapport à intervalles réguliers devant le CPDNAC en ce qui a trait à la capacité opérationnelle des FC. Il est indispensable que le législateur puisse réellement évaluer l'état de préparation des Forces canadiennes et comprendre parfaitement les critères sur lesquels s'appuiera cette évaluation. Pour que les législateurs puissent formuler des recommandations valables en matière de planification de défense (sous-entendu dans une large mesure comme étant les dépenses), ils doivent être renseignés quant aux objectifs de l'état de préparation opérationnelle, aux objectifs des missions et au degré de succès qu'obtiennent les FC à atteindre ces objectifs.

À cet égard, nous avons besoin de l'aide — de la franchise — des spécialistes qui comparaissent devant nous. Malheureusement, notre système est tel que la franchise n'est pas toujours récompensée. Les témoins qui comparaissent devant nous semblent parfois davantage résolus à protéger l'information plutôt qu'à la partager.

Afin d'assurer l'état de préparation opérationnelle des formations et des unités des FC, nous recommandons :

RECOMMANDATION 5

Que le ministère de la Défense nationale mette en place un système global de détermination de l'état de préparation opérationnelle des Forces canadiennes. Ce système devrait établir des mécanismes explicites et normalisés permettant de mesurer l'état de préparation des FC et de leurs unités.

RECOMMANDATION 6

Que l'état de préparation opérationnelle de certains commandements et certaines unités des Forces canadiennes fasse l'objet d'inspections sans préavis et à intervalles réguliers.

⁴⁶ P. Kasurak, « Sorting Out the Essentials of Readiness.... »

RECOMMANDATION 7

Que soit effectuée une évaluation annuelle de l'état de préparation des FC et de leurs unités et que l'évaluation soient remise au CPDNAC.

Nous devons faire en sorte que les divers éléments des FC aient la capacité opérationnelle nécessaire et que les critères d'évaluation de cette capacité soient adaptés aux missions projetées. Nous devons aussi veiller à ce que nos forces aient accès à l'entraînement et à l'équipement qui leur permettront de participer à des missions conjointes avec nos alliés. Enfin, nous devons établir des niveaux de financement suffisants pour réaliser ce qui précède.

Le lieutenant-colonel John Boyd, de l'Armée de l'air des États-Unis, a déclaré qu'un plan solide garantissant l'état de préparation opérationnelle des forces comporte trois éléments : des gens, des idées et de l'équipement. Si vous avez les bonnes personnes, vous générerez des bonnes idées et ces idées permettront d'obtenir l'équipement adéquat. Nous sommes convaincus que les FC ont les bonnes personnes. Au fil des années, notre Comité a visité à peu près toutes les installations militaires au Canada et il n'a aucun doute quant à la capacité et au dévouement des effectifs.

En outre, nous sommes confiants également que nos militaires développeront les idées et les concepts pour nous permettre de relever les défis actuels et futurs. La rigueur intellectuelle qu'ils ont apportée aux échanges que nous avons eus avec eux nous a toujours impressionnés et ce, quel que soit leur grade. Cependant, les concepts stratégiques, tactiques et opérationnels ainsi que ceux relatifs à la structure de la force ne peuvent être élaborés sans la présence de deux éléments : l'environnement stratégique dans lequel nous nous retrouvons et les objectifs généraux que le gouvernement a établis pour les FC en matière de politiques. Il nous incombe donc de donner l'orientation nécessaire en matière de politiques. Le cadre qui en découlera guidera alors les décisions pertinentes à prendre en matière d'effectifs, de formation et d'acquisition du matériel.

CHAPITRE 4 : LES MILITAIRES CANADIENS ET LA STABILITÉ INTERNATIONALE

A. État de préparation de l'Armée de terre

À maintes occasions par le passé, le Canada a reconnu qu'il ne pouvait pas garantir la sécurité de son territoire et de ses citoyens sans contribuer au maintien de la paix internationale. Il a participé à des guerres importantes ainsi qu'à des opérations de maintien de la paix et à d'autres missions multinationales, au cours desquelles il a consenti à des sacrifices, pour mettre fin à des agressions, rétablir la paix dans des points chauds et contribuer à assurer la stabilité internationale. Même en temps de paix, certains éléments de nos forces maritimes, aériennes et terrestres peuvent être déployés dans diverses parties du monde pour s'entraîner avec nos alliés, tisser des liens plus étroits avec eux, faire appliquer des sanctions ou encore mener des opérations de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies ou d'autres organisations internationales. Lorsque les membres des coalitions multinationales déterminent que des opérations de combat sont nécessaires afin de mettre fin à une agression ou de restaurer la paix, les unités militaires canadiennes se retrouvent sur le théâtre des opérations, comme ce fut le cas au Kosovo en 1999 et en Afghanistan aujourd'hui. Au cours des dernières années, la participation du Canada à des opérations multinationales prouve que nos forces militaires sont en mesure de participer aux efforts visant à favoriser la paix internationale, mais cette participation constitue l'un des facteurs qui ont réduit la capacité opérationnelle des Forces canadiennes, particulièrement celle de l'Armée de terre.

En fait, la dernière décennie a été l'une des périodes les plus mouvementées de l'histoire des Forces canadiennes (FC). Pendant cette période, les FC ont acquis une expérience opérationnelle considérable, mais leur état de préparation au combat a été réduit quelque peu étant donné les exigences des nombreuses opérations de maintien de la paix et autres missions. C'est surtout l'Armée de terre qui a été mise à contribution au cours de la dernière décennie en raison des forces terrestres importantes qu'il a fallu déployer dans différents points chauds du monde. Par conséquent, c'est l'état de préparation de l'Armée de terre qui est la source des plus grandes préoccupations. En fait, la contribution exigée de l'Armée de terre ne diminuera pas beaucoup dans l'immédiat, le Canada s'étant engagé à long terme dans le cadre de certaines opérations de maintien de la paix, notamment en



Un caporal du Peloton de reconnaissance, 2^e Bataillon, The Royal Canadian Regiment, rencontre un jeune résident dans le cadre d'une patrouille de familiarisation en Érythrée.

Bosnie-Herzégovine, où nos troupes doivent déployer bien des efforts et consacrer beaucoup de temps pour que les affrontements ne reprennent pas entre les communautés ethniques. Par rapport aux missions de maintien de la paix sinon par rapport aux opérations de combat, il serait imprudent en outre de prédire que la demande chutera suffisamment au cours de la prochaine décennie pour accorder à l'Armée de terre le répit dont elle aurait besoin. Les récents événements nous ont montré une fois de plus que nous pouvons être pris au dépourvu.

C'est pourquoi l'Armée de terre continuera sans aucun doute à devoir entraîner de nouveaux contingents ou constituer des troupes provenant de diverses unités au Canada pour remplacer tous les six mois les militaires déjà déployés à l'étranger. Voici quels ont été les propos du major général (à la retraite) Lewis MacKenzie à ce sujet : « [...] l'Armée fait tout ce qu'elle peut pour trouver mille ou deux mille soldats pour faire la rotation et, pendant qu'ils font cela, parce qu'ils sont si peu nombreux, ils ne peuvent pas s'entraîner pour les rôles de combat dont il était question dans le Livre blanc⁴⁷. » En résumé, outre le sacrifice consenti par certains casques bleus canadiens qui ont donné leur vie pour la paix, la participation de notre pays aux opérations de maintien de la paix a entraîné d'autres coûts sur le plan de l'état de préparation. Lorsqu'ils s'entraînent en fonction des circonstances propres aux opérations de maintien de la paix, notamment la surveillance des cessez-le-feu et les négociations avec les combattants, les militaires ont moins de temps pour s'exercer aux opérations de combat. On a souvent répété par le passé que les troupes canadiennes s'acquittent efficacement de leurs missions de maintien de la paix parce qu'elles sont bien entraînées au combat et possèdent donc la discipline et la maîtrise leur permettant de composer avec toute situation complexe. Si l'état de préparation au combat de nos troupes diminue trop, on s'interrogera alors sur leur capacité opérationnelle d'assurer le maintien de la paix.

Tout cela ne signifie pas que les missions de maintien de la paix ne sont pas valables et qu'elles sont à l'origine de tous les problèmes de l'Armée de terre sur le plan de la capacité opérationnelle. Au contraire, nos forces terrestres ont acquis, lors de ces missions, une expérience qui les aide à évaluer leurs capacités relatives au commandement, aux communications et à la logistique dans un environnement opérationnel. Elles ont pu ainsi tirer des leçons qui leur seront utiles lors des opérations de combat et dans d'autres situations à l'avenir. De plus, le rendement exceptionnel du 3^e Bataillon de la Princess Patricia's Light Canadian Infantry en Afghanistan prouve que les unités de l'Armée de terre ont maintenu un niveau de préparation leur permettant de mener des opérations de combat de concert avec des unités américaines. Il n'en demeure pas moins que c'est l'entraînement au combat qui en a souffert en raison de tous les préparatifs que nécessitent les missions à l'étranger. Les contingents qui assurent la rotation se composent de militaires provenant de diverses unités, ce qui restreint la cohésion des éléments respectifs de l'Armée de terre tout en épuisant le personnel.

⁴⁷ Major général (à la retraite) Lewis MacKenzie, *Délibérations*, 8 mai 2001.

Le lieutenant général Mike Jeffery, chef d'état-major de l'Armée de terre, est tout à fait conscient que le rythme des opérations et les restrictions budgétaires de la dernière décennie ont entraîné des répercussions considérables sur l'entraînement de l'Armée de terre. Le Comité se réjouit de sa détermination à modifier le régime d'entraînement pour faire en sorte que « [...] toutes les unités opérationnelles de la Force régulière de l'Armée de terre reçoivent tout l'entraînement nécessaire, l'entraînement au combat [...] »⁴⁸. En fait, des troupes bien entraînées peuvent réagir rapidement à toute situation opérationnelle avec laquelle elles peuvent être aux prises et devraient par conséquent pouvoir réduire au maximum le nombre de pertes. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 8

Que l'Armée de terre modifie le plus rapidement possible son régime d'entraînement pour s'assurer que toutes ses unités reçoivent régulièrement tout l'entraînement au combat qui leur permettra de parvenir à un niveau de préparation supérieur et de le maintenir, y compris l'entraînement aux niveaux de la brigade et du bataillon.

Le rythme des opérations a certainement entraîné des répercussions, mais les restrictions budgétaires, qui ont été imposées à l'Armée de terre à la fin des années 90 dans le cadre des compressions visant l'ensemble des dépenses de tous les ministères, ont porté également un dur coup à l'état de préparation de l'Armée de terre. Le lieutenant général Mike Jeffery, chef d'état-major de l'Armée de terre, a indiqué franchement devant le Comité et d'autres tribunes que l'Armée de terre avait vécu au-dessus de ses moyens au cours des dernières années. Tout en s'efforçant de respecter ses engagements, l'Armée de terre a vu son budget de fonctionnement être amputé et demeurer à un niveau inférieur ne lui permettant pas de donner tout l'entraînement et d'acquérir le matériel nécessaire. Bien des témoins ont déploré le fait que, pendant de nombreuses années, il n'y ait eu aucun exercice mettant en cause une brigade complète. Certains ont signalé également que, pour chaque véhicule Coyote ou VBL III dont l'Armée de terre a fait l'acquisition, on retrouve de nombreux vieux véhicules comme les Iltis qui auraient dû être remplacés depuis longtemps. Les budgets restreints ont certes compliqué la tâche à l'Armée de terre dans ses efforts visant à maintenir l'entraînement au niveau nécessaire et à assurer le remplacement opportun du vieux matériel. De plus, le Comité doute fort que les majorations récemment annoncées dans le budget de la défense procureront à l'Armée de terre les crédits dont elle a besoin pour résoudre ses problèmes en matière d'entraînement et d'équipement. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 9

Que le budget de l'Armée de terre soit majoré au cours des prochains exercices afin qu'elle puisse améliorer son niveau de préparation,

⁴⁸ Lieutenant général M.K. Jeffery, *Délibérations*, 19 mars 2002.

particulièrement en ce qui concerne l'entraînement au combat et le remplacement du matériel désuet.

B. Transformation de l'Armée de terre

Même avec un budget majoré, l'Armée de terre aura fort à faire pour porter à un niveau plus que satisfaisant son entraînement au combat et son parc de matériel. Comme si elle n'avait pas suffisamment de problèmes, elle doit également se transformer pour devenir une force terrestre capable de relever les défis du champ de bataille du XXI^e siècle. Elle doit donc constituer ses unités et organiser sa structure de commandement afin que ses militaires puissent intervenir efficacement et survivre sur le champ de bataille d'aujourd'hui. Sans négliger le type d'entraînement en fonction des conditions et des types de terrain, comme ceux en Afghanistan, elle doit tabler le plus possible sur le matériel technologique révolutionnaire mis au point dans le domaine militaire.

De plus, les témoins ont beaucoup souligné que les armées de terre devraient mettre l'accent sur des forces pouvant être déployées facilement et rapidement dans un point chaud du monde. On ne privilégie plus les forces terrestres davantage adaptées au combat entre chars et aux grands mouvements de troupes que les spécialistes de la planification militaire de la guerre froide avaient prévus en Europe centrale si les hostilités avaient éclaté entre les pays de l'OTAN et ceux du Pacte de Varsovie. Les progrès technologiques ont permis l'utilisation de véhicules de combat qui sont plus légers et plus facilement aérotransportables que les chars de combat principaux et les autres véhicules lourds, mais qui peuvent donner une puissance de feu permettant d'appuyer l'infanterie. Les États-Unis et les autres pays de l'OTAN mettent au point actuellement de nouveaux véhicules de combat qui posséderont essentiellement les mêmes capacités que les chars lourds mais qui seront beaucoup plus légers et seront équipés des récents dispositifs.

Cependant, la mise au rancart des chars de combat principaux, comme nous les connaissons aujourd'hui, a été annoncée à maintes occasions par le passé et ceux-ci constituent encore un élément important de nos armées de terre modernes. Même lors des missions de maintien de la paix, il se produit plusieurs situations justifiant leur utilisation, mais certains témoins ignoraient s'il était opportun de conserver et de moderniser les vieux chars Leopard, compte tenu particulièrement du budget restreint de l'Armée de terre. Le lieutenant général Jeffery a signalé que l'Armée de terre sait qu'elle a besoin de la capacité qu'offre le char, mais qu'elle ignore si ce dernier constitue la meilleure solution par rapport à cette capacité. Il a ajouté que le véhicule blindé de combat de remplacement ressemblerait davantage au véhicule à roues VBL III, mais qu'il posséderait autant, sinon plus de puissance de feu que les chars actuels⁴⁹.

Néanmoins, il faudra peut-être attendre de nombreuses années avant de pouvoir faire l'acquisition d'un tel véhicule. En outre, si le Canada souhaite continuer de participer

⁴⁹ Lieutenant général M.K. Jeffery, *Délibérations*, 17 mai 2001.

utilement aux efforts multinationaux visant à assurer la paix dans le monde, l'Armée de terre canadienne devra suivre le rythme de la plupart, sinon de la totalité des progrès technologiques modifiant les opérations menées par les forces terrestres sur le champ de bataille. Il faudra y consacrer beaucoup d'efforts et d'argent, car les armes et le matériel de communications à la fine pointe de la technologie devraient, semble-t-il, accroître considérablement les capacités de l'infanterie. C'est pourquoi l'Armée de terre décidera du type de nouveaux véhicules de combat en fonction de la composition future des forces terrestres canadiennes et des ressources susceptibles d'être affectées à la mise en vigueur de ces changements. Il sera difficile de déterminer s'il convient de garder toutes les capacités actuelles ou s'il faut se concentrer uniquement sur celles qui peuvent être maintenues efficacement.

C. Participation des industries canadiennes

L'Armée de terre a déjà déployé des efforts importants pour suivre le rythme des progrès technologiques, l'un des meilleurs exemples étant les dispositifs de surveillance dont sont dotés les véhicules Coyote et qui ont fait l'objet d'un concert de louanges. Nous pouvons donc en conclure que les industries de défense canadiennes peuvent satisfaire aux exigences de l'Armée de terre en matière de technologie de pointe et concurrencer également les fabricants étrangers pour offrir aux forces alliées des produits analogues. De plus, le secteur civil peut aussi tirer profit du rôle important que l'industrie canadienne peut jouer dans la mise au point de produits de haute technologie à l'intention des militaires.

Certains produits technologiques peuvent être utilisés dans le secteur civil, notamment dans le domaine de la sécurité et de la santé, tandis que la concurrence livrée par les sociétés canadiennes sur le marché international favorise la croissance économique. La technologie assumant un rôle plus important que jamais auparavant en fournissant aux militaires ce dont ils ont besoin, il faut continuer d'encourager et de soutenir la recherche et le développement en matière de défense. Au fil des ans, la construction navale et la fabrication de matériel militaire a régressé quelque peu au Canada, mais nous ne pouvons pas perdre beaucoup plus de notre infrastructure industrielle de défense, particulièrement au moment où les ordinateurs et les autres produits de haute technologie sont de plus en plus essentiels à l'efficacité des militaires canadiens.

Dans la course aux nouvelles technologies, l'Armée de terre et les autres éléments des Forces canadiennes doivent cependant faire preuve de prudence dans le choix et l'achat du matériel. Nous n'avons pas toujours eu la main heureuse dans nos projets d'acquisition. Citons notamment l'achat de matériel de haute technologie comme les satellites. L'acquisition du nouvel uniforme de combat a entraîné des problèmes et des retards qui ne constituent qu'un exemple des difficultés auxquelles l'Armée de terre a été confrontée en matière d'acquisition.

Lors des travaux du Comité pendant l'étude sur la qualité de vie en 1998, bien des promesses ont été faites par les responsables du projet Habillez le soldat pour le nouvel

uniforme militaire, et de nombreuses plaintes ont été formulées par le personnel subalterne au sujet des retards dans la livraison. Les unités ont finalement obtenu le nouvel uniforme de combat, mais le vêtement de camouflage adapté au climat désertique se trouve encore aux premières étapes de la production tandis que les vieux uniformes ont déjà été mis au rancart. L'Armée de terre devra être très prudente dans la gestion de ses stocks d'uniformes de combat et des autres pièces d'équipement pour s'assurer que les troupes ne manquent pas de matériel essentiel.

Néanmoins, les problèmes découlant parfois de l'acquisition du nouvel équipement ne devraient pas dissuader les militaires de rechercher les produits technologiques canadiens, particulièrement lorsque ceux-ci sont aussi bons, sinon meilleurs que ce qui est offert sur le marché international. Bien des pays alliés ont acheté des véhicules blindés légers ou VBL fabriqués au Canada, et les dispositifs dont sont dotés les véhicules Coyote ont suscité beaucoup d'intérêt à l'étranger, ce qui prouve sans l'ombre d'un doute les possibilités des industries canadiennes. Ces dernières pourront satisfaire aux exigences des militaires canadiens tant qu'elles seront en mesure d'exécuter la recherche et le développement nécessaires à la production de l'équipement pouvant être utilisé par nos alliés et nos militaires. Le Ministère doit également continuer d'appuyer la recherche et le développement en matière de défense dans le cadre de ses efforts visant à améliorer l'état de préparation de l'Armée de terre en fonction des opérations d'aujourd'hui et de demain qui nécessitent un matériel à la fine pointe de la technologie. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 10

Que le ministère de la Défense nationale continue d'appuyer activement la recherche et le développement en matière de défense et de collaborer avec les industries canadiennes à la conception et à la fabrication du matériel militaire à la fine pointe de la technologie.

D. Force spéciale

Pendant qu'elle se transforme en une force très mobile et à la fine pointe de la technologie, l'Armée de terre doit tenir compte des modifications dans la doctrine et de l'expérience des forces armées des autres pays. Par exemple, l'une des caractéristiques les plus remarquables des opérations de combat menées en Afghanistan a été le recours abondant à la force spéciale qui non seulement a affronté l'ennemi sur son terrain, mais a identifié les objectifs au sol pour le compte des aéronefs de combat alliés. La collaboration s'est révélée efficace entre la force spéciale au sol qui peut désigner les objectifs et les aéronefs de combat qui peuvent les localiser.

Les opérations menées par la force spéciale en Afghanistan ont permis aux militaires canadiens de dégager certaines leçons importantes. En fait, le Canada a affecté certains membres de sa Force opérationnelle interarmées 2 (FOI2) au sein des troupes américaines en Afghanistan. La FOI2 assume un rôle important dans la lutte contre le

terrorisme au Canada. Dans notre rapport provisoire de novembre 2001, le Comité a recommandé que l'effectif de cette force soit augmenté afin que celle-ci puisse être en mesure d'intervenir à la suite d'une prise d'otages ou d'un autre acte terroriste au Canada, et de participer utilement à la lutte internationale contre le terrorisme. Le Comité se réjouit donc de la décision du gouvernement de prévoir des montants supplémentaires dans son budget de 2001 afin d'augmenter les capacités et les moyens de la FOI2.

Cependant, on ignore dans quelle mesure la FOI2 devient une force spéciale analogue à celle des États-Unis et si cette solution est souhaitable pour les Forces canadiennes qui éprouvent déjà des difficultés à obtenir les ressources et le personnel nécessaires. Même si, de toute évidence, il faut conserver la FOI2 comme une unité à haut niveau de préparation affectée à la lutte contre le terrorisme, il faudrait se pencher attentivement sur les répercussions de la participation des membres de la FOI2 à des opérations à l'étranger. En effet, il faudrait examiner à la fois les effets de cette participation sur la capacité opérationnelle de la FOI2 d'intervenir à la suite d'actes terroristes au Canada et sur la capacité du Canada de jouer un rôle utile lors des opérations menées par des forces coalisées à l'étranger. Il faudrait peut-être également tenir compte de la possibilité que la FOI2 recrute dans la police civile. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 11

Que le ministère de la Défense nationale exécute une étude sur l'avenir de la FOI2 afin de déterminer les exigences à long terme de celle-ci sur le plan des ressources, les répercussions des déploiements à l'étranger de certains des membres de cette force ainsi que les avantages et les désavantages de constituer une force spéciale canadienne analogue à celles des États-Unis et du Royaume-Uni actuellement à l'œuvre en Afghanistan; que le Ministère communique au Comité les conclusions générales de cette étude et ses décisions éventuelles sur l'opportunité d'une telle force spéciale.

E. Restructuration de la Réserve de la Force terrestre

Les efforts déployés par les forces terrestres et les autres éléments des FC pour s'adapter aux nouvelles réalités de l'environnement de combat impliquent également une transformation au sein de la Réserve. Les forces terrestres modernes, même celles d'un pays puissant comme les États-Unis, peuvent compter sur leur réserve pour disposer de militaires entraînés qui ne font pas partie à temps plein des forces régulières mais qui peuvent facilement être intégrés aux unités se préparant à un déploiement en raison d'une crise appréhendée ou réelle au pays ou à l'étranger. Au Canada, la Réserve constitue un élément important des Forces canadiennes. La Réserve de l'Armée de terre est de loin la plus importante de toutes les réserves des Forces canadiennes. En novembre 2001, la Réserve de l'Armée de terre disposait d'un effectif de 15 326 militaires, alors que le total de

réservistes au sein des Forces canadiennes s'établissait à 27 851⁵⁰. Enfin, plusieurs réservistes ont participé à des opérations de maintien de la paix à l'étranger. Comme l'a signalé le major général (à la retraite) Lewis MacKenzie et plusieurs autres personnes à maintes occasions, les réservistes ont été tout aussi efficaces et dévoués que les membres de la Force régulière pendant ces opérations.

Cependant, les armées de terre doivent se transformer pour relever les défis du XXI^e siècle, et leurs réserves doivent leur emboîter le pas. Puisque l'Armée de terre canadienne a l'intention de se transformer en ce qu'on appelle l'« armée de demain » au cours de la prochaine décennie pour devenir l'« armée de l'avenir » au cours de la décennie suivante, sa Réserve doit également s'adapter au nouveau contexte opérationnel.

Le 6 octobre 2000, le ministre de la Défense nationale a annoncé la revitalisation et la restructuration de la Réserve de l'Armée de terre. Il a indiqué que la restructuration de la Réserve de la Force terrestre (RRFT) s'inspirerait des recommandations du rapport de 1999 présenté par l'honorable John A. Fraser et du Plan stratégique de la RRFT rédigé par le chef d'état-major de l'Armée de terre. Il a également annoncé des mesures visant à faciliter la mise en œuvre opportune et efficace de la restructuration : porter l'effectif de la Réserve de l'Armée de terre à environ 18 500 militaires d'ici la fin de l'exercice 2005-2006; poursuivre la réflexion sur la nécessité d'établir des plans de mobilisation nationale; nommer l'honorable John A. Fraser et le major général (à la retraite) Reginald Lewis pour assurer le suivi de cette restructuration; nommer un directeur de projet pour la RRFT.

Le lieutenant général Jeffery avait alors énoncé les trois principes fondamentaux de son plan stratégique. Le premier consistait à améliorer la capacité opérationnelle de la Réserve de l'Armée de terre en fonction des modifications apportées à l'ensemble de l'Armée de terre. Comme deuxième principe, il a parlé du respect de l'institution, en ajoutant qu'il faut « en reconnaître les valeurs et accepter la vocation de la Réserve de l'Armée de terre dans le cadre d'une Armée de terre unifiée ». Le troisième principe portait sur l'administration et la consultation de tous les intervenants (notamment les membres de la Force régulière, ceux de la Réserve et les autres). Le lieutenant général Jeffery a rassuré les réservistes en leur indiquant qu'ils continueront d'avoir voix au chapitre et d'assumer un rôle clé dans la restructuration.

Le lieutenant général Jeffery a expliqué également que la restructuration comprendrait deux étapes. De 2000 à 2003, l'étape 1 de la RRFT est censée rétablir la « santé et la confiance » de la Réserve de l'Armée de terre notamment en améliorant le recrutement et en portant son effectif à 15 500 d'ici 2002. Pendant l'étape 1, le plan détaillé de l'« Armée de demain » devrait être élaboré avant que cette dernière ne devienne

⁵⁰ Canada, Défense nationale, Comité de surveillance du ministre de la Défense nationale, Rapport sur la restructuration de la Réserve de la Force terrestre (RRFT), février 2002. (L'effectif de la Réserve navale s'établissait à 3 730 personnes, celui de la Réserve aérienne à 2 172, celui de la Réserve des communications à 2 010 et celui des Rangers à 3 483.)

l'« Armée de l'avenir » après 2011. Au cours de l'étape 2, qui devrait commencer en 2003-2004, les modifications seront donc apportées à la Réserve en fonction de la « nouvelle » Armée de terre dont nous disposerons.

Cependant, on s'est interrogé sur l'engagement du Ministère à l'égard de l'étape 2 étant donné que le financement est aléatoire. Publié en février 2002, le Rapport sur la restructuration de la Réserve de la force terrestre du Comité de surveillance du ministre de la Défense nationale (présidé par John A. Fraser) indiquait à la page 2 que, même si les ressources ont été affectées à l'étape 1, l'énoncé de politique du 6 octobre 2000 « ne présente pas d'engagement absolu à mener à bonne fin l'expansion de la Réserve de l'Armée de terre prévue à l'étape 2 ». Entre-temps, le lieutenant général Jeffery faisait valoir, lors d'une récente réunion de la Conférence des associations de la défense, que l'Armée de terre manquait de ressources pour s'acquitter de ses nombreux engagements. Lorsqu'il a comparu devant le Comité pour examiner la restructuration, il a déclaré clairement : « Je ne peux pas retirer plus d'argent de la Force régulière pour l'injecter dans la Force de réserve. Je marche déjà sur la corde raide ⁵¹. » En l'absence d'un engagement financier clair de la part du Ministère à l'égard de l'étape 2 de la restructuration, tout l'avenir du processus devient incertain.

Cette incertitude nous cause bien des préoccupations non seulement parce qu'elle risque de retarder la restructuration, mais également parce que la Réserve de l'Armée de terre a grandement besoin d'être revitalisée et restructurée, et qu'il ne faudrait pas l'oublier une fois de plus. Lorsque la restructuration a été annoncée en octobre 2000, on a beaucoup insisté sur la nécessité de rétablir la confiance entre la Réserve et la Force régulière. Dans le cadre de cet engagement, on a considéré qu'il était très important d'informer les intéressés sur les progrès réalisés pendant la restructuration. Compte tenu des relations souvent tendues entre la Réserve et la Force régulière par le passé, il convient de louer ces mesures. Cependant, le travail visant à rétablir la confiance est nullement terminé, et retarder longtemps la mise en œuvre de l'étape 2 constitue la dernière chose dont tous ont besoin à l'heure actuelle.

Les réservistes se sont fait promettre plus d'attention et plus de matériel bien des fois par le passé pour se retrouver devant rien, les ressources qui leur étaient destinées ayant été affectées ailleurs. Si le même scénario devait se répéter avec la restructuration annoncée il y a deux ans à peine, les sceptiques auront eu raison encore une fois, et ce sont l'Armée de terre et sa réserve qui écoperont. Des témoins et, en fait, des membres du Comité se sont dit préoccupés par l'état dans lequel se trouvent certaines unités de la Réserve de l'Armée de terre. Ils ne sont nullement rassurés par le fait que, en cas d'urgence au Canada ou à l'étranger, ces unités fourniront tout le personnel disponible. En résumé, la revitalisation de la Réserve l'Armée de terre doit se poursuivre le plus rapidement possible, sinon la situation continuera de se détériorer. Le Comité recommande donc :

⁵¹ Lieutenant général M.K. Jeffery, *Délibérations*, 19 mars 2002.

RECOMMANDATION 12

Que le ministère de la Défense nationale s'engage le plus rapidement possible à financer l'étape 2 de la restructuration de la Réserve de la Force terrestre afin que sa revitalisation et sa restructuration puissent se poursuivre selon ce qui est prévu actuellement.

Même si la restructuration de la Réserve de l'Armée de terre est cruciale, il ne faudrait pas négliger la Réserve navale ni la Réserve aérienne même si leurs effectifs respectifs sont moins importants. La Réserve navale joue un rôle important au sein de la Marine canadienne lors des déploiements à l'étranger et, particulièrement, lors des activités de protection des eaux côtières canadiennes, puisque la plupart des membres de l'équipage à bord des navires de défense côtière sont des réservistes. Quant à eux, les membres de la Réserve aérienne occupent des postes clés au sein de la Force aérienne. Certains pilotes sont des réservistes, mais certaines unités de soutien, qui sont essentielles lors des déploiements de la Force aérienne au pays et à l'étranger, comptent beaucoup sur les membres de la Réserve aérienne. Leurs homologues au sein de la Réserve des communications apportent également une contribution importante à la capacité opérationnelle des Forces canadiennes. Les Rangers constituent un autre élément clé de la Réserve, particulièrement lors des opérations dans le Nord canadien. Le Comité suppose que les autres éléments de la Réserve seront également revitalisés afin que les Forces canadiennes puissent maintenir une capacité opérationnelle élevée.

La protection des emplois des réservistes affectés à des situations d'urgence comme un conflit international constitue une mesure susceptible d'assurer que la Réserve peut favoriser efficacement l'état de préparation. Même si ces rappels se produisent et se produiront, espérons-le, rarement, une telle mesure de protection encouragerait les réservistes à se rapporter sans s'inquiéter des effets de leur absence sur leur emploi. Elle contribuerait à garantir aux commandants et aux planificateurs militaires qu'un nombre important de réservistes pourrait être mobilisé dans une situation d'urgence, ce qui assurerait un niveau élevé de la capacité opérationnelle des unités déployées. La protection des emplois des réservistes lors d'une situation d'urgence importante a été l'une des modifications proposées à la *Loi sur la défense nationale* dans le projet de loi C-42 présenté à la suite des événements du 11 septembre, ainsi que dans le projet de loi C-55 amendé qui a été déposé en avril 2002. Le Comité appuie vigoureusement une telle mesure de protection ainsi que les efforts soutenus de la part du Ministère et, particulièrement, du Conseil de liaison des Forces canadiennes visant à encourager les employeurs à libérer les réservistes pour qu'ils puissent participer aux exercices militaires et à la formation. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 13

Que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée le plus rapidement possible pour assurer la protection des emplois des réservistes mobilisés pendant une situation d'urgence importante comme un conflit, et que les efforts soient poursuivis, notamment par le Conseil

de liaison des Forces canadiennes, afin d'encourager les employeurs à libérer les réservistes pour qu'ils participent aux exercices militaires avec la protection des emplois.

F. Engagement du Canada à participer aux forces multinationales

La revitalisation de la Réserve de l'Armée de terre, la transformation de l'Armée de terre et la modernisation du matériel sont les éléments clés qui assureront l'état de préparation des forces terrestres canadiennes. Certains pourraient faire valoir que l'Armée de terre n'accuserait pas un retard sur le plan de la formation au combat si le Canada avait participé à moins d'opérations de maintien de la paix au cours des dernières années. D'autres pourraient prétendre qu'il serait inutile de suivre le rythme de tous les progrès technologiques se rapportant au champ de bataille si l'Armée de terre ne se concentre que sur les missions de maintien de la paix. Cependant, la différence entre les opérations de combat et le maintien de la paix est devenue si floue qu'il serait imprudent de déployer des casques bleus incapables de se défendre lorsqu'un cessez-le-feu est transgressé. Il serait également inefficace de conserver des troupes de combat très entraînées qui ne pourraient pas mener à bien les missions de maintien de la paix essentielles aux efforts visant à prévenir l'instabilité internationale.



Des soldats du Groupement tactique du 3^e Bataillon, Princess Patricia's Canadian Light Infantry (3 PPCLI) escaladent les montagnes à l'est de Gardez en Afghanistan.

En outre, les Canadiens veulent que leur pays apporte une contribution utile aux efforts multinationaux visant à rétablir la paix dans les régions aux prises avec des conflits, qu'il s'agisse d'opérations de combat ou de missions de maintien de la paix. Précisant qu'il est un expert en politique étrangère plutôt qu'un spécialiste des questions militaires, le professeur Denis Stairs de l'Université Dalhousie convient que c'est l'Armée de terre qui « a le plus besoin d'une attention immédiate ». Cependant, il explique que c'est elle qui doit assumer l'essentiel du fardeau parce que « les dirigeants politiques et l'ensemble des Canadiens s'attendent à ce que le Canada soit toujours prêt à répondre à l'appel des Nations Unies, des États-Unis ou de l'OTAN à n'importe quel endroit où l'on a besoin de lui⁵² ».

Ces attentes constantes peuvent mener les militaires à l'épuisement si cette situation n'est pas gérée correctement. Cependant, notre pays a répondu à l'appel tellement souvent par le passé que les Canadiens et les pays alliés s'attendent à ce que

⁵² Professeur Denis Stairs, *Délibérations*, 19 novembre 2001.

les Forces canadiennes participent aux efforts multinationaux toutes les fois qu'on le leur demande. Cette attitude est naturelle puisque notre pays reconnaît que la stabilité internationale ne peut pas se détériorer jusqu'au point de restreindre les droits, les libertés et le bien-être économique des citoyens du Canada et des autres pays.

L'appui énergique que le Canada apporte à la Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente au service des Nations Unies (BIRFA) révèle que la stabilité internationale lui tient à cœur. Cette brigade a été constituée dans la foulée des problèmes auxquels a été confrontée la mission des Nations Unies au Rwanda qui n'avait pu empêcher la tuerie en 1995. Plusieurs pays, y compris le Canada, la Finlande, la Pologne et la Suède, se sont engagés à fournir le personnel permettant de constituer à brève échéance une brigade d'entre 4 000 et 5 000 casques bleus. Le Canada a affecté à la BIRFA un groupement tactique et sept officiers d'état-major comme personnel d'appoint.

Lorsque le récent conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée a finalement pris fin grâce à un accord de cessez-le-feu, le Canada a pu participer aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies qui ont contribué à rétablir la paix dans la région. La brigade canadienne affectée au sein de la BIRFA était prête à fournir des militaires dans le cadre des missions de maintien de la paix. Lorsque deux pays parviennent finalement à un accord de cessez-le-feu après un violent conflit, les casques bleus doivent souvent être déployés rapidement afin d'empêcher la reprise des hostilités. C'est ainsi que la BIRFA joue un rôle important en permettant à la communauté internationale d'intervenir rapidement lorsqu'un conflit prend fin ou lorsque des tensions menacent d'enflammer une région.

G. Nécessité d'une capacité de transport maritime

Que les troupes canadiennes soient déployées sous l'égide de la BIRFA, de l'OTAN ou d'une force multinationale contre le terrorisme international, il faut toutefois transporter ces troupes et leur matériel jusqu'à la zone d'opérations. Pendant la guerre froide, d'importantes troupes canadiennes étaient en sol européen. Il était donc possible de déployer le personnel et le matériel à une autre zone d'opérations. Sauf pour les militaires déjà affectés aux opérations de combat ou de maintien de la paix, presque tout le personnel et le matériel militaires canadiens se trouvent au Canada aujourd'hui et doivent être transportés rapidement lorsque leur présence est nécessaire dans une région du monde. Lorsque la conjoncture est idéale, le transport des troupes, de leur matériel et de leur équipement est une tâche difficile. Étant donné les ressources restreintes du Canada et les grandes distances à franchir, la tâche se complique et entraîne des coûts supplémentaires.

Par exemple, la Marine canadienne ne dispose plus que de deux ravitailleurs qui pourraient à la rigueur transporter de petites quantités de matériel et un certain nombre de militaires. Cependant, elle a désespérément besoin de ces navires pour acheminer le carburant et le matériel dont les frégates et les destroyers ont besoin pendant leur long séjour sur les océans. De plus, la fin de la durée utile de ces deux ravitailleurs approche à grands pas. Ceux-ci devront donc être remplacés dans un proche avenir, sinon la capacité

de la Marine canadienne de participer à de longs déploiements en mer sera considérablement restreinte. Les frégates et les destroyers canadiens peuvent être ravitaillés en mer par des navires de soutien des marines alliées, particulièrement lors des opérations des forces coalisées. Cependant, le Canada ne peut pas toujours se fier à ce que les navires de soutien étrangers seront au bon endroit au moment opportun pour ravitailler nos frégates et nos destroyers. De plus, comme l'a expliqué le contre-amiral Ron Buck, chef d'état-major de la Marine, une marine peut affecter ses navires de soutien au ravitaillement des navires de guerre d'une marine alliée si elle sait qu'on lui rendra le même service lorsque ses navires de guerre se retrouveront dans la même situation ultérieurement.

En fait, il est possible de combiner ces deux capacités. Lorsque le Canada a entrepris sa première opération de maintien de la paix importante, c'est-à-dire à Suez en 1956, l'Armée de terre a pu compter sur le porte-avions NCSM *Magnificent* pour transporter ses véhicules jusqu'à la zone d'opérations, mais aucun des navires de guerre d'aujourd'hui ne peut assumer ce rôle. Par conséquent, la seule solution consiste à louer des navires de charge ou de l'espace à bord de ceux-ci pour pouvoir acheminer les véhicules et le matériel. L'expérience du Canada à cet égard n'a pas toujours été heureuse, comme nous avons pu le constater en 2000 lorsque les militaires canadiens ont dû arraisonner du GTS *Katie* qui, en raison de différends contractuels, est arrivé en retard au port pour décharger les véhicules et les armes revenant d'outre-mer. Si le différend contractuel s'était produit avec un navire de charge transportant des véhicules et du matériel canadiens à destination de l'étranger, on peut facilement imaginer comment un tel retard et une telle situation ambiguë auraient pu mettre en péril le succès de la mission et miner la réputation du Canada. Par conséquent, il y a des arguments en faveur de l'acquisition par la Marine canadienne de navires rouliers pouvant transporter les camions, les véhicules de combat et l'équipement dont ont besoin les forces terrestres qui se déploient à l'étranger lors d'une opération de maintien de la paix ou de combat.

En se dotant de quelques navires de transport militaires, le Canada ne serait pas complètement à la merci des caprices de l'industrie du transport maritime. On aurait encore recours aux navires de charge de la marine marchande, mais au moins le matériel essentiel des forces terrestres, comme les systèmes d'armes, serait acheminé en toute sécurité à bord de navires militaires canadiens. En raison de l'omniprésence de la menace terroriste, il faut envisager la possibilité que des armes transportées à bord de navires de la marine marchande puissent se retrouver entre les mains de personnes non autorisées. Quels que soient le nombre et la fréquence des déploiements des forces terrestres, on pourrait recourir abondamment à ces nouveaux navires de soutien car ils pourraient également assurer l'avitaillement en carburant et le réapprovisionnement des navires de guerre canadiens au large de nos côtes ou outre-mer.

Les navires ayant besoin d'une maintenance importante régulièrement et de radoub à quelques années d'intervalle, il faudrait au moins acquérir trois nouveaux ravitailleurs pour procurer à la flotte la souplesse nécessaire. Comme nous disposons de seulement deux navires de ravitaillement, il nous est impossible de mener les opérations de ravitaillement sur l'une des côtes canadiennes pendant de longues périodes, parce que

l'un de ces navires fait l'objet d'un radoub. Le NCSM *Protecteur* de la côte Ouest a fait l'objet d'un radoub pendant que le NCSM *Preserver* a sillonné le golfe arabo-persique pendant plusieurs mois. Autrement dit, notre capacité d'appuyer un groupe opérationnel naval loin du territoire canadien est par conséquent très limité, étant donné que notre flotte ne dispose actuellement que de deux navires de ravitaillement. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 14

Que le gouvernement approuve l'octroi de crédits pour l'acquisition, échelonnée sur dix ans, d'au moins deux navires de ravitaillement rouliers afin de procurer une capacité de transport maritime stratégique lors des déploiements à l'étranger et de remplacer les deux ravitailleurs dont dispose actuellement la flotte.

Comme nous le soulignons dans la partie C, les industries canadiennes ont contribué et continuent de contribuer considérablement à la capacité opérationnelle des Forces canadiennes en fabriquant du matériel dont la qualité est égale et souvent supérieure à ce que produit le marché mondial. En fait, les frégates de la classe Halifax sont des navires de guerre à la fine pointe de la technologie qui sont capables de mener des opérations avec les porte-avions de la marine américaine et les autres bâtiments ultra-modernes. Le Canada doit déployer tous les efforts nécessaires pour conserver ses capacités en matière de construction navale afin de maintenir une assise industrielle solide qui pourra fournir aux Forces canadiennes la majeure partie du matériel dont elles auront besoin. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 15

Que les nouveaux navires de ravitaillement et autres bâtiments destinés à la Marine canadienne soient construits dans les chantiers navals canadiens pour appuyer les efforts visant à conserver les capacités de notre pays en matière de construction navale et à maintenir une assise industrielle dans le domaine de la défense en général.

H. Transport aérien stratégique et tactique

Cependant, il y a des circonstances où le temps compte et bien qu'une partie du matériel puisse être acheminé par mer, les militaires et la majeure partie de leur équipement doivent être transportés par air afin que les troupes puissent entreprendre le plus rapidement possible leurs opérations de combat ou de maintien de la paix. Le Canada possède une capacité restreinte en matière de transport aérien stratégique et tactique. Il dispose d'une flotte de 32 C-130 Hercules, dont 19 ont été achetés dans le milieu des années 1960, et de cinq Airbus A-310, que les Forces canadiennes appellent les C-150 Polaris. Les Airbus A-310 constituent l'essentiel du transport aérien stratégique des

troupes et de certains équipements, mais non des véhicules. Les Hercules peuvent également être mis à contribution à cet égard même si, comme l'a signalé le chef d'état-major de la Force aérienne, leur rayon d'action ne leur permet pas d'être efficaces à ce chapitre⁵³.

De plus, certains des 32 C-130 sont affectés aux opérations de recherche et de sauvetage au Canada tandis que d'autres doivent faire l'objet de maintenance courante ou imprévue. Par conséquent, seuls quelques Hercules à la fois peuvent en fait effectuer du transport aérien. Les Hercules et les cinq C-150 peuvent acheminer la majeure partie du personnel et du matériel nécessaires lors des opérations à l'étranger, mais si certains de ces appareils ne sont plus utilisables temporairement, nous nous retrouvons aux prises avec des retards gênants comme ce fut le cas lors de l'opération au Timor-Oriental.

Par conséquent, l'âge de la flotte actuelle de Hercules laisse planer des doutes au sujet de la capacité du Canada de déployer efficacement des troupes dans des points chauds. En outre, il faut composer avec les retards supplémentaires en raison de la capacité restreinte de ces appareils de transporter des véhicules de combat, des camions et d'autres pièces d'équipement parce qu'ils sont trop imposants ou trop lourds. Un Hercules peut transporter un véhicule de reconnaissance Coyote, mais la tourelle doit être démontée afin que le véhicule puisse être embarqué dans l'aéronef. Le temps nécessaire au démontage et à la remise en place de l'équipement peut retarder un déploiement et nuire à son efficacité tout en compliquant la tâche du personnel. Cependant, il n'en demeure pas moins que le Coyote est aérotransportable. De plus, malgré les contraintes du Hercules sur le plan des dimensions du matériel qu'il peut contenir, cet appareil demeure un moyen de transport utile, comme le prouve sa présence dans la flotte de la plupart des forces aériennes dans le monde.

Pour accélérer les déploiements ou acheminer du matériel trop imposant ou trop lourd pour les Hercules ou les C-150, le Canada a souvent eu recours aux aéronefs de transport lourd de l'armée de l'air américaine, comme le C-17 Globemaster III, le C-5 Galaxy ou le C-141 Starlifter. Parfois, le Canada de compagnies russes, ukrainiennes ou d'autres nationalités des Antonov de fabrication russe. Il n'est pas toujours possible de louer ce type d'appareils lorsque nous en avons besoin, particulièrement parce que bien d'autres pays de l'OTAN les convoitent également lorsqu'une crise éclate. Parfois, les exigences des déploiements des forces américaines à l'étranger mettent beaucoup à contribution la flotte américaine, et certains des plus vieux aéronefs sont aux prises avec leurs propres problèmes de capacité opérationnelle. Autrement dit, le Canada peut habituellement compter sur certains appareils de transport américains pour l'aider dans ses déploiements ou pour intervenir lors de situations particulières, comme ce fut le cas pendant la tempête de verglas. Les appareils de transport américains avaient alors acheminé du matériel lourd jusqu'à certains endroits au Canada. Cependant, notre pays doit attendre son tour parce que les Américains doivent d'abord satisfaire à leurs

⁵³ Lieutenant général Lloyd Campbell, *Délibérations*, 9 avril 2002.

exigences. Nous ne pouvons pas être assurés d'avoir accès aux appareils américains au moment le plus opportun.

Le recours aux avions nolisés ou aux appareils des pays alliés pour assurer le transport aérien lourd comporte des risques et des désavantages qui ont entraîné des propositions recommandant que le Canada achète ce type d'aéronefs. Dans son rapport provisoire de novembre 2001, le Comité proposait en fait, à la Recommandation 10, que le Canada devrait « se procurer de nouveaux appareils de transport lourd pour renouveler son parc actuel afin d'avoir les moyens de transport aérien stratégique et tactique dont il a besoin » afin de déployer ses troupes rapidement et efficacement. En disposant de quelques appareils de transport lourd, le Canada dépendrait moins de ses alliés et des appareils nolisés, et il pourrait notamment mieux affirmer sa souveraineté. Par exemple, lors des missions de maintien de la paix auxquelles les forces américaines ne participent pas ou ne sont pas invitées à participer, le Canada pourrait disposer de ses aéronefs de transport lourd pour déployer ses troupes et leur équipement. Il pourrait aussi survenir des situations où il faudrait évacuer rapidement des casques bleus canadiens d'un théâtre des opérations en raison de la fin d'un accord de cessez-le-feu et d'une flambée de violence qui mettraient en péril la force de maintien de la paix. S'il disposait de ses propres appareils de transport lourd, le Canada pourrait rapidement sortir ses militaires d'une situation très dangereuse.

Comme l'a expliqué le colonel Pat Dowsett, gestionnaire du projet sur le ravitaillement en vol stratégique et du projet de recherche d'un transporteur aérien stratégique, le Ministère a examiné plusieurs options afin d'améliorer la capacité de transport aérien stratégique du Canada. Notamment, le Canada pourrait devoir décider entre acheter des aéronefs ou les louer pendant plusieurs années, éventuellement dans le cadre d'une entente de location-achat. Comme le colonel Dowsett l'a signalé cependant, il faut tenir compte des répercussions à court et à long termes de l'achat ou de la location. Il a ajouté que le Canada pouvait acheter ou louer des aéronefs pour ensuite les louer à une troisième partie pendant une brève période, lorsqu'il n'en a pas besoin dans le cadre de ses opérations, l'objectif étant de produire des recettes pour payer les frais d'acquisition et d'exploitation de ces appareils.

De telles mesures pourraient se révéler nécessaires, sinon le coût d'acquisition d'aéronefs de transport lourd pourrait entraîner des réductions dans les ressources affectées à d'autres secteurs de la Force aérienne ou pourrait éventuellement retarder le remplacement de certains appareils comme les plus vieux aéronefs Hercules. Dans une large mesure, il ne serait plus avantageux d'acheter des appareils de transport lourd si nous n'améliorons pas la capacité opérationnelle de la flotte des C-150 et des Hercules. Autrement dit, ce n'est pas uniquement une question de choisir l'un des appareils très performants que le marché offre actuellement ou offrira bientôt, mais il s'agit également de déterminer les répercussions de cette acquisition sur la capacité actuelle du Canada en matière de transport aérien.

Par conséquent, le Comité est d'avis que la Force aérienne agit sagement en continuant d'examiner les besoins et les capacités de sa flotte d'aéronefs de transport ainsi qu'en se penchant sur toutes les solutions possibles. Par exemple, nous pourrions conserver ou remplacer l'appareil Buffalo qui doit être mis au rancart à la livraison des nouveaux hélicoptères Cormoran de recherche et de sauvetage. Si le Buffalo n'est pas remplacé, il faudra peut-être affecter certains Hercules aux opérations de recherche et de sauvetage sur la côte Ouest du Canada, ce qui mettra éventuellement davantage de pression sur notre flotte d'aéronefs de transport. De plus, l'avion de transport lourd est trop gros pour participer efficacement aux opérations de recherche et de sauvetage. Il faudra donc se doter d'une version moderne du Hercules ou d'un appareil analogue, quelle que soit la décision prise concernant le transport aérien stratégique.

En résumé, notre capacité de transport aérien stratégique et tactique nous cause des problèmes. Si le Canada veut continuer à pouvoir déployer le plus rapidement possible la plupart sinon la totalité de son personnel, de son matériel et de son équipement à l'étranger, il faudra sous peu prendre une décision sur l'opportunité d'améliorer cette capacité. Grâce à l'acquisition d'un aéronef de transport lourd, les Forces canadiennes pourront certes se déployer plus facilement dans un point chaud du monde et participer aux efforts multinationaux visant à rétablir la stabilité internationale, satisfaisant ainsi aux attentes des citoyens du Canada et des autres pays. Que nous décidions d'acquérir ou de ne pas acquérir des aéronefs de transport lourd, il faudra, dans quelques années, remplacer au moins une partie de notre flotte d'appareils de transport aérien. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 16

Que le Canada fasse l'acquisition d'aéronefs de transport lourd et remplace les vieux modèles afin de s'assurer que sa capacité de transport aérien stratégique et tactique lui permettra de déployer rapidement et efficacement le personnel et le matériel nécessaires dans le cadre des opérations à l'étranger.

I. Logistique

Acheminer des troupes et leur équipement dans un point chaud du monde est une chose, poursuivre les opérations pendant des semaines, voire des mois, en est une autre. Napoléon aurait déjà dit que « les amateurs parlent de stratégie alors que les professionnels parlent de logistique ». On ne soulignera jamais assez l'importance de la logistique pour toute organisation militaire. Une fois que les troupes et l'équipement ont atteint leur destination outre-mer, par voie aérienne ou maritime, il faut établir une chaîne d'approvisionnement stable entre le Canada et la zone des opérations. À l'heure actuelle, la flotte d'avions de transport du Canada constitue le principal lien entre les troupes terrestres et leurs sources d'approvisionnement en sol canadien. Une fois que les troupes et l'équipement sont en place, les avions doivent continuer de faire des allers-retours pour transporter le matériel nécessaire et renouveler les stocks. En l'absence d'une capacité

stratégique de transport naval, il est possible d'obtenir de l'espace sur des navires commerciaux pour expédier du matériel.

Les forces terrestres requièrent beaucoup de matériel pour mener leurs opérations. Elles ont besoin de munitions, d'équipement de communication, de pièces de rechange pour les véhicules, de nourriture et d'une foule d'autres articles. Bien que certains articles puissent être fournis par les partenaires d'une coalition, les Canadiens frémissent à l'idée de voir leurs troupes dépendre des alliés pour obtenir des articles essentiels, ne serait-ce qu'en attendant l'arrivée du matériel en provenance du Canada. Les retards dans la livraison de matériel et d'équipement aux troupes déployées en Afghanistan a soulevé des inquiétudes dans la population canadienne, notamment chez les familles des soldats. En raison des quantités considérables d'articles nécessaires et de l'énorme pression imposée aux ressources de transport des forces canadiennes et alliées, il n'est pas possible de livrer simultanément le matériel et les troupes dans un théâtre d'opérations. Toutefois, il faut déployer des efforts pour veiller à ce que les troupes canadiennes reçoivent la majorité de leur matériel le plus rapidement possible.

Étant donné que les Forces canadiennes disposent d'une capacité de transport aérien et maritime limitée pour acheminer du matériel aux unités déployées, notamment en affrétant des navires commerciaux, la disponibilité du matériel ici-même au pays et la privatisation de nombreuses composantes de la chaîne d'approvisionnement et des services d'appui soulèvent des inquiétudes. Au fil des ans, divers rapports du Bureau du vérificateur général et certains observateurs ont émis des doutes quant à la capacité des Forces canadiennes à fournir l'appui logistique nécessaire aux unités déployées pendant des périodes prolongées. Les problèmes survenus vers la fin des années 1990 au sujet de la livraison de divers articles des uniformes de combat ne sont que quelques-unes des situations qui ont par le passé suscité des inquiétudes en matière de soutenabilité. La pénurie de pièces de rechange ou les retards pour les acheminer dans les zones d'opérations peuvent avoir de sérieuses conséquences sur l'état de préparation des troupes, sans compter les effets sur leur moral.

Il arrive que des véhicules et des aéronefs ne soient pas opérationnels jusqu'à l'arrivée de pièces de rechange pour des composantes mineures mais néanmoins cruciales. Le prélèvement de pièces sur des aéronefs ou des véhicules en état de marche pour en faire fonctionner d'autres ne fait qu'aggraver le problème plutôt que le régler. Des études récentes menées par l'armée des États-Unis ont fait ressortir l'impact négatif de cette pratique sur le moral et l'état de préparation du personnel. Il est essentiel de maintenir des stocks suffisants afin d'éviter la cannibalisation des pièces et les longues périodes pendant lesquelles il est impossible de réparer l'équipement en raison du manque de pièces de rechange.

Il y a certains avantages à appliquer le principe du « juste à temps » pour fournir aux unités le matériel au moment où elles en ont besoin. Toutefois, la nature des opérations de combat et la nécessité d'assurer la livraison rapide du matériel au moment opportun font que des quantités considérables de munitions et d'autres articles doivent être

conservés et préparés en vue de leur livraison. Les soldats qui manquent de munitions dans une zone d'opérations de combat ne peuvent pas se permettre d'attendre que des contrats soient accordés pour la fabrication de nouvelles munitions. Il ne faut pas réduire les stocks de matériel essentiel par simple souci d'économie. Si nos troupes n'ont pas suffisamment de munitions pour la conduite efficace des opérations d'entraînement et de combat, cela équivaudra à économiser un dollar pour en dépenser mille.

Nous nous intéressons à la gestion de la chaîne d'approvisionnement des Forces canadiennes et à la capacité de ces dernières à livrer le plus rapidement possible du matériel et des pièces de rechange aux unités en déploiement, et nous espérons pouvoir étudier cette question plus en détail. Les avantages reliés à la privatisation de diverses composantes de la chaîne d'approvisionnement et de divers services d'appui n'ont pas encore été établis. La privatisation de certains services de soutien, notamment les services alimentaires destinés aux troupes déployées dans des théâtres d'opérations comme la Bosnie, s'est jusqu'ici avérée prometteuse. Avec la privatisation de services de soutien, on craint que la détérioration de la situation et le recours nécessaire aux opérations de combat dans les zones concernées n'entraînent le départ d'employés civils et donc l'abandon possible de certains services essentiels. Il est impératif de veiller à ce que des plans de secours soient clairement établis à cet égard. Il sera crucial de disposer des ressources nécessaires pour assurer la sécurité et la stabilité des fonctions de la chaîne d'approvisionnement dans le cadre des déploiements dans des points chauds du monde et des déploiements de longue durée.

En somme, la logistique est un élément crucial et souvent négligé qui joue un rôle de premier plan dans la capacité des forces terrestres à effectuer des missions de maintien de la paix et d'autres types d'opérations. Ces forces ont besoin de matériel en quantité considérable et d'une panoplie d'armes et d'appareils de communication. Toutefois, le maintien d'une armée efficace ne constitue qu'un seul aspect de la question. Il est en effet essentiel de maintenir également un niveau élevé de préparation opérationnelle pour les forces navales et aériennes, avec ce que cela comporte d'exigences en matière d'équipement sophistiqué et de logistique. Dans certains cas, les forces terrestres ont besoin de l'appui des forces navales et aériennes pour bien s'acquitter de leurs missions alors qu'en d'autres occasions, le Canada peut uniquement affecter des forces navales ou aériennes à une campagne multinationale visant à rétablir la paix dans une région donnée du monde. À titre d'exemple, la Marine canadienne a largement contribué aux efforts de la communauté internationale pour faire respecter les sanctions des Nations Unies contre l'Iraq en plus de jouer un rôle de soutien important lors de la campagne du Kosovo menée par l'OTAN en 1999. Les opérations qui se déroulent actuellement dans la mer d'Arabie dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international est un autre exemple de la participation des forces navales.

J. Force maritime

La force navale du Canada a été en mesure de contribuer efficacement aux efforts internationaux de maintien de la paix non seulement en comptant sur le dévouement et le

professionnalisme des équipages de ses navires et de ses aéronefs de surveillance mais aussi grâce à la qualité d'une grande partie de son équipement. Comme l'ont mentionné des témoins, la Marine est relativement mieux équipée que l'Armée et la Force aérienne parce qu'elle récolte les fruits des efforts déployés dans les années 1980 et 1990 pour la doter d'une flotte de bâtiments modernes. Les 12 nouvelles frégates mises en service dans les années 1990 sont équipées d'armement et de matériel de communication à la fine pointe et leur interopérabilité avec les groupes opérationnels aéronavals de la marine des États-Unis a été démontrée à maintes reprises. Grâce au Projet de modernisation des navires de classe Tribal (MNCT), la modernisation des quatre destroyers de classe Tribal permet à ces navires de prendre part efficacement à des opérations de l'OTAN ou à d'autres initiatives multinationales. Comme elle l'a démontré peu après les attaques du 11 septembre, la marine canadienne peut déployer des navires dans n'importe quelle région du monde sur bref préavis, sans devoir installer des armes à la hâte comme ce fut le cas en 1990 lorsqu'elle a déployé des bâtiments dans le golfe arabo-persique. De nombreuses inquiétudes persistent néanmoins au sujet de l'état de préparation opérationnelle de la force navale du Canada.



Le NCSM *Ottawa* a quitté le 17 février 2002 pour se joindre aux navires canadiens déjà déployés dans la mer d'Arabie, dans le cadre de l'opération Apollo.

D'abord, les longues affectations en mer étant éprouvantes pour les équipages, il est essentiel que la Marine examine continuellement les questions liées à la qualité de vie sur les navires et qu'elle s'efforce d'offrir les meilleures conditions possibles au personnel. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre portant sur le personnel, les questions reliées à la qualité de vie ont une incidence sur le recrutement et le taux de maintien des effectifs. Bien que la Marine semble avoir atteint bon nombre des objectifs de sa campagne de recrutement actuelle, la situation à cet égard doit être suivie de près. Le Canada dispose d'une flotte de

navires de combat très limitée; le fait qu'un navire comme le destroyer NCSM *Huron* ait un équipage réduit et soit constamment tenu à quai afin de fournir suffisamment de personnel aux navires de la côte du Pacifique constitue évidemment une source d'inquiétude. En raison du temps nécessaire à la formation des recrues et de l'impact des affectations prolongées en mer sur les membres du personnel et leurs familles, la Marine doit accorder une attention particulière à l'aspect de la qualité de vie et intensifier ses efforts de recrutement.

Bien qu'elles soient relativement récentes, les frégates, comme tout navire de combat, devront inévitablement subir des travaux de révision dans un avenir prochain; leurs armes et leur matériel de communication devront être mis à niveau pour tenir compte des derniers progrès technologiques. Notre fierté de disposer de navires qui peuvent être déployés côte à côte avec ceux de la force navale la plus avancée au monde, celle des

États-Unis, pourrait s'estomper au cours des prochaines années si la mise à niveau nécessaire des frégates est retardée en raison du budget limité de la Défense nationale. Il faut que la flotte de navires de combats du Canada soit en mesure de remplir son rôle en dépit des progrès technologiques réalisés dans cet environnement hautement sophistiqué qu'est la guerre navale moderne. Du même coup, il ne faut pas négliger l'entretien de ces navires au nom de la réduction à court terme des coûts, car des pannes mécaniques nous empêcheront d'y faire appel au moment où nous en aurons réellement besoin.

Comme l'a souligné le contre-amiral (à la retraite) Moore, de l'Association des Officiers de la Marine du Canada, nous ne pouvons pas nous permettre de laisser les frégates et les autres navires de combat se détériorer au point d'atteindre le niveau de désuétude gênant qui caractérisait notre flotte dans les années 1970 et 1980. À cette époque, nos navires constituaient plus souvent un fardeau qu'un atout pour l'OTAN et d'autres forces multinationales. S'il veut éviter de se trouver à nouveau dans cette situation et conserver sa capacité d'apporter une contribution importante aux initiatives multinationales, le Canada devra s'engager au moment opportun à réaliser la mise à niveau de ses frégates.

La modernisation, voire le remplacement, des quatre destroyers de classe Tribal sera une question de plus en plus préoccupante au cours des prochaines années. Grâce au projet MNCT, ces navires possèdent des capacités de défense antiaérienne, de commandement et de contrôle qui augmenteront l'efficacité des opérations menées par les groupes opérationnels dont ils font partie. Il faudra bientôt décider de procéder une fois de plus à la mise à niveau de l'équipement à bord de ces navires ou alors de les remplacer, cette dernière option pouvant s'avérer la plus rentable compte tenu de l'âge des destroyers. Puisque le Canada ne dispose que de 12 frégates et 4 destroyers pour apporter une contribution valable aux initiatives internationales de maintien de la paix et pour patrouiller les eaux canadiennes, il ne peut pas se permettre de laisser les destroyers de classe Tribal se détériorer et ne pas les remplacer par la suite. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 17

Que le projet de remplacement des quatre destroyers de classe Tribal par de nouveaux navires de combat dotés de capacités supérieures de commandement et contrôle ainsi que de défense antiaérienne soit mis en branle.

Nous recommandons également :

RECOMMANDATION 18

Que la modernisation et la remise en état à mi-vie des 12 frégates se voient accorder une grande priorité pour éviter que les capacités navales du Canada ne tombent au niveau de désuétude qui a si souvent été noté dans le passé.

La capacité de la Marine sera également accrue en temps voulu grâce à l'ajout de quatre sous-marins de classe Victoria acquis récemment du Royaume-Uni pour remplacer les bâtiments de classe Oberon. Cette nouvelle flotte permettra éventuellement à la force navale d'améliorer considérablement sa capacité sous-marine et l'aidera à respecter ses engagements en matière de défense du Canada et d'opérations multinationales. Le terme « éventuellement » est utilisé ici en raison des retards qui ont marqué la préparation des sous-marins en vue de leur traversée de l'Atlantique après des années de mise au rancart, ce qui a retardé la formation des équipages et les travaux ayant pour but d'adapter les navires aux opérations canadiennes. Nous reconnaissons qu'il faut un certain temps pour rétablir le niveau opérationnel d'appareils sophistiqués et réitérons qu'il faut donner la priorité à la sécurité des équipages affectés au transfert des sous-marins vers le Canada et à la formation du personnel, tout en s'assurant que les navires sont opérationnels. Cependant, nous avons bon espoir que la Marine pourra régler les problèmes techniques dans les meilleurs délais afin que les sous-marins puissent apporter une importante contribution à la capacité navale du Canada, conformément à l'objectif poursuivi lors de l'achat des bâtiments auprès du Royaume-Uni.

K. Aéronefs maritimes

Notre flotte de navires de surface est dans l'ensemble en bon état et notre capacité opérationnelles sous-marine sera, nous l'espérons, améliorée dans un proche avenir. Par contre, l'état de nos aéronefs maritimes continue de soulever beaucoup d'inquiétude, en particulier celui des hélicoptères Sea King. Depuis les années 1960, ces hélicoptères sont utilisés à partir des frégates, des destroyers et d'autres navires. Or, comme tout autre aéronef ayant rendu de fiers services, il vient un temps où il faut absolument le remplacer.

Il faut d'abord mentionner que les Sea King ont été conçus principalement pour la lutte anti-sous-marine. Cependant, dans le contexte de l'après-guerre froide, l'équipement électronique à bord des hélicoptères maritimes modernes est davantage utilisé à la surveillance en surface et aux opérations côtières qu'à la surveillance sous-marine. Dotés d'équipement à la fine pointe, les hélicoptères maritimes améliorent considérablement la capacité de surveillance des navires de surface. Le remplacement des Sea King est toutefois nécessaire car la cellule des appareils porte le poids des années et le nombre d'heures de travaux d'entretien nécessaires pour chaque heure de vol continue d'augmenter. La Force aérienne, qui exploite les Sea King, a déployé beaucoup d'efforts pour s'assurer que les hélicoptères pourront voler de façon sécuritaire pendant les années

qui mèneront au choix et à l'acquisition des nouveaux aéronefs. Le Sea King ne comporte pas uniquement des composantes qui datent d'une quarantaine d'années, ayant été équipé de nouveaux moteurs et de nouvelles boîtes de transmission.

Néanmoins, étant donné que le personnel affecté au Sea King est plus jeune que l'aéronef et que les coûts d'entretien des vieux appareils finissent par atteindre un niveau tel qu'il est plus logique d'en acquérir de nouveaux, le remplacement de ces hélicoptères ne doit pas être retardé davantage. En dépit des assurances données à maintes reprises au sujet de la sécurité des Sea King, l'utilisation d'aéronefs aussi vieux continue de soulever beaucoup d'inquiétude. D'ailleurs, il est absurde de disposer de frégates possédant une capacité égale sinon supérieure à celle de navires semblables des forces navales étrangères mais qui soient équipées d'hélicoptères vieux de 40 ans qui ne peuvent pas toujours être réparés. Il est vrai que les Sea King se sont avérés efficaces dans le cadre des opérations menées dans la mer d'Arabie et ailleurs, mais ces réalisations sont en grande partie attribuables au dévouement et au travail acharné des équipages et du personnel d'entretien. À la lumière de la mise au rancart récente des T-33 et de la majorité des avions d'entraînement Tutor, le Sea King constitue sans l'ombre d'un doute, avec certains modèles moins récents du Hercules, le plus vieil aéronef de toute la flotte d'appareils des Forces canadiennes.

Maintenant que le gouvernement a finalement décidé de procéder à l'acquisition de nouveaux hélicoptères maritimes, le Comité craint fortement que le processus de sélection et d'acquisition des nouveaux appareils ne prenne trop de temps. Le Comité ne possède pas les connaissances qui lui permettraient d'établir si les nouveaux hélicoptères offriront un rayon d'action suffisant, des performances adéquates par temps chaud et d'autres caractéristiques jugées nécessaires à la conduite efficiente des opérations. Nous ne doutons pas que les Forces canadiennes ont mis à profit l'expérience acquise au cours de plusieurs décennies d'utilisation d'hélicoptères maritimes pour établir avec soin les exigences techniques de l'appareil et de son équipement en fonction des besoins opérationnels du Canada. Nous avons cependant moins confiance dans le processus d'attribution des contrats adopté pour réaliser l'acquisition des nouveaux appareils.

Certains témoins ont mis en doute la nécessité de créer deux contrats dans le cadre du projet d'acquisition des hélicoptères maritimes, soit un contrat pour l'appareil et un autre pour l'équipement électronique de bord. Deux contrats distincts seront également accordés pour les services d'entretien liés à chacune de ces composantes. Le fait d'accorder deux contrats pour le même projet risque de compliquer l'intégration de l'équipement électronique au nouvel appareil. Bien que certaines personnes au sein du Ministère aient fait valoir que cette approche permettra au Canada d'obtenir le meilleur hélicoptère et le meilleur équipement au meilleur prix possible, nous craignons surtout que la complexité du processus d'acquisition ne se traduise par d'autres retards. Les délais nécessaires pour la conception et la livraison de nouveaux uniformes dans le cadre du projet Habillez le soldat n'inspirent pas confiance et ne portent pas à croire que le processus d'acquisition permettra de prendre livraison des nouveaux hélicoptères maritimes dans les meilleurs délais.

Même en supposant que tout se déroule comme prévu, il faudra un certain temps pour intégrer les nouveaux appareils à la flotte de la Force aérienne et assurer la formation des pilotes et des techniciens d'entretien. Le nouvel hélicoptère de recherche et de sauvetage, le Cormorant, commence à peine à sortir d'usine et le remplacement complet des vieux Labrador prendra encore un certain temps. En outre, les nouveaux appareils Cormorant possèdent relativement peu d'équipement électronique en comparaison des systèmes de mission sophistiqués qui formeront la majeure partie de la capacité opérationnelle des nouveaux hélicoptères maritimes. Par conséquent, on ne peut pas présumer qu'une mise en service relativement aisée des nouveaux appareils de recherche et de sauvetage signifiera qu'il sera aussi facile de donner aux nouveaux hélicoptères maritimes leur pleine capacité opérationnelle.

En somme, il est clair qu'il s'écoulera de nombreuses années avant que les nouveaux hélicoptères maritimes soient opérationnels et que tous les appareils Sea King aient été mis au rancart. La livraison au Canada de la première cellule marquera certainement une étape importante, mais le processus sera loin d'être terminé en raison de l'installation subséquente de l'équipement électronique et des systèmes de mission. Le Ministère devra par conséquent administrer le processus d'acquisition avec le plus grand soin possible afin d'éviter tout retard supplémentaire. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 19

Que l'on accélère le processus de sélection et d'acquisition de la cellule (ou véhicule de base) et de l'équipement électronique du nouvel hélicoptère maritime afin d'assurer le remplacement de tous les appareils Sea King avant la fin de la présente décennie.

Lorsqu'une flotte de vieux avions approche la fin de sa durée utile, les planificateurs en matière de défense ont tendance à hésiter avant de doter les appareils d'équipement plus sophistiqué, notamment de radios ou de matériel de communication. La population considère parfois que toute dépense consacrée à de vieux avions quelques mois seulement avant leur mise au rancart constitue du gaspillage. Il arrive cependant que de telles dépenses soient nécessaires pour maintenir l'exploitation sûre des vieux appareils. Étant donné l'âge avancé des Sea King et l'importance de leur capacité opérationnelle pour la surveillance des eaux canadiennes et les déploiements outre-mer, il faudra peut-être remplacer ou remettre en état une partie de leur équipement au cours des nombreuses années qui précéderont l'entrée en service des nouveaux hélicoptères. Ce serait une fausse économie, notamment sur le plan de la sécurité, que de lésiner sur les dépenses liées à l'installation de nouvel équipement sur les Sea King sous prétexte que ces appareils seront bientôt mis au rancart. Nous faisons donc la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 20

Que tous les efforts nécessaires soient déployés pour doter les hélicoptères Sea King de l'équipement mécanique, électronique ou autre qui assurera leur utilisation sûre et efficace jusqu'à ce qu'ils soient mis hors service.

Le deuxième aéronef de surveillance du Canada, l'avion de patrouille à long rayon d'action Aurora, est deux fois moins âgé que le Sea King. Toutefois, une remise en état de l'Aurora s'impose depuis un certain nombre d'années déjà et la Force aérienne a finalement amorcé le processus, même si celui-ci se déroulera en plusieurs étapes. Il s'agit essentiellement d'une révision à mi-vie qui permettra d'exploiter l'Aurora pendant de nombreuses années encore et d'adapter son équipement électronique aux réalités de ce début de XXI^e siècle.

D'ailleurs, à l'instar des nouveaux hélicoptères maritimes, les Aurora révisés serviront davantage à la surveillance en surface qu'à la lutte anti-sous-marine. La révision permettra également de doter les avions d'une capacité stratégique et tactique qui répondra aux besoins de la force navale, notamment dans le cadre de ses opérations côtières, comme à ceux de la force terrestre. Certains appareils P-3 Orion de la marine des États-Unis, dont la cellule est pratiquement identique à celle de l'Aurora, ont joué un rôle de premier plan lors des opérations américaines en Afghanistan, en fournissant de l'information sur le mouvement des troupes ennemies aux contingents spéciaux et à d'autres unités terrestres. Une fois mis à niveau, l'Aurora sera en mesure de fournir le même type de renseignements aux commandants canadiens participant à divers déploiements outre-mer, notamment des opérations de maintien de la paix.

Cependant, comme cela a été le cas dans d'autres pays de l'OTAN, l'accroissement de la capacité se traduit souvent par une réduction du nombre d'aéronefs ou de navires affectés aux opérations dans le but d'aligner le coût des mises à niveau sur le budget des opérations. Au cours des dernières années, la Force aérienne a constamment réduit le nombre de types d'aéronefs composant sa flotte afin de respecter son budget d'exploitation. La mise au rancart de vieux avions d'entraînement est une chose. Par contre, la réduction envisagée du nombre d'appareils Aurora suscite inévitablement des inquiétudes. Non seulement le Canada participe à de nombreuses opérations à l'étranger dans lesquelles l'Aurora se voit confier des tâches diverses, mais le pays possède également les côtes parmi les plus longues au monde et de vastes territoires dans le Nord. À une époque où la capacité de surveillance est plus importante que jamais, la possibilité de perdre une partie de la flotte d'appareils Aurora est préoccupante. Puisque les Aurora participent souvent à des missions de recherche et de sauvetage en eaux canadiennes et en haute mer, donnant ainsi un peu de répit aux Hercules hautement sollicités qui effectuent le gros de ces missions, il existe encore plus de raisons de conserver le plus grand nombre possible d'avions Aurora. Nous recommandons :

RECOMMANDATION 21

Que les 18 avions de patrouille à long rayon d'action Aurora soient modernisés et conservés au sein de la flotte d'appareils de la Force aérienne pour qu'ils continuent à s'acquitter de leurs tâches, notamment les missions de recherche et de sauvetage et les missions de surveillance dans le Nord canadien.

L. La modernisation du reste de la Force aérienne

Au cours des audiences du Comité, certains témoins ont fait état des études entreprises par le Ministère pour établir si les véhicules aériens télépilotés (VAT) pourraient être affectés aux opérations de surveillance le long des côtes canadiennes et peut-être aux opérations outre-mer. Les VAT américains ont joué un rôle important lors des opérations en Afghanistan et il existe à l'heure actuelle une volonté accrue pour perfectionner ces véhicules afin de leur confier des missions de reconnaissance et d'autres tâches. Il reste toutefois à établir dans quelle mesure les VAT peuvent appuyer, voire remplacer, des aéronefs de reconnaissance comme l'Aurora. Pour un pays comme le Canada, qui dispose de ressources limitées, les VAT présentent certaines applications intéressantes et abordables. Toutefois, cette technologie devra vraisemblablement évoluer pendant encore quelques années avant que le Canada puisse en tirer pleinement profit.

Dans l'intervalle, on envisage de plus en plus la possibilité que d'ici 20 à 30 ans, les VAT seront en mesure d'appuyer, sinon de remplacer, les avions de chasse pilotés parce qu'ils pourront larguer des bombes ou lancer des missiles avec la même précision que les aéronefs actuels. Il faudra surveiller attentivement les progrès réalisés par les États-Unis et d'autres alliés de l'OTAN afin d'établir les avantages et les désavantages de l'introduction de cette technologie et de son utilisation éventuelle au sein de la Force aérienne du Canada.

L'ère du chasseur-bombardier piloté est cependant loin d'être terminée. La mise au point de l'avion d'attaque interarmées (JSF) par les États-Unis et leurs partenaires ainsi que d'autres projets d'avions de chasse en cours aux États-Unis et ailleurs dans le monde contribueront à fournir des capacités largement supérieures dans ce domaine au cours de la prochaine décennie. La décision du Canada de participer au projet du JSF à titre de partenaire secondaire arrive à point puisqu'elle lui permet de prendre part à un important programme de technologie de pointe qui pourrait s'avérer très avantageux pour les industries canadiennes. Cette initiative permettra également au Canada de disposer d'une foule d'options s'il décide de remplacer ses chasseurs CF-18 dans 10 ou 20 ans.

Dans l'intervalle, le Canada continue de compter sur sa flotte de chasseurs CF-18 pour apporter une contribution importante à des opérations multinationales qui ont pour but de maintenir ou de rétablir la paix et la stabilité. Les CF-18 devraient demeurer en service jusqu'en 2020 environ. Lors de la campagne au Kosovo en 1999, l'OTAN s'est principalement servie de chasseurs-bombardiers pour créer les conditions nécessaires au

déploiement de forces multinationales de maintien de la paix et ainsi rétablir l'ordre dans la région. En Afghanistan, les chasseurs-bombardiers des porte-avions américains ont joué un rôle de premier plan dans les missions de combat. Il ne fait donc aucun doute que la flotte d'avions de chasse du Canada représente un atout important que le pays peut déployer aux côtés des forces alliées lors de missions outre-mer. Dans certains cas, il vaut mieux pour le Canada que sa participation à des opérations internationales prenne une autre forme que le déploiement de chasseurs-bombardiers. En Afghanistan par exemple, on a fait largement usage d'avions de chasse embarqués en raison du manque de terrains d'aviation à proximité des zones ennemies. Dans d'autres cas, les CF-18 sont appelés à appuyer des forces terrestres canadiennes participant à une mission de maintien de la paix ou à des opérations de combat menées par une coalition.

Il faut toutefois maintenir la capacité opérationnelle des chasseurs-bombardiers CF-18 à un niveau technique élevé. Le radar et l'équipement électronique du CF-18 sont les mêmes qui se trouvaient à bord de l'appareil lors de sa livraison dans les années 1980. Or, tout le monde sait qu'il n'y a pas de comparaison possible entre la technologie informatique des années 1970 et 1980 et celle d'aujourd'hui. Bien que la cellule du CF-18 comme telle soit généralement en bon état, l'équipement électronique et le matériel de communication désuets de cet aéronef compromettent sa capacité à remplir son rôle de façon sûre et efficiente aux côtés des forces alliées en situations de combat.

Dans le but de continuer à apporter une contribution importante aux initiatives de paix internationales, le Canada a judicieusement investi dans un programme de modernisation de ses CF-18 qui permettra d'accroître la capacité du radar et du système d'armes du chasseur. Le Comité est toutefois préoccupé par le fait que le programme ne vient que de commencer et qu'il ne sera pas terminé avant 2006, et que seulement 80 des quelque 120 CF-18 canadiens seront modernisés. Il faudra entreprendre des projets de suivi dans les années subséquentes afin d'accroître davantage les capacités de l'appareil. Nous osons croire que le processus de modernisation ne subira pas de retard et que les CF-18 révisés seront remis en service à un rythme régulier pour que le Canada soit en mesure de participer le plus efficacement possible à toute opération multinationale qui pourrait s'avérer nécessaire.

Outre le fait qu'il ait finalement amorcé la modernisation de sa flotte de chasseurs, le Canada a également pris des mesures lui permettant au besoin de déployer les CF-18 de façon rapide et efficiente. Pour tirer pleinement profit des capacités accrues de cet appareil, les Forces canadiennes doivent pouvoir elles-mêmes procéder au ravitaillement en vol des chasseurs affectés à des missions outre-mer. À l'heure actuelle, la capacité de ravitaillement en vol de la Force aérienne est limitée puisque seuls quelques appareils Hercules sont dotés de l'équipement nécessaire. Toutefois, dans le cas de certains déploiements stratégiques, notamment lorsqu'il faut traverser l'océan Atlantique, les avions de transport à réaction s'avèrent plus efficaces que les Hercules pour ce type d'opération de ravitaillement car leur vitesse et leur rayon d'action supérieurs facilitent la tâche aux CF-18 et leur permettent de maintenir une bonne vitesse de croisière.

Lorsqu'elle possédait deux appareils de transport Boeing 707 adaptés au ravitaillement en vol, la Force aérienne pouvait non seulement déployer rapidement plusieurs de ses CF-18 outre-mer, mais elle était également en mesure, comme pendant la guerre du Golfe, de prêter main forte à la flotte d'avions ravitailleurs qui appuyaient les chasseurs alliés en mission opérationnelle. C'est pourquoi le Comité accueille favorablement le projet qui vise à modifier deux des cinq avions de transport C-150 Polaris (appareils de type Airbus 310) de la Force aérienne pour le ravitaillement en vol. Le fait que la force aérienne de l'Allemagne procède également à ce type de modification sur ses Airbus 310 permet de réduire une grande partie des risques et des coûts associés à un projet de ce genre visant à modifier pour la première fois un type d'appareil qui n'a jamais servi au ravitaillement en vol.

Fait encore plus important, le Canada disposera, dans deux ans environ, d'une capacité tactique et stratégique de ravitaillement en vol qui lui évitera de faire appel à des avions alliés ou affrétés auprès d'une compagnie privée lorsque viendra le temps de déployer ses CF-18 outre-mer. En somme, exploités conjointement avec les CF-18 aux capacités accrues, les appareils Airbus 310 adaptés au ravitaillement en vol permettront au Canada de s'acquitter de ses engagements pour fournir une force aérienne de combat efficace dans le cadre d'opérations de l'OTAN et d'autres initiatives multinationales ayant pour but de maintenir la stabilité mondiale.

M. À propos de la planification à long terme

La période qui sépare la perte d'une grande partie de la capacité stratégique de ravitaillement en vol du Canada et le recouvrement de cette capacité dans un proche avenir rappelle beaucoup la situation de la capacité sous-marine du pays, les vieux bâtiments ayant été mis au rancart bien avant que la flotte de nouveaux sous-marins ne devienne opérationnelle. En fait, l'histoire militaire du Canada est ponctuée de nombreux cas où des capacités opérationnelles qui se sont perdues ou détériorées de façon importante ont été rétablies par la suite, mais pas nécessairement à leur niveau précédent.

L'état de préparation opérationnelle souffre inévitablement du fait que l'équipement doit demeurer en service bien après qu'il est tombé en désuétude ou que son utilisation a cessé d'être rentable. L'argent dépensé pour couvrir les coûts plus élevés relatifs à l'entretien d'aéronefs, de navires et de véhicules désuets peut avoir pour effet de réduire le budget affecté à l'achat de nouvel équipement ou ne procurer que la somme nécessaire à l'acquisition d'équipement adéquat, sans plus. Les contraintes budgétaires et le rythme des opérations continuent de donner lieu à ce genre de situations. De plus, même les grandes puissances militaires comme les États-Unis continuent d'exploiter une panoplie de vieux appareils tout en introduisant de temps à autre quelques systèmes d'armes techniquement avancés. À titre d'exemple, le vieillissement de nombreux chasseurs et avions de transport de l'armée des États-Unis suscite une certaine inquiétude chez les observateurs militaires américains.

Au Canada cependant, il y a lieu de s'inquiéter du fait que le secteur de la défense en est presque rendu au point où ses efforts pour renouveler l'équipement ne suffisent tout simplement pas à contrer les effets des retards dans les processus d'acquisition, des coûts reliés à l'utilisation d'équipement qui n'est vraiment plus à la hauteur et des dépenses insuffisantes en matière de défense. Cette situation pourrait entraîner la dégradation constante de l'état de préparation opérationnelle du Canada. En fait, les progrès technologiques sont si rapides qu'il faudra peut-être moderniser l'équipement à de nombreuses reprises au cours de sa durée utile.

Le problème auquel le Canada est confronté est qu'il devra remplacer de nombreux appareils d'importance d'ici 10 ou 15 ans et que cette obligation et la modernisation d'autres appareils nécessiteront des dépenses considérables. Comme l'a souligné le colonel (à la retraite) Brian MacDonald, président du Conseil atlantique du Canada, la partie du budget de la défense consacrée à l'achat d'équipement a diminué considérablement au fil des ans⁵⁴. Si le Canada continue de dépenser aussi peu sur des projets d'acquisition d'équipement militaire, les Forces canadiennes devront faire face aux coûts élevés de l'exploitation de vieux appareils au-delà de leur durée utile et elles ne seront pas en mesure d'investir dans de nouvelles technologies qui permettraient d'accroître leur capacité. L'état de préparation des Forces canadiennes s'en trouvera inévitablement réduit.

⁵⁴ Colonel (à la retraite) Brian MacDonald, *Délibérations*, 27 novembre 2001.

CHAPITRE 5 : DÉFENSE DU CANADA

A. État de préparation et défense du territoire

Améliorer, ou à tout le moins maintenir, l'état de préparation des Forces canadiennes à un niveau suffisant pour permettre le déploiement rapide et efficace des unités partout dans le monde est une tâche fort complexe. Il faudra pour cela apporter des changements au sein des unités et dans la doctrine et remplacer ou moderniser l'équipement. Toutefois, il est loin d'être certain qu'on disposera de toutes les ressources humaines et financières requises à cette fin maintenant ou dans le proche avenir. Il demeure que les déploiements à l'étranger ne constituent qu'une des nombreuses tâches accomplies par les Forces canadiennes.

S'il est vrai que sa situation géographique l'isole normalement des points chauds du globe, le Canada a néanmoins toujours dû consacrer une partie de ses ressources militaires à la surveillance et à la défense de son territoire, de son espace aérien et de ses eaux. Outre que la capacité des Forces canadiennes de se déployer à l'étranger doit prendre appui sur des ressources accrues et une pensée novatrice, afin de suivre le rythme des avancées technologiques et sur le plan de la doctrine, la défense du pays est devenue une activité beaucoup plus complexe depuis l'avènement du terrorisme international. Il s'ensuit que les ressources de l'appareil militaire canadien, déjà utilisées à leurs limites, sont encore plus sollicitées.

De fait, les attentats du 11 septembre 2001 ont montré encore une fois l'importance de l'état de préparation des militaires. Tandis que se déroulaient les événements et qu'on évaluait toute l'ampleur des attaques coordonnées, l'état d'alerte a été décrété pour les militaires canadiens. Par exemple, au moment où des CF-18 patrouillaient notre espace aérien dans le cadre de la réponse du NORAD à la crise, d'autres unités commençaient à charger et à déployer des avions de transport afin de livrer de la nourriture et du matériel à différentes collectivités du Canada qui devaient soudainement s'occuper de milliers de passagers en détresse par suite de l'interdiction de vol de tous les avions commerciaux dans l'espace aérien de l'Amérique du Nord.

Sans formation et sans équipement adéquats, les unités militaires auraient été incapables de contribuer utilement, à si bref délai, aux efforts déployés le 11 septembre et dans les jours suivants pour atténuer les effets des attentats et prévenir de nouvelles attaques. En effet, on ne dispose pas toujours de semaines ou de mois pour former et équiper du personnel militaire afin de répondre à une menace à la sécurité nationale ou internationale. D'aucuns peuvent croire que des forces aptes au combat ne sont pas nécessaires en temps de paix, mais la formation et les capacités militaires doivent être maintenues précisément parce que celles-ci doivent réagir de manière rapide et efficace à des événements soudains et imprévus.

De fait, malgré les attentats terroristes et la prolifération des conflits dans des régions éloignées du monde, beaucoup de gens s'étaient peut-être endormis dans une fausse sécurité en Amérique du Nord après la fin de la guerre froide. Les attaques menées contre les États-Unis ont brutalement mis en lumière l'élément surprise des actions terroristes et la nécessité de maintenir un certain niveau de préparation des unités militaires afin de pouvoir réagir rapidement aux événements. Elles ont également démontré qu'il faut continuer à assurer la surveillance de l'espace aérien.

B. Surveillance de l'espace aérien et NORAD

Lorsque la guerre froide a pris fin, certains ont remis en question la nécessité de maintenir une flotte d'avions de combat pour surveiller l'espace aérien du Canada. Pourtant, la capacité d'un pays de surveiller tous les avions qui pénètrent dans son espace aérien revêt une grande importance pour l'affirmation de sa souveraineté. Incapable d'intercepter et d'identifier des aéronefs intrus et suspects, un pays peut difficilement prétendre contrôler ce qui se passe dans son espace aérien. Sans oublier qu'un élément pénible doit maintenant figurer dans l'équation, car nous savons aujourd'hui sans l'ombre d'un doute que des avions de ligne peuvent être détournés et être transformés en armes. Tant au Canada qu'aux États-Unis, de nouveaux chasseurs à réaction ont été mis en alerte après les attaques et ont commencé à patrouiller au-dessus des villes afin de prévenir de nouvelles attaques qui seraient effectuées au moyen d'avions de ligne détournés ou d'un aéronef quelconque contre des installations névralgiques, y compris des centrales nucléaires.

Après quelques mois d'opérations intensives, le rythme des patrouilles des avions de chasse n'a que très peu diminué aux États-Unis et au Canada. Par ailleurs, de nouvelles mesures de sécurité dans les aéroports et ailleurs ont réduit la possibilité de détournements. S'il est vrai que les coûts inhérents à la surveillance continue d'éventuelles cibles terroristes par des avions de combat peuvent être très élevés, ne serait-ce qu'en raison de l'usure et de la détérioration des appareils, la vigilance continue néanmoins de s'imposer. Des mesures ont été prises ou sont envisagées en vue d'améliorer la surveillance de la circulation aérienne dans l'espace aérien nord-américain, notamment grâce à une meilleure coordination entre les volets civil et militaire du contrôle de ce trafic. Du côté militaire, le Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD) continue d'ailleurs de jouer un rôle important pour assurer la sécurité du continent.

Le Canada et les États-Unis coopèrent depuis 1958 dans le cadre du NORAD afin de surveiller efficacement l'espace aérien de l'Amérique du Nord. Grâce à sa participation au NORAD, le Canada a été en mesure de surveiller son immense espace aérien tout en contribuant à la défense de son principal allié. Sans le NORAD, le Canada aurait dû assumer entièrement les frais importants liés à différents éléments de cette surveillance, comme le Système d'alerte du Nord. S'il avait négligé cet aspect, le Canada subirait de fortes pressions de la part des États-Unis soit pour renforcer sa capacité soit pour permettre à son puissant voisin de jouer un rôle dominant à cet égard.



Un technicien de service dirige un pilote d'un chasseur CF-18 Hornet en visite à un hangar temporaire, suite à un vol de routine au-dessus de la côte Atlantique.

Au sein du NORAD, les deux pays ont coopéré pour assurer la surveillance de l'espace aérien continental sans empiéter sur leur souveraineté respective. De fait, des appareils militaires américains survolent l'espace canadien dans le cadre des opérations du NORAD, tandis que des CF-18 canadiens ainsi que du personnel canadien à bord des appareils américains du système aéroporté d'alerte et de contrôle (AWACS) survolent l'espace aérien américain depuis de nombreuses années. Un certain nombre de Canadiens ont également participé aux opérations menées par quelques avions AWACS de l'OTAN déployés aux États-Unis après le 11 septembre, afin de prêter main-forte à la flotte américaine d'aéronefs AWACS surchargés de travail. Étant donné le nombre d'aéronefs qui se déplacent dans l'espace aérien nord-américain et qui traversent la frontière d'un pays à l'autre, la coopération entre alliés devient une nécessité afin de contrôler efficacement cet espace et, si nécessaire, de réagir rapidement à des manœuvres suspectes ou agressives.

Par contraste, même durant la guerre froide, la surveillance des eaux et des côtes ne semblait pas exiger le même genre d'action coordonnée et de réaction rapide. Le Canada et les États-Unis se contentaient d'échanger des renseignements sur les activités se déroulant à l'intérieur de leurs eaux et territoires respectifs et menaient d'occasionnels exercices en commun. Lorsqu'ils ont constaté que les terroristes pouvaient exploiter des brèches dans la surveillance des abords de l'Amérique du Nord pour s'infiltrer et préparer des attaques, les deux pays ont été poussés non seulement à intensifier leurs efforts respectifs de surveillance, mais également à explorer des façons d'améliorer leur coopération dans ce domaine.

C. Surveillance des zones côtières et autres

Le Livre blanc de 1994 sur la défense signalait les contributions habituelles des Forces canadiennes à des opérations de surveillance comme les patrouilles des avions Aurora et de navires de guerre le long des côtes canadiennes et dans le Nord. Ces patrouilles sont nécessaires à la fois pour détecter et décourager les activités militaires de pays étrangers près des côtes canadiennes et pour prêter main-forte à d'autres ministères et organismes gouvernementaux qui cherchent à contrer certaines activités criminelles comme le trafic de personnes ou de stupéfiants et la pêche illégale. On peut également observer des incidents préjudiciables à l'environnement, comme des déversements de pétrole accidentels ou délibérés par des navires étrangers, et recueillir des éléments de preuve afin d'aider à traduire les coupables en justice. La possibilité que des terroristes puissent tenter de pénétrer au Canada en passant par ses eaux côtières, afin de préparer des attaques à l'intérieur du continent, a stimulé les efforts en vue d'assurer une meilleure surveillance au large.

La longue frontière maritime du Canada et l'immensité de ses régions nordiques ont toujours constitué un défi de taille pour les planificateurs de la défense. La technologie de satellites offre déjà des capacités limitées pour ce qui est de surveiller de vastes régions, mais de nouveaux progrès sont nécessaires à ce chapitre afin de colmater toutes les brèches. L'utilisation des satellites pour la surveillance de vastes régions et d'autres questions touchant à l'utilisation de l'espace méritent plus d'attention que ce que nous pouvions leur accorder dans le cadre de notre étude, étant donné toutes les autres questions complexes liées à la préparation des Forces canadiennes. De fait, les satellites utilisés pour les communications, la navigation et la surveillance constituent de plus en plus un élément vital de l'état de préparation de toute force militaire. En raison des coûts élevés de la technologie utilisée dans ces systèmes, une planification et une coordination minutieuses s'imposent pour assurer que les fonds dont les différentes unités des Forces ont désespérément besoin sont dépensés à bon escient.

S'il est vrai que la surveillance à partir de l'espace offre d'énormes possibilités, des moyens plus classiques, comme les avions de patrouille Aurora à long rayon d'action et les navires de guerre, demeureront les principaux outils utilisés le long des côtes canadiennes. Comme on l'indique dans le chapitre sur les déploiements outre-mer, la modernisation de mi-vie des avions Aurora est maintenant en cours. Le nouvel équipement électronique servira surtout à la surveillance de surface plutôt qu'à la guerre anti-sous-marine, mais les Aurora continueront de jouer un rôle clé dans la surveillance des eaux et du territoire canadiens.

Les frégates, les sous-marins et, en particulier, les navires de défense côtière (NDC), sont aussi des éléments essentiels de la surveillance des eaux au large de nos côtes. Étant donné qu'il n'y a pas que les eaux territoriales à surveiller, mais également de vastes secteurs océaniques au large de nos trois côtes, le fardeau de notre modeste marine est passablement lourd. En effet, celle-ci doit pouvoir mener des opérations de surveillance à proximité de nos côtes tout en demeurant capable de déployer des navires à l'autre bout du monde en cas de crise internationale. En outre, sa charge de travail pourrait

bien augmenter au cours des prochaines années car la surveillance des eaux canadiennes dans l'Arctique sera de plus en plus exigeante au fur et à mesure de la fonte de la calotte polaire.

Les effets du changement climatique sur la calotte polaire arctique comprendront sans doute, entre autres, une activité de navigation accrue dans les eaux arctiques. Afin d'affirmer sa souveraineté sur ses territoires et ses eaux de la région arctique, le Canada devra maintenir ses capacités navales et les améliorer dans la mesure du possible. De fait, nous devrions nous préparer maintenant aux conséquences de la fonte de la calotte polaire au lieu de simplement réagir à l'exploration d'éventuels couloirs de navigation par d'autres pays dans l'océan Arctique, le cas échéant. Parallèlement, les navires canadiens devraient manœuvrer plus fréquemment dans les eaux du Nord lorsque les conditions le permettent, afin d'acquérir davantage d'expérience des opérations dans l'Arctique.

Dans une certaine mesure, les nouveaux sous-marins du Canada peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de surveiller les eaux dans le Nord et ailleurs le long des côtes du pays. Leur travail sous la calotte polaire serait très limitée pour des raisons de sécurité en l'absence d'un système quelconque de propulsion sans air. Toutefois, la fonte de la calotte polaire est en train d'élargir le secteur des eaux du Nord où les sous-marins pourraient manœuvrer sans de telles limitations. Il est donc malheureux que des problèmes techniques retardent la livraison des deux sous-marins qui se trouvent encore au Royaume-Uni et la mise en service opérationnelle des quatre submersibles. Les nouveaux sous-marins de la classe Victoria constituent un élément important des services de surveillance de la Marine dans les eaux canadiennes, et le Comité considérera comme très préoccupant tout nouvel élément venant retarder leur utilisation à pleine capacité.

Entre-temps, les NDC effectuent un très bon travail de surveillance au large des côtes canadiennes. Les équipages des NDC sont formés principalement de réservistes qui, selon tous les témoignages, s'acquittent de façon excellente de leurs tâches principales, comme le contrôle des transports maritimes. Les NDC patrouillent les zones littorales et peuvent aider les autorités policières à lutter contre le trafic de drogue et les autres types de contrebande. Le Comité s'inquiète donc de constater que seulement 10 des 12 NDC sont pleinement utilisés à l'heure actuelle. Le Comité croit également qu'il faudrait chercher à mettre en œuvre toutes les capacités de lutte contre les mines envisagées pour les NDC lorsque les navires en étaient à l'étape de la conception. Il y a eu énormément de recherche sur ces capacités, mais il convient maintenant d'aller plus loin compte tenu de la menace terroriste.

Bref, différentes unités des forces aériennes, navales et terrestres peuvent jouer un rôle dans la surveillance du territoire, des eaux et de l'espace aérien du Canada. L'importance que les Forces canadiennes continuent d'accorder aux opérations interarmées facilite grandement la coordination des diverses opérations et l'échange de renseignements entre les unités ou entre les aéronefs et les navires de guerre. En recevant une formation commune, les unités de l'Armée, de la Marine et de l'Aviation peuvent collaborer efficacement et réagir rapidement et adéquatement en situation

d'urgence. Compte tenu de l'élément de surprise qui caractérise souvent les attaques terroristes, la coordination efficace des différentes unités militaires peut s'avérer extrêmement utile aux fins de la détection de ces activités ou, à tout le moins, de la réaction après coup.

D. Relation avec le Commandement américain du Nord

Les États-Unis ont également reconnu qu'il fallait mieux coordonner les différentes unités militaires. Avant le 11 septembre, leurs opérations militaires étaient surtout axées sur les déploiements outre-mer, et les structures de commandement de l'Armée, de la Marine, de l'Aviation et du Marine Corps témoignaient de cette orientation. Depuis la fin des années 1990, la défense du territoire et les divers engagements des militaires américains à aider les autorités civiles à faire face à des attaques terroristes était plutôt improvisés, la coordination adéquate de ces efforts étant sujette à débat. Les attaques contre Washington et New York ont amené le gouvernement et les militaires américains à prendre des mesures en vue de mieux coordonner les forces dans la partie continentale des États-Unis. De fait, les forces militaires américaines ont énormément augmenté les patrouilles dans l'espace aérien des États-Unis et aux abords maritimes de la partie continentale du pays, et ces efforts feront maintenant partie intégrante de leurs opérations militaires.

Afin d'assurer la coordination efficace de toutes les unités militaires américaines participant à la défense directe du territoire, le gouvernement américain a annoncé, en avril 2002, qu'il établirait le Commandement du Nord à compter du 1^{er} octobre 2002. Les abords aériens et maritimes de la partie continentale des États-Unis feront partie de l'aire de responsabilité confiée à ce commandement. D'autres commandements militaires américains assument la responsabilité de régions en Europe, en Asie et en Afrique, mais ils sont essentiellement chargés d'unités militaires américaines à l'intérieur de ces zones. Le Commandement central responsable des opérations militaires américaines en Afghanistan illustre plus ou moins la façon dont pourrait fonctionner le Commandement du Nord.

Les unités américaines qui participent au NORAD formeront un élément du nouveau Commandement du Nord, mais le NORAD lui-même ne modifiera aucun aspect majeur de ses opérations. Le Canada continue à faire partie du NORAD et les opérations menées dans la région canadienne du NORAD demeureront les mêmes. Il y aura vraisemblablement des changements quant à la situation du commandant en chef du NORAD dans la chaîne de commandement militaire américaine. Des responsables canadiens et américains examinent à l'heure actuelle ce que cela signifiera précisément pour le Canada. Quant à l'incidence de l'établissement du Commandement américain du Nord pour d'autres unités militaires canadiennes, y compris les navires de guerre et les avions de patrouille Aurora, on a beaucoup spéculé dans certains milieux canadiens sur l'éventualité que ces unités se mettent à relever de militaires américains. D'autres soutiennent plutôt que les politiques canadiennes en matière de défense, de commerce et autres sont plus proches que jamais de celles des États-Unis et que la forte interopérabilité

entre les forces canadiennes et américaines a été réalisée sans perte de souveraineté pour le Canada⁵⁵.

Il demeure que le Commandement du Nord résulte de la restructuration de l'appareil militaire américain et n'a pas d'incidence directe sur les opérations militaires du Canada. Il y a déjà énormément de coopération entre les forces navales, terrestres et aériennes des deux pays, mais chacun conserve le commandement de ses propres forces. L'établissement du Commandement du Nord et l'accent mis sur une meilleure coordination entre les unités militaires et une réponse rapide aux attentats terroristes pourraient toutefois avoir des répercussions sur les unités militaires des deux pays. Étant donné le ferme engagement du Canada depuis bon nombre d'années en ce qui touche la défense de l'Amérique du Nord, les circonstances sont sans doute favorables à une meilleure coordination des opérations militaires des deux pays sans que cela n'ait d'incidence négative sur la souveraineté de l'un ou l'autre. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 22

Que les autorités gouvernementales canadiennes continuent d'explorer avec leurs homologues américains des façons possibles d'améliorer la coopération de longue date entre le Canada et les États-Unis au sein du NORAD de même qu'en ce qui concerne la défense de l'Amérique du Nord en général, à la lumière de l'établissement par le États-Unis de leur nouveau Commandement du Nord, et que le Parlement soit tenu au courant de la situation.

Le NORAD a toujours eu pour objectif d'assurer un contrôle opérationnel efficace des différentes ressources de défense aérienne des deux pays, cependant que chaque pays demeure aux commandes de ses forces respectives. Que ce soit au sein du NORAD, de l'OTAN ou d'une coalition multinationale agissant au nom des Nations Unies, les unités militaires canadiennes ont souvent été placées sous le **contrôle opérationnel** de commandants militaires d'autres pays, tout en demeurant sous le **commandement** des autorités canadiennes. De fait, comme l'a signalé le vice-amiral Ron Buck, chef d'état-major de la Marine, des officiers canadiens ont à maintes reprises assumé le contrôle opérationnel de navires et d'autres unités de pays étrangers⁵⁶. Bref, il est possible d'améliorer la coordination entre unités militaires de différents pays sans empiéter sur leur souveraineté respective. Compte tenu de la menace du terrorisme international, une coopération étroite entre alliés s'avère plus importante que jamais.

De fait, la coopération parmi les alliés ne se limite pas à des exercices communs et conjugués des forces terrestres, navales et aériennes de divers pays. De nombreux autres

⁵⁵ Voir, par exemple, Joel Sokolsky, *Sailing in Concert: The Politics and Strategy of Canada-U.S. Naval Interoperability*, Institute for Public Policy and Research, avril 2002. Voir également le témoignage de Joel Sokolsky, *Délibérations*, 30 avril 2002.

⁵⁶ Vice-amiral Ron Buck, *Délibérations*, mars 2002.

éléments s'inscrivent dans les efforts visant à améliorer la sécurité interne et internationale, dont certains ne sont pas militaires dans le sens traditionnel du terme. Par exemple, dans notre rapport provisoire de novembre 2001, nous avons applaudi aux annonces du gouvernement concernant sa décision d'accorder davantage de ressources au Centre de la sécurité des télécommunications (CST), un organisme au sein du ministère de la Défense nationale qui coopère avec les États-Unis et d'autres pays alliés à la collecte et à l'analyse de renseignements électromagnétiques. De tels renseignements sont importants pour suivre l'évolution de la situation internationale et des menaces terroristes. Si aucun autre attentat terroriste majeur n'a lieu en Amérique du Nord pendant quelques mois, il est possible que les gens deviennent exagérément optimistes et remettent en cause l'utilité de la collecte de renseignements d'origine électromagnétique et d'autres mesures de sécurité. Il n'est donc pas indiqué de réduire la priorité accordée aux opérations du CST et à l'amélioration des services de renseignements militaires et de renseignements en général.

E. Contributions militaires à la défense du territoire

Le travail accompli par le CST et les responsables du renseignement militaire constitue un élément distinctif des opérations de sécurité et de défense depuis des décennies. Toutefois, compte tenu de l'évolution rapide de la technologie et de la possibilité que des terroristes veuillent utiliser des armes nucléaires, biologiques et chimiques de destruction massive et de terreur, la ligne de démarcation entre défense et sécurité devient de plus en plus floue. Il est toujours possible que des confrontations aient lieu sur le champ de bataille entre les forces armées d'un pays et les forces équivalentes d'un autre pays, mais, face à des menaces asymétriques, les militaires doivent aussi être prêts à contrer des actes terroristes contre le territoire, ou du moins à contribuer aux efforts visant à les prévenir.

Les ressources étant déjà limitées pour maintenir les forces militaires à un niveau de préparation élevé et pour pouvoir les déployer à l'étranger, la nécessité de consacrer davantage de moyens à la défense du territoire vient ajouter un nouvel élément de complexité à la répartition des crédits budgétaires. C'est l'une des raisons pour lesquelles, dans le cadre d'une étude sur l'état de préparation, le Comité a examiné les contributions actuelles et potentielles du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes aux efforts visant à contrer les menaces asymétriques. De fait, le Comité a commencé à examiner ces questions bien avant les attaques du 11 septembre car elles ont des répercussions sur les dépenses consacrées à la défense.

Certains avancent que les militaires doivent se consacrer à leur rôle traditionnel et laisser les questions de sécurité interne à la police et aux autres autorités, alors que d'autres soutiennent que les militaires ont les ressources voulues pour appuyer les secouristes opérationnels aux prises avec des attaques terroristes menées au moyen d'armes de destruction massive. Il faut effectivement veiller à ce que les capacités militaires traditionnelles n'en viennent pas à se détériorer parce qu'une trop grande proportion des dépenses militaires sont consacrées à la défense du territoire. D'un autre côté, il serait quelque peu improductif d'entretenir des forces armées tout à fait prêtes à

faire face aux forces armées d'un autre État, mais totalement impuissantes à agir en cas d'attaques terroristes qui paralysent les infrastructures critiques de leur pays et terrorisent la population.

Bref, les forces armées canadiennes doivent être en mesure de contribuer à la défense du territoire tout en maintenant leurs capacités de base à un niveau suffisamment élevé. Dans le même ordre d'idée, les Canadiens doivent reconnaître que l'appareil militaire n'est qu'un des éléments pouvant garantir la sécurité du pays. De fait, comme l'indique notre rapport provisoire de novembre 2001, la police, les pompiers et d'autres secouristes opérationnels constituent notre première ligne de défense pour prévenir les attaques terroristes menées avec des armes de destruction massive ou en atténuer les effets. Les militaires doivent cependant pouvoir prêter main-forte aux secouristes opérationnels. Le Comité accueille donc avec satisfaction la décision du gouvernement, formulée dans sa réponse au rapport provisoire, d'établir une nouvelle équipe d'intervention rapide qui pourra se déployer à bref délai n'importe où au Canada afin d'aider les autorités responsables en cas d'attaques terroristes aux armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires.

Le Comité se réjouit également du financement additionnel annoncé par le gouvernement dans son budget de 2001 pour des organismes comme le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC), afin d'améliorer la formation des secouristes opérationnels qui pourraient devoir intervenir lors d'attaques aux armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. Cela était d'ailleurs proposé dans la recommandation 14 du rapport provisoire du Comité. La répartition des fonds pour la formation des secouristes opérationnels fait partie des nombreuses responsabilités du BPIEPC, un organisme au sein du ministère de la Défense nationale.

F. Protection des infrastructures essentielles

On a mis sur pied le BPIEPC en février 2001 afin de pouvoir agir plus efficacement en cas d'attaques terroristes contre des infrastructures essentielles du Canada. Le ministre de la Défense nationale est le ministre responsable de l'organisme, qui est également le principal service du gouvernement chargé de la préparation nationale aux situations d'urgence, ayant englobé les fonctions de Protection civile Canada.

Le nouvel organisme est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une méthode exhaustive pour la protection des infrastructures essentielles du Canada, qui sont de plus en plus dépendantes des systèmes de technologie de l'information. L'infotechnologie ne joue pas seulement un rôle crucial dans les activités bancaires et le commerce; elle constitue également un outil d'importance vitale dans le fonctionnement et la surveillance de nombreuses composantes matérielles des infrastructures, comme les usines, les pipelines et les barrages hydroélectriques. La perturbation des systèmes informatiques en général, notamment dans le secteur bancaire, ou par exemple, des ordinateurs qui contrôlent l'écoulement du pétrole dans un pipeline ou la transmission de l'énergie

électrique dans un réseau régional ou local, pourrait avoir de graves répercussions sur l'économie et la stabilité sociale d'un pays.

Des accidents ou des perturbations des systèmes informatiques et des cyberéléments de l'infrastructure pourraient également entraîner des désastres écologiques comme des déversements de pétrole près des pipelines ou des inondations près des barrages, événements qui pourraient nécessiter l'évacuation de milliers de citoyens. Cela explique dans une certaine mesure pourquoi les fonctions de l'organisme anciennement appelé Protection civile Canada, qui relevait également du ministère de la Défense nationale, ont été transférées à l'organisme nouvellement créé. Tandis qu'une partie du BPIEPC travaille à la protection des infrastructures, une autre peut aider les autorités provinciales et municipales qui doivent faire face aux conséquences d'un désastre, qu'il soit naturel ou de la main de l'homme.

Le BPIEPC a participé à la coordination de l'opération ayant permis d'approvisionner les nombreuses municipalités canadiennes forcées de loger et nourrir des voyageurs étrangers en détresse par suite des attentats terroristes de New York et de Washington. L'importance de cet élément des Forces canadiennes est apparue clairement car, les aéronefs civils étant cloués au sol, c'est la flotte canadienne d'aéronefs de transport militaire qui a été chargée de livrer les fournitures d'urgence en divers points du pays. Les aéronefs de transport jouent un rôle clé dans la capacité militaire du Canada de déployer ses unités à l'étranger, dans les points chauds du globe, mais ils revêtent également une importance cruciale pour ce qui est de transporter des fournitures d'urgence à l'intérieur du pays lors de catastrophes naturelles ou d'attaques terroristes. Cela est en sus du rôle majeur joué par les avions de transport Hercules dans les opérations de recherche et sauvetage. Étant donné que certains Hercules comptent parmi les plus vieux aéronefs affectés par la Force aérienne au transport aérien, les mêmes préoccupations s'appliquent à leur disponibilité lorsqu'on en a besoin pour des urgences nationales ou des déploiements à l'étranger. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 23

Qu'un nombre suffisant d'aéronefs de transport nouveaux et de remplacement soient acquis dans le proche avenir afin de répondre aux besoins internes du Canada, y compris en ce qui concerne les opérations de recherche et sauvetage, tout en veillant à la capacité d'emport instantané requise pour les déploiements outre-mer, comme l'indique la recommandation 16.

Les Forces canadiennes peuvent aider les autorités qui se trouvent aux prises avec les conséquences d'une catastrophe, mais la préparation aux situations d'urgence et la protection des infrastructures essentielles ne sont pas des questions strictement militaires. De fait, au Canada, de nombreux ministères et organismes participent aux efforts visant à assurer la sécurité nationale. Le solliciteur général est le ministre chargé au premier chef de la protection de la population, et il a la responsabilité particulière de travailler avec

d'autres ministères et organismes en ce qui concerne le plan antiterroriste. La création du BPIEPC au sein du ministère de la Défense nationale a élargi la contribution du Ministère à ce plan. Le communiqué de presse du 5 février 2001 du Cabinet du premier ministre, publié au moment de la création du BPIEPC, indiquait que le ministre de la Défense nationale, tout en assumant la responsabilité du Bureau, allait collaborer étroitement avec le solliciteur général et d'autres ministres pour mettre en place une formule cohérente et exhaustive aux fins de la protection des infrastructures essentielles et de la préparation aux situations d'urgence. Le Bureau s'est également vu confier la tâche d'édifier des partenariats avec le secteur privé, qui possède et gère une bonne partie des infrastructures en question.

De nos jours, la sécurité d'un pays repose non seulement sur la capacité qu'il a de se défendre contre une attaque militaire de l'étranger, mais également sur sa capacité de garantir la stabilité de ses secteurs économiques et des communications ainsi que de la société en général. Il doit donc protéger son infrastructure, mais, à l'ère électronique, cette tâche ne se limite pas à déployer des chars et des sentinelles autour des barrages et pipelines. Par ailleurs, l'appareil militaire, qui lui-même dépend de plus en plus de l'infotechnologie pour tout un éventail de fonctions, depuis les tâches administratives jusqu'à la gestion du champ de bataille, non seulement doit jouer un rôle dans la protection des infrastructures nationales, mais en outre veiller à ce que ses propres systèmes informatiques soient protégés des éléments perturbateurs.

Les Canadiens ne peuvent simplement présumer que les terroristes n'utiliseront jamais comme cibles les infrastructures essentielles du pays. De plus, le Canada et les États-Unis sont tellement interconnectés, qu'il s'agisse des pipelines de pétrole et de gaz, des réseaux d'énergie électrique, du commerce et des systèmes informatiques, que des attentats terroristes contre l'un auraient sans l'ombre d'un doute des répercussions sur l'autre. Des terroristes peuvent lancer des attaques à l'intérieur ou à partir du Canada avec l'objectif de frapper les secteurs énergétique, économique et des communications des États-Unis. Les manœuvres de pirates informatiques contre des sites Internet américains utilisant des serveurs situés au Canada et dans d'autres pays ne constituent que l'un des exemples de la vulnérabilité de l'infotechnologie américaine à des attaques indirectes. De fait, le Canada, les États-Unis et de nombreux autres pays ont des liens tellement étroits sur les plans économique et technologique que chacun doit assumer une certaine part de responsabilité dans la protection des infrastructures essentielles des autres.

Les militaires canadiens ne contribuent que partiellement à la protection des infrastructures essentielles, et même le BPIEPC n'est pas le principal intervenant à ce chapitre. Comme aux États-Unis, on met l'accent sur la coopération et la coordination entre les organismes gouvernementaux et le monde des affaires, qui possède et gère une grande partie de ces infrastructures. Autrement dit, la protection des infrastructures essentielles n'est pas une responsabilité exclusivement gouvernementale. Néanmoins, les militaires ne peuvent considérer qu'ils n'ont pas à se préoccuper de la protection de ces infrastructures. Par exemple, des perturbations des systèmes civils de communication pourraient diminuer la capacité des militaires d'intervenir au sein du pays et de se déployer à l'étranger. En outre, des attaques terroristes multiples contre les infrastructures

essentielles pourraient mettre à mal l'économie du pays, qui rend possible les dépenses militaires, tout en nuisant à la production d'équipement militaire par les industries canadiennes.

En conclusion, veiller à l'état de préparation des Forces canadiennes a toujours constitué une tâche difficile à cause des restrictions sur les dépenses militaires et de l'évolution rapide de la doctrine et de la technologie militaires. À l'heure actuelle, la tâche est plus compliquée que jamais parce qu'il y a de plus en plus de menaces directes contre le territoire et qu'il faut accorder énormément d'attention à sa défense et à sa sécurité de même qu'aux infrastructures essentielles. On devra examiner de près les engagements et capacités des Forces canadiennes, et peut-être les ajuster à la lumière d'exigences en constante évolution. Au cours de ce processus, on devra prendre soin de retenir et de protéger l'actif le plus important des Forces, leur personnel.

CHAPITRE 6 : LE PRINCIPAL ATOUT DES FORCES CANADIENNES : LEUR EFFECTIF

A. Qualité de vie

Souvent, les discussions au sujet de l'état de préparation des Forces sont axées sur la formation dispensée aux unités et la capacité des différents appareils d'accomplir les tâches. Pourtant, les compétences, le courage et le dévouement du personnel constituent des ingrédients essentiels à la réussite des missions confiées aux militaires canadiens. Un certain nombre de facteurs influent sur l'état de préparation de l'effectif, dont la qualité de vie, le recrutement et la formation au commandement.

Pour avoir contribué activement ces dernières années aux efforts visant à améliorer la qualité de vie des militaires canadiens et de leur famille, le Comité serait négligeant s'il omettait de souligner l'importance de cet aspect pour garantir un niveau élevé de préparation. Plus la qualité de vie s'améliore, plus il est facile pour les militaires de garder un bon moral et de se dévouer à la tâche, en particulier lorsqu'ils sont déployés à l'étranger pendant de longues périodes afin de recevoir de la formation ou de participer à des missions de combat ou de maintien de la paix.

Après avoir été directement témoin du mécontentement d'un grand nombre de militaires et de leurs familles durant l'étude de 1998, le Comité est heureux de savoir, comme en font foi de nombreux rapports, que le moral est meilleur depuis, grâce notamment aux projets en faveur de la qualité de vie. Certes, des problèmes persistent, mais des progrès ont été accomplis du côté des salaires et d'autres avantages depuis le milieu des années 1990, lorsque les familles de militaires étaient de plus en plus nombreuses à défrayer la manchette parce qu'elles dépendaient des banques d'alimentation pour joindre les deux bouts.

C'est ainsi par exemple que différentes mesures recommandées par le Comité et d'autres intervenants ont aidé à atténuer les effets du coût élevé de la vie pour les membres de la Marine et autres militaires travaillant sur la côte du Pacifique en comparaison de ceux oeuvrant dans les Maritimes. Comme l'a signalé le contre-amiral (à la retraite) Moore, président de l'Association des Officiers de la Marine du Canada, le moral du personnel des forces navales et autres sur la côte du Pacifique s'est grandement amélioré par rapport à ce qu'il était il y a quatre ou cinq ans⁵⁷.

D'aucuns pourraient néanmoins ne pas voir comment les projets en faveur de la qualité de vie pourraient être importants pour l'état de préparation. Pourtant, les mesures visant à annihiler ou du moins à réduire les effets d'irritants comme les logements

⁵⁷ Contre-amiral (à la retraite) Russell Moore, *Délibérations*, mars 2002.

déplorables sur les bases et le coût élevé de la vie dans certaines régions ne peuvent qu'avoir un effet bénéfique sur l'état d'esprit des militaires participant à de la formation ou à des opérations. Les projets favorisant la qualité de vie aident aussi les familles des militaires à accepter les nombreux sacrifices qu'elles doivent consentir, en particulier lorsque l'être aimé est absent pendant de longs déploiements.



L'officier mécanicien de bord, se sert d'une mitrailleuse légère C6 montée sur la porte de côté d'un Griffon CH-146, piloté par le 430^e Escadron tactique d'hélicoptères de Valcartier.

L'amélioration des conditions de vie et des services offerts aux familles peut aussi inciter un grand nombre de membres des forces à prolonger leur carrière au lieu d'opter pour le secteur civil. Malheureusement, les projets en faveur de la qualité de vie ont peut-être été mis en branle trop tard pour faire changer d'opinion certains membres qui ont pris la décision de quitter l'armée dès qu'ils le pourraient.

L'hémorragie importante de militaires formés et expérimentés subie par l'armée au cours des dernières années a eu et continuera d'avoir pendant un certain temps un impact sur l'état de préparation, compte tenu du temps et de l'argent qu'il faut investir avant qu'une recrue n'atteigne un niveau de formation et d'expérience comparables. Par ailleurs, le rythme des opérations menées durant la dernière décennie a épuisé beaucoup de membres des Forces. Qui plus est, des militaires blessés physiquement ou psychologiquement durant des opérations

complexes et souvent risquées ont besoin de soins et d'une attention soutenus.

B. Soins des militaires blessés

Les soins dispensés aux blessés ont été l'une des principales questions que nous avons examinées lors de notre étude de 1998. Or, malgré les améliorations apportées par le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes, il y a encore des raisons de s'inquiéter. Certes, certaines procédures et attitudes au sujet des blessures physiques ont changé, en mieux, et nous espérons que la situation continuera de s'améliorer. En revanche, il faut porter une attention soutenue aux blessures psychologiques et renforcer les soins prodigués au personnel à ce chapitre.

Certains militaires et membres de leur famille ont été grandement ébranlés par le rythme des opérations menées au cours de la dernière décennie et les horreurs dont ils ont été témoins lors de nombreuses missions, notamment en ex-Yougoslavie et au Rwanda. Souvent, les effets du Syndrome de stress post-traumatique (SSPT) et d'autres maladies psychologiques ne se manifestent que des mois, voire des années, après une mission de maintien de la paix ou de combat. C'est pourquoi il est impératif de disposer sur une base continue de programmes de soins efficaces.

Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur l'efficacité des programmes offerts par le Ministère et les Forces, et des éléments probants montrent que les attitudes manifestées à l'endroit des militaires aux prises avec le SSPT ou d'autres troubles psychologiques n'aident pas à poser un diagnostic et à dispenser des soins rapidement. Lors de l'enquête réalisée à la suite de la plainte déposée par le caporal Christian McEachern, l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes a décidé d'examiner globalement de quelle manière les Forces, en tant qu'organisation, réagissaient au SSPT. Le Comité remercie l'ombudsman pour le rapport qu'il a présenté et les observations qu'il a formulées à partir des renseignements recueillis lors de l'enquête en vue d'aider à mieux faire comprendre les problèmes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des milieux militaires. On a notamment conclu dans le rapport qu'il y avait probablement beaucoup plus de membres des FC qui souffraient du SSPT que le nombre de cas recensés, car beaucoup hésitaient à demander des soins⁵⁸.

Cet écart s'explique en partie par le fait que certaines personnes ne s'aperçoivent qu'elles souffrent du SSPT qu'après un certain temps, tandis que d'autres, conscientes de leur état, refusent de demander de l'aide afin de ne pas être stigmatisées par certains de leurs camarades. L'ombudsman précise dans son rapport qu'il est abondamment démontré que le scepticisme existe au sein des Forces armées à l'égard du SSPT. Ce phénomène pourrait expliquer pourquoi des membres atteints du syndrome, dont certains de la Réserve, ont souvent l'impression d'être abandonnés par leur unité. Dans son témoignage devant le Comité et dans différents autres exposés, le lieutenant général (à la retraite) Roméo Dallaire a décrit clairement et franchement les problèmes auxquels il est confronté, et il a montré beaucoup de générosité en aidant d'autres personnes à faire face à la réalité du SSPT.

En revanche, malgré les recommandations formulées par le Comité dans le passé et les engagements pris par le Ministère, il est évident que beaucoup d'autres efforts doivent être déployés pour changer l'attitude de certains militaires au sujet du syndrome et améliorer les programmes de traitement offerts à ceux et celles qui en souffrent. Quand on soigne bien un membre des FC atteint du syndrome, on améliore son état, mais également le niveau de préparation de son unité et des Forces en général. Tellement de temps et d'efforts sont consentis pour la formation des militaires que les unités et les Forces ont beaucoup à gagner à aider les personnes atteintes du SSPT.

⁵⁸ Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, Rapport au ministre de la Défense nationale, Rapport spécial, *Traitement systémique des membres des FC atteints du SSPT*, 5 février 2002.

De nouveaux programmes ont été mis sur pied pour aider les militaires et les membres de leur famille à composer avec le SSPT. C'est ainsi par exemple que l'hôpital Sainte-Anne de Sainte-Anne-de-Bellevue au Québec, lequel est administré par le ministère des Anciens combattants, a récemment instauré un programme visant à aider les anciens combattants et les membres des Forces aux prises avec le syndrome. Il est nécessaire d'accorder un soutien continu et des ressources supplémentaires à de tels projets. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 24

Que le ministère de la Défense nationale, conjointement avec le ministère des Anciens combattants, accorde une grande importance et des fonds supplémentaires aux programmes visant à aider les membres des Forces canadiennes aux prises avec le syndrome de stress post-traumatique et d'autres blessures psychologiques/physiques après avoir participé à des missions de maintien de la paix ou de combat à l'étranger ou à des activités de formation, de sauvetage ou autres au Canada, ce de manière à leur assurer une bonne qualité de vie.

Les soins dispensés pour les blessures physiques ou psychologiques sont importants pour la personne qui subit les effets débilissants et les membres de sa famille qui l'appuient. Toutefois, ils sont tout aussi importants à l'intérieur qu'à l'extérieur des rangs de l'armée. Un militaire qui doute de la volonté des Forces de prendre soin de lui et des membres de sa famille en cas de blessure sera vraisemblablement plus susceptible de quitter l'armée dès qu'il en aura l'occasion. De leur côté, si les civils ont aussi l'impression que les FC ne s'occupent pas de leurs blessés, ils pourraient être moins portés à vouloir servir leur pays ou encourager leurs enfants à le faire. Ces attitudes nuiront à l'état de préparation en raison de leur impact sur le recrutement ou le maintien de l'effectif.

C'est entre autres pour cette raison que les problèmes auxquels sont confrontées les personnes souffrant de ce qu'il a souvent été convenu d'appeler le Syndrome de la guerre du Golfe revêtent une importance particulière. Certains membres qui ont servi dans les Forces armées du Canada, des États-Unis, du Royaume-Uni et d'autres pays pendant la guerre du golfe persique ont vu leur état de santé se dégrader au fil des ans, mais les experts médicaux et scientifiques ont été incapables de cerner clairement toutes les causes.

D'aucuns prétendent qu'il existe un lien entre l'exposition aux obus à uranium appauvri tels ceux utilisés contre les chars et le Syndrome de la guerre du Golfe, pendant que d'autres pensent le contraire. Après avoir examiné brièvement les questions en cause, le Comité ne peut tout simplement pas trancher, parce que les éléments de preuve scientifiques et les déclarations contradictoires sont trop nombreux. En revanche, il est clair qu'il faut prendre tous les moyens possibles pour aider ces personnes et les membres de leur famille à faire face à ces problèmes et qu'il faut approfondir la recherche afin de

découvrir les causes des troubles de santé des militaires ayant participé aux opérations lors de la guerre du golfe persique. Nous recommandons donc :

RECOMMANDATION 25

Que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Anciens combattants continuent d'approfondir la recherche sur toutes les causes de ce qui est convenu d'appeler le Syndrome de la guerre du Golfe et sur toutes les autres maladies psychologiques et physiques.

Bien qu'il faille disposer de différents programmes pour aider les membres après les missions, il est aussi important de bien préparer les militaires aux conditions et situations qu'ils connaîtront lors des opérations de combat ou de maintien de la paix. De fait, une formation appropriée et la cohésion des unités sont d'autres facteurs qui peuvent faire que l'effectif qui prend la relève lors d'une mission de maintien de la paix ou d'un déploiement se déroulant à un point névralgique à l'étranger est prêt. Les Forces ont déjà essayé d'alléger le fardeau lié aux déploiements outre-mer. C'est ainsi par exemple que la période de service des unités d'hélicoptères Griffon en Bosnie a été réduite à deux mois, au lieu de six, comme c'est généralement le cas des missions à l'étranger. De cette manière, les militaires s'absentent moins longtemps de leur foyer, ce qui ne peut que leur être bénéfique, ainsi qu'à leur famille.

Il n'en demeure pas moins que les rotations de six mois ont été accablantes pour les militaires et leur famille, car beaucoup ont dû participer à un certain nombre de déploiements de cette durée en l'espace de quelques années. Cette situation s'explique en partie par le rythme des opérations, mais aussi par la baisse de l'effectif militaire total. Moins de personnes sont libres pour se partager le fardeau des engagements à long terme. C'est pourquoi le recrutement est important pour la capacité opérationnelle. Il faut à la fois maintenir un bassin suffisant de militaires expérimentés et ajouter des recrues pour compenser les départs.

C. Recrutement

De fait, le départ massif de militaires expérimentés est certainement l'une des raisons pour lesquelles l'effectif de la Force régulière a chuté en 2001 sous le seuil de 60 000 qui avait été fixé dans le Livre blanc sur la défense en 1994. Déjà qu'à 60 000, la situation était précaire en raison du rythme accéléré des opérations au cours des années 1990. Les Forces, et l'Armée plus particulièrement, ont été débordées, et les problèmes ont été exacerbés quand l'effectif est passé sous la barre des 60 000. La suspension du recrutement pendant quelques années au cours de cette décennie n'a pas aidé non plus, l'arrivée de nouveaux venus étant alors interrompue.

Lorsque le recrutement a repris, les Forces armées ont éprouvé des difficultés croissantes à attirer le nombre requis de recrues. En fait, beaucoup de jeunes Canadiens et Canadiennes optent pour des carrières dans les secteurs privé ou public où ils sont

souvent mieux rémunérés et obtiennent plus de chances d'avancement. Les Forces canadiennes doivent travailler encore plus pour attirer de nouveaux candidats, particulièrement ceux possédant les compétences requises en informatique et en gestion pour se servir d'équipement à la fine pointe de la technologie. Évidemment, cela ne signifie nullement que les Forces ne disposent que d'une poignée des éléments les plus brillants du Canada et que les autres membres de leur effectif ne sont pas à la hauteur ou aussi bons que la génération qui les a précédés.

Bien au contraire, le Canada est très chanceux de pouvoir compter sur des soldats compétents et dévoués. Le lieutenant général Mike Jeffery, chef d'état-major de l'Armée de terre, ne s'est pas fait prier pour louer les jeunes hommes et jeunes femmes qui portent l'uniforme, précisant que sur le plan du moral, des normes éthiques et de l'engagement à accomplir le travail pour la nation, la situation était aussi bonne qu'avant. Il devait ajouter qu'à son avis « ...la qualité des soldats que je vois, et en particulier la qualité du commandement, est supérieure à tout ce que j'ai pu voir en près de 37 ans de service⁵⁹ ». Nos troupes en Afghanistan ont vécu toutes les difficultés liées aux combats, dont le décès tragique de camarades, et elles ont fait preuve du même courage et de la même détermination que leurs prédécesseurs.

En revanche, si les Forces ne peuvent recruter tous les candidats dont elles ont besoin dans la Force régulière et la Réserve, elles ne pourront pas s'acquitter aussi bien de leurs nombreuses missions. Le Canada n'est pas le seul pays au monde à connaître des problèmes de recrutement. Les États-Unis et bien d'autres pays alliés doivent miser sur des campagnes de recrutement et des incitatifs dispendieux pour atteindre leurs quotas de recrues. Des jeunes de différents pays se sont récemment montrés intéressés à servir dans les Forces armées à la suite des attaques du 11 septembre, mais la croissance économique soutenue combinée à l'augmentation des débouchés dans le secteur civil ont freiné ce mouvement.

⁵⁹ Lieutenant-général M.K. Jeffery, *Délibérations*, 17 mai 2001.



Des membres du 2^e Régiment, Royal Canadian Horse Artillery (2 RCHA), aident à ériger un paramètre de barbelé pour le nouveau camp canadien en ex-République yougoslave de Macédoine.

Quoiqu'il en soit, les Forces canadiennes ont reconnu qu'elles devaient entreprendre une grande campagne de recrutement en 2001. Les efforts déployés pour réduire l'écart entre le bassin existant et celui souhaité ont obtenu un certain succès, mais probablement qu'il faudra travailler d'arrache-pied au cours des années qui viennent pour attirer de nouveaux candidats. L'Armée en particulier éprouve des difficultés à combattre les pénuries dans certains métiers spécialisés. L'annonce au début de 2002 de l'octroi de primes à la signature pouvant atteindre 40 000 \$ afin d'attirer et de garder des jeunes Canadiens possédant des compétences en génie est un autre signe des temps.

La perte de militaires chevronnés subie ces dernières années et les difficultés de recrutement ont un impact à court et à long terme. Il faut du temps pour former les recrues et leur permettre d'acquérir une expérience équivalente à celle que possédaient ceux qui ont récemment quitté les Forces. En outre, à l'instar de tous les autres secteurs de la société, les Forces armées ne seront pas épargnées par le phénomène du vieillissement de la population en général et la retraite d'ici quelques années d'un grand nombre de baby-boomers.

Pendant que nous nous penchons sur l'état de préparation actuel des Forces canadiennes, nous avons peu de temps pour analyser les effets à long terme de la réduction de la taille de l'armée et les problèmes de recrutement. Le Comité pourrait approfondir ces questions ultérieurement.

D. Leadership

Le Comité n'a eu qu'un aperçu des questions entourant la mise en valeur des qualités de leadership chez les militaires canadiens, et ce, lors de la séance à laquelle ont témoigné le commandant du Collège des Forces canadiennes à Toronto et le M. Paul Mitchell. Cet aspect est toutefois important pour la capacité opérationnelle des Forces et il mérite qu'on lui consacre plus de temps.

De fait, depuis au moins 1943, le Collège des Forces canadiennes a joué à différentes égards un rôle important au chapitre de l'éducation des officiers supérieurs de l'armée canadienne. Par ailleurs, à la lumière de l'enquête sur la Somalie et des autres événements survenus au cours des années 1990, on met encore plus l'accent sur l'éducation de tous les officiers depuis cinq ans. Dans son rapport présenté au premier ministre en 1997 au sujet du leadership et l'administration dans les Forces canadiennes, le ministre de la Défense nationale de l'époque, Doug Young, a annoncé un train de mesures, y compris des changements de politiques, en vue d'exiger un diplôme universitaire pour les postes d'officier, sauf quand le choix est effectué dans les rangs militaires.

On demandait également dans ce rapport d'examiner le Programme de perfectionnement professionnel des officiers et le programme d'études du Collège militaire royal et du Collège des Forces canadiennes, où les généraux et amiraux, de même que les candidats à ces rangs étudient la conjoncture mondiale et les dossiers de défense. Quelques changements ont été apportés à la suite de cet examen par le truchement d'une stratégie appelée L'officier en 2020. Aux termes de cette stratégie, l'éducation fait partie intégrante du perfectionnement professionnel de tous les officiers, lesquels sont aussi encouragés financièrement à poursuivre leurs études sur une base continue. Quant au programme d'études du Collège des Forces canadiennes, comme cela a été fait ailleurs, il a été davantage axé sur les menaces asymétriques.

CONCLUSION

Les améliorations apportées du côté des cours de leadership, de la qualité de vie et des soins prodigués aux personnes blessées ont une incidence sur le principal atout des Forces canadiennes : les hommes et les femmes qui les composent. L'état de préparation des unités et des appareils constitue des sources de préoccupation. Il y a aussi lieu de s'inquiéter grandement des effets à long terme des compressions budgétaires imposées à la défense au cours des années 1990 et du fait que les augmentations de dépenses consenties depuis aient été limitées.

En revanche, la qualité et le dévouement des militaires ne font pas l'ombre d'un doute. Tout au cours de son étude, le Comité a entendu beaucoup de commentaires au sujet de la compétence et de la détermination manifestées par les hommes et les femmes membres des Forces, et de leur aptitude à tirer le meilleur parti de situations souvent difficiles. Le rythme des opérations de la dernière décennie a été tout à fait essoufflant, et même si cela n'a pas toujours été facile, nos militaires ont su tenir le fort durant leurs missions.

Si les dix dernières années sont un bon baromètre, l'avenir est bien incertain, et les militaires canadiens seront encore exposés au danger à plusieurs reprises en vue de défendre le Canada et d'aider à rétablir la stabilité à l'échelle internationale. Il ne fait aucun doute que peu importe la situation, ils seront aussi disposés que leurs prédécesseurs à servir leur pays et à défendre la cause de la paix et de la stabilité internationales. En revanche, il faut continuer d'améliorer la capacité opérationnelle de leurs unités et de les outiller le mieux possible pour qu'ils puissent accomplir leurs missions de manière efficace et sécuritaire.

Dès le début de notre étude, l'état de préparation des Forces canadiennes soulevait passablement de questions. Le poids du rythme des missions de maintien de la paix se faisait déjà sentir sur nos militaires, tandis que les répercussions des compressions budgétaires et des coupures de personnel des années 1990 se précisaient. Les événements du 11 septembre ont compliqué les choses en mettant en évidence la menace que le terrorisme international faisait peser non seulement sur la stabilité mondiale, mais aussi sur la sécurité du Canada. Régler les problèmes de capacité opérationnelle des Forces canadiennes devient encore plus complexe dans la mesure où la défense du territoire exige maintenant une attention sans cesse croissante.

Nous avons fait part de nos préoccupations dans le présent rapport et y avons formulé des recommandations pour aider à régler ces problèmes de capacité opérationnelle. Par ailleurs, le Comité n'est pas le seul groupe ou organisme pouvant contribuer à améliorer la capacité des Forces canadiennes. Les militaires eux-mêmes devront continuer d'explorer des avenues pour régler leurs problèmes et suivre l'évolution de la conjoncture internationale, de même que les progrès technologiques. Le Comité

accueille donc favorablement les efforts déployés par les Forces canadiennes afin de déterminer la meilleure orientation à prendre pour relever les défis d'aujourd'hui et de demain. La Marine, dans *Point de mire : Stratégie de la Marine pour 2020*, et l'Armée, dans un énoncé récent intitulé *La stratégie de l'Armée de terre — Engagés, vers l'avant*, ont exposé leur stratégie visant à exploiter le plus efficacement leurs ressources pour assumer leurs engagements dans un monde en constante évolution.

Par contre, tous les Canadiens ont intérêt à ce que les Forces canadiennes s'adaptent aux nouvelles réalités. À l'instar des hauts fonctionnaires ministériels, des universitaires, des analystes des questions de défense et d'autres observateurs ont eu l'occasion au cours de notre étude de faire valoir que les Forces canadiennes devaient maintenir leurs capacités fondamentales et mieux les adapter aux défis de l'avenir. D'autre part, il importe aussi de réévaluer la position du Canada dans le contexte des affaires internationales et des efforts de sécurité multinationaux et d'actualiser les politiques. Comme on l'a précisé dans le présent rapport, les politiques du Canada en matière d'affaires étrangères et de défense doivent être revues non seulement à la lumière de la menace terroriste, mais aussi de tous les autres changements qui surviennent à l'échelle de la planète. Bref, notre rapport n'est qu'un des ingrédients qui doivent alimenter le débat au sujet des liens de notre pays avec le reste du monde. Par ailleurs, il rappelle aussi aux Canadiens que l'influence que nous pouvons exercer et que nous exerçons sur l'échiquier international passe en grande partie par le maintien et l'amélioration de notre capacité militaire.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement augmente le budget de base annuel du ministère de la Défense nationale pour qu'il atteigne entre 1,5 et 1,6 % du PIB, augmentation qui sera appliquée graduellement au cours des trois prochaines années, et qu'il continue de se rapprocher de la moyenne de l'OTAN.

RECOMMANDATION 2

Que, pour permettre au MDN d'acheter les biens d'équipement nécessaires en temps opportun, on comble aussitôt que possible les manques à gagner annuels constatés par le vérificateur général.

RECOMMANDATION 3

Que tout examen de la politique de défense réalisé à l'avenir bénéficie d'un apport parlementaire et public considérable.

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement examine l'actuelle structure de sécurité et de renseignement afin de déterminer si le renseignement extérieur et le renseignement de sources ouvertes sont efficacement coordonnés et afin de déterminer s'il faut ou non créer un organisme indépendant de renseignement extérieur de façon à bien servir les intérêts nationaux vitaux du Canada.

RECOMMANDATION 5

Que le ministère de la Défense nationale mette en place un système global de détermination de l'état de préparation opérationnelle des Forces canadiennes. Ce système devrait établir des mécanismes explicites et normalisés permettant de mesurer l'état de préparation des FC et de leurs unités.

RECOMMANDATION 6

Que l'état de préparation opérationnelle de certains commandements et certaines unités des Forces canadiennes fasse l'objet d'inspections sans préavis et à intervalles réguliers.

RECOMMANDATION 7

Que soit effectuée une évaluation annuelle de l'état de préparation des FC et de leurs unités et que l'évaluation soient remise au CPDNAC.

RECOMMANDATION 8

Que l'Armée de terre modifie le plus rapidement possible son régime d'entraînement pour s'assurer que toutes ses unités reçoivent régulièrement tout l'entraînement au combat qui leur permettra de parvenir à un niveau de préparation supérieur et de le maintenir, y compris l'entraînement aux niveaux de la brigade et du bataillon.

RECOMMANDATION 9

Que le budget de l'Armée de terre soit majoré au cours des prochains exercices afin qu'elle puisse améliorer son niveau de préparation, particulièrement en ce qui concerne l'entraînement au combat et le remplacement du matériel désuet.

RECOMMANDATION 10

Que le ministère de la Défense nationale continue d'appuyer activement la recherche et le développement en matière de défense et de collaborer avec les industries canadiennes à la conception et à la fabrication du matériel militaire à la fine pointe de la technologie.

RECOMMANDATION 11

Que le ministère de la Défense nationale exécute une étude sur l'avenir de la FOI2 afin de déterminer les exigences à long terme de celle-ci sur le plan des ressources, les répercussions des déploiements à l'étranger de certains des membres de cette force ainsi que les avantages et les désavantages de constituer une force spéciale canadienne analogue à celles des États-Unis et du Royaume-Uni actuellement à l'œuvre en Afghanistan; que le Ministère communique au Comité les conclusions générales de cette étude et ses décisions éventuelles sur l'opportunité d'une telle force spéciale.

RECOMMANDATION 12

Que le ministère de la Défense nationale s'engage le plus rapidement possible à financer l'étape 2 de la restructuration de la Réserve de la Force terrestre afin que sa revitalisation et sa restructuration puissent se poursuivre selon ce qui est prévu actuellement.

RECOMMANDATION 13

Que la *Loi sur la défense nationale* soit modifiée le plus rapidement possible pour assurer la protection des emplois des réservistes mobilisés pendant une situation d'urgence importante comme un conflit, et que les efforts soient poursuivis, notamment par le Conseil de liaison des Forces canadiennes, afin d'encourager les employeurs à libérer les réservistes pour qu'ils participent aux exercices militaires avec la protection des emplois.

RECOMMANDATION 14

Que le gouvernement approuve l'octroi de crédits pour l'acquisition, échelonnée sur dix ans, d'au moins deux navires de ravitaillement rouliers afin de procurer une capacité de transport maritime stratégique lors des déploiements à l'étranger et de remplacer les deux ravitailleurs dont dispose actuellement la flotte.

RECOMMANDATION 15

Que les nouveaux navires de ravitaillement et autres bâtiments destinés à la Marine canadienne soient construits dans les chantiers navals canadiens pour appuyer les efforts visant à conserver les capacités de notre pays en matière de construction navale et à maintenir une assise industrielle dans le domaine de la défense en général.

RECOMMANDATION 16

Que le Canada fasse l'acquisition d'aéronefs de transport lourd et remplace les vieux modèles afin de s'assurer que sa capacité de transport aérien stratégique et tactique lui permettra de déployer rapidement et efficacement le personnel et le matériel nécessaires dans le cadre des opérations à l'étranger.

RECOMMANDATION 17

Que le projet de remplacement des quatre destroyers de classe Tribal par de nouveaux navires de combat dotés de capacités supérieures de commandement et contrôle ainsi que de défense antiaérienne soit mis en branle.

RECOMMANDATION 18

Que la modernisation et la remise en état à mi-vie des 12 frégates se voient accorder une grande priorité pour éviter que les capacités navales du Canada ne tombent au niveau de désuétude qui a si souvent été noté dans le passé.

RECOMMANDATION 19

Que l'on accélère le processus de sélection et d'acquisition de la cellule (ou véhicule de base) et de l'équipement électronique du nouvel hélicoptère maritime afin d'assurer le remplacement de tous les appareils Sea King avant la fin de la présente décennie.

RECOMMANDATION 20

Que tous les efforts nécessaires soient déployés pour doter les hélicoptères Sea King de l'équipement mécanique, électronique ou autre qui assurera leur utilisation sûre et efficiente jusqu'à ce qu'ils soient mis hors service.

RECOMMANDATION 21

Que les 18 avions de patrouille à long rayon d'action Aurora soient modernisés et conservés au sein de la flotte d'appareils de la Force aérienne pour qu'ils continuent à s'acquitter de leurs tâches, notamment les missions de recherche et de sauvetage et les missions de surveillance dans le Nord canadien.

RECOMMANDATION 22

Que les autorités gouvernementales canadiennes continuent d'explorer avec leurs homologues américains des façons possibles d'améliorer la coopération de longue date entre le Canada et les États-Unis au sein du NORAD de même qu'en ce qui concerne la défense de l'Amérique du Nord en général, à la lumière de l'établissement par le États-Unis de leur nouveau Commandement du Nord, et que le Parlement soit tenu au courant de la situation.

RECOMMANDATION 23

Qu'un nombre suffisant d'aéronefs de transport nouveaux et de remplacement soient acquis dans le proche avenir afin de répondre aux besoins internes du Canada, y compris en ce qui concerne les opérations de recherche et sauvetage, tout en veillant à la capacité

d'emport instantané requise pour les déploiements outre-mer, comme l'indique la recommandation 16.

RECOMMANDATION 24

Que le ministère de la Défense nationale, conjointement avec le ministère des Anciens combattants, accorde une grande importance et des fonds supplémentaires aux programmes visant à aider les membres des Forces canadiennes aux prises avec le syndrome de stress post-traumatique et d'autres blessures psychologiques/physiques après avoir participé à des missions de maintien de la paix ou de combat à l'étranger ou à des activités de formation, de sauvetage ou autres au Canada, ce de manière à leur assurer une bonne qualité de vie.

RECOMMANDATION 25

Que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Anciens combattants continuent d'approfondir la recherche sur toutes les causes de ce qui est convenu d'appeler le Syndrome de la guerre du Golfe et sur toutes les autres maladies psychologiques et physiques.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale	22/03/2001	5
Ken Scott, colonel, directeur, Politique de la santé		
Collège militaire royal du Canada		
Edward A. Ough, agrégé de recherche, Département de chimie et génie chimique		
Université Queen's		
Douglas L. Bland, professeur, titulaire, Chaire d'études en gestion de la Défense	03/04/2001	7
Vérificateur général du Canada	05/04/2001	8
David Rattray, vérificateur général adjoint		
Peter Kasurak, directeur principal, Direction des opérations de vérification		
Conférence des associations de la défense	26/04/2001	10
Charles H. Belzile, lieutenant général (Retraité), président		
Alain Pellerin, colonel (Retraité), directeur exécutif		
Sean Henry, colonel (Retraité), analyste principal en matière de défense		
Ministère de la Défense nationale	03/05/2001	11
Maurice Baril, général, chef d'état-major de la Défense		
Daniel G. McNeil, commodore, directeur, Planification des Forces et coordination du programme		
W.J. Natynczyk, colonel, chef d'état-major J3 international		
J.J.L.M. Dessureault, adjudant-chef, Forces canadiennes		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
À titre individuel Lewis MacKenzie, major général (Retraité)	08/05/2001	12
À titre individuel Roméo Dallaire, lieutenant général (Retraité)	10/05/2001	13
Ministère de la Défense nationale Lloyd C. Campbell, lieutenant général, chef d'état-major de la Force aérienne Richard Bastien, major général, chef d'état-major adjoint de la Force aérienne Angus Watt, colonel, directeur, Examen et services ministériels (Air) Gilles Guilbault, adjudant-chef, Commandement aérien	15/05/2001	14
Ministère de la Défense nationale M.K. Jeffery, lieutenant général, chef d'état-major de l'Armée de terre Stephen Appleton, colonel, directeur, Disponibilité opérationnelle de la Force terrestre Marius Dumont, adjudant-chef, Commandement de la Force terrestre	17/05/2001	15
Ministère de la Défense nationale Margaret Purdy, sous-ministre déléguée, Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence James Harlick, gestionnaire responsable du Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence	29/05/2001	16
Ministère de la Défense nationale G.R. Maddison, vice-amiral, chef d'état-major des Forces maritimes Jacques Gauvin, commodore, directeur général, Personnel et état de préparation maritimes R. Lupien, premier maître du commandement	31/05/2001	17

Organismes et particuliers	Date	Réunion
<p>Ministère de la Défense nationale</p> <p>Alan Williams, sous-ministre adjoint, Matériels</p> <p>Larry Lashkevich, brigadier général, directeur général de la logistique, J4, Matériels</p>	05/06/2001	18
<p>À titre individuel</p> <p>Susan H. Riordon</p>	07/06/2001	19
<p>« Uranium Medical Research Center »</p> <p>Mary Ripley-Guzman, présidente du conseil d'administration</p>		
<p>Ministère de la Défense nationale</p> <p>L'honorable Art Eggleton, ministre</p> <p>G.R. Maddison, vice-amiral, sous-chef d'état-major de la Défense</p>	04/10/2001	22
<p>Ministère de la Défense nationale</p> <p>Raymond R. Henault, général, chef d'état-major de la Défense</p> <p>George E.C. Macdonald, lieutenant général, vice-chef d'état-major de la Défense</p> <p>G.R. Maddison, vice-amiral, sous-chef d'état-major de la Défense</p>	16/10/2001	23
<p>Ministère de la Défense nationale</p> <p>Margaret Purdy, sous-ministre déléguée, Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence</p> <p>James Harlick, sous-ministre adjoint, Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence</p>	18/10/2001	24
<p>À titre individuel</p> <p>Anthony Forster, analyste indépendant du renseignement</p>	23/10/2001	25

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Institut MacKenzie John C. Thompson, directeur	25/10/2001	26
Ministère de la Défense nationale Keith Coulter, chef, Centre de la sécurité des télécommunications David Akman, directeur, Services juridiques Barbara Gibbons, directrice générale, Services centraux Simon Gauthier, chef adjoint, Sécurité des technologies de l'information	29/10/2001	27
Ministère de la Défense nationale George E.C. Macdonald, lieutenant général, vice-chef d'état-major de la Défense Daniel G. McNeil, commodore, directeur, Planification des Forces et coordination du programme John Turner, colonel, directeur, Analyse de défense	30/10/2001	28
Université du Nouveau-Brunswick David A. Charters, professeur, « Department of Conflict Studies »	01/11/2001	29
Conférence des associations de la défense Charles H. Belzile, lieutenant général (Retraité), président Alain Pellerin, colonel (Retraité), directeur exécutif Sean Henry, colonel (Retraité), analyste principal en matière de Défense	05/11/2001	30
Association des industries de défense du Canada Patrick O'Donnell, lieutenant général (Retraité), président David Stapley, vice-président exécutif		30

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale G.R. Maddison, vice-amiral, sous-chef d'état-major de la Défense J.Y.J.C. Forcier, commodore, chef d'état-major J3, directeur général, Plans militaires et opérations Patricia Samson, directrice générale, Renseignements Doug Palmer, major, directeur de projet, « Habillez le soldat »	06/11/2001	32
Ministère de la Défense nationale Christian Couture, lieutenant général, sous-ministre adjoint, Ressources humaines — Militaires Terry Hearn, directeur général, Politiques et planification en ressources humaines militaires Scott Cameron, colonel, médecin chef	08/11/2001	33
Association internationale des pompiers Sean P. McManus, adjoint du président général		
Université Dalhousie Denis Stairs, professeur, Département de science politique	19/11/2001	34
Institut canadien des études stratégiques David Rudd, directeur exécutif	20/11/2001	35
« Council for Canadian Security in the 21st Century » Jack Granatstein, professeur, coprésident	22/11/2001	36
Université de Calgary David Bercuson, professeur, directeur, « Centre for Military and Strategic Studies »		
Conseil atlantique du Canada Brian S. MacDonald, colonel (Retraité), président	27/11/2001	37

Organismes et particuliers	Date	Réunion
À titre individuel	05/02/2002	41
Clive J. Addy, major général (Retraité)		
Ministère de la Défense nationale	07/02/2002	42
André Marin, ombudsman		
Christian Couture, lieutenant général, sous-ministre adjoint, Ressources humaines — Militaires		
Lise Mathieu, brigadier général, directeur général, Service de santé		
À titre individuel		
Roméo Dallaire, lieutenant général (Retraité)		
Ministère de la Défense nationale	19/02/2002	43
Pat Dowsett, colonel, gestionnaire de programme, Transport aérien stratégique et ravitaillement-en-vol stratégique		
Ministère de la Défense nationale	26/02/2002	44
J.J.R. Gagnon, brigadier général, commandant, Collège des Forces canadiennes		
P.T. Mitchell, professeur, directeur des programmes d'études, Collège des Forces canadiennes		
Ministère de la Défense nationale	28/02/2002	45
Raymond Zuliani, contre-amiral, chef, Réserves et cadets		
Paul R. Hussey, brigadier général, directeur général, Réserves et Cadets		
Jennifer J. Bennett, capitaine (N), directeur des Réserves		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
<p>Ministère de la Défense nationale</p> <p>Ron Buck, vice-amiral, chef d'état-major des Forces maritimes</p> <p>Jacques Gauvin, commodore, chef d'état-major adjoint des Forces maritimes</p> <p>Serge Joncas, PM 1^{re} classe, commandement de la Marine</p>	12/03/2002	46
<p>« Airbus Military Company »</p> <p>Claude Lafrance, président</p> <p>Richard Thompson, directeur commercial</p>	14/03/2002	47
<p>« Lockheed Martin Aeronautics Company »</p> <p>L'honorable Jean-Jacques Blais, c.p., c.r.</p> <p>Peter E. Simmons, directeur des communications, Programmes de mobilité aérienne</p>		
<p>« The Boeing Company »</p> <p>Allan DeQuetteville, lieutenant général (Retraité), vice-président — Canada</p>		
<p>Ministère de la Défense nationale</p> <p>M.K. Jeffery, lieutenant général, chef d'état-major de l'Armée de terre</p> <p>E.S. Fitch, major général, administrateur de projet, Restructuration de la Réserve</p> <p>Herbert Michael Petras, brigadier général, directeur général, Réserve terrestre</p>	19/03/2002	48
<p>L'Association des Officiers de la Marine du Canada</p> <p>Russell D. Moore, contre-amiral (Retraité), président</p>	20/03/2002	49

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale	09/04/2002	50
Lloyd C. Campbell, lieutenant général, chef d'état-major de la Force aérienne		
Daniel Gilbert, adjudant-chef, Commandement aérien		
Doug Langton, brigadier général, directeur général, Développement de la Force aérienne		
Collège militaire royal du Canada	30/04/2002	52
Joel J. Sokolsky, professeur, doyen des arts		

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Clive J. Addy, major général (Retraité)

« Airbus Military Company »

Association internationale des pompiers

« Atlantic Council of Canada »

Collège militaire royal du Canada

Conférence des associations de la défense

« Council for Canadian Security in the 21st Century »

Institut MacKenzie

L'Association des Officiers de la Marine du Canada

« Lockheed Martin Aeronautics Company »

« NBC Team Ltd. »

Ministère de la Défense nationale

Susan H. Riordon

« The Boeing Company »

« The Zeta Group Inc. »

Université Dalhousie

Université de Calgary

Université du Nouveau-Brunswick

Université Queen's

« Uranium Medical Research Center »

Vérificateur général du Canada

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 120 jours une réponse globale à son rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants (*réunions n° 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 et 52*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
David Pratt, député

**RAPPORT DISSIDENT DU BLOC QUÉBÉCOIS
CONCERNANT LE RAPPORT FINAL
DU COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE
ET DES ANCIENS COMBATTANTS SUR L'ÉTAT DE PRÉPARATION
DES FORCES ARMÉES CANADIENNES**

FAIRE FACE À NOS RESPONSABILITÉS

LE BLOC QUÉBÉCOIS S'OPPOSE À CE RAPPORT PUISQUE :

- Avant de recommander de hausser le budget de la défense de 33% sur trois ans environ, un large débat public doit avoir lieu;
- Le calcul des dépenses dans le secteur de la défense selon un pourcentage fixe du PIB n'est pas recommandable non plus;
- Une telle hausse des dépenses en défense ne doit pas précéder la révision de la politique de défense, annoncée par le ministre pour cette année;
- Certains besoins sont là, mais des choix doivent être faits, dans l'optique d'une consultation publique d'envergure.

Depuis un moment déjà, le Bloc Québécois recommande la révision de la politique de défense du Canada. Il va de soi que cette dernière doit précéder tout éventuel réinvestissement massif au sein des Forces canadiennes. Les orientations générales de la défense sont à revoir et des choix importants devront être faits.

Dans le présent rapport du Comité permanent de la Défense nationale et des Anciens combattants, la première recommandation propose « *Que le gouvernement augmente le budget de base annuel du ministère de la Défense nationale pour qu'il atteigne entre 1,5 et 1,6 % du PIB, augmentation qui sera appliquée graduellement au cours des trois prochaines années, et qu'il continue de se rapprocher de la moyenne de l'OTAN.* »¹ Or, dans le document « Budget des dépenses 2002-2003 — partie 3 » le gouvernement admet que « *la Défense ne pourra et ne devrait peut-être pas soutenir à long terme les capacités et les niveaux d'activités actuels des Forces canadiennes*² » et que dans le contexte actuel « *le problème ne se résume pas uniquement à une question d'argent* » mais qu'il s'agit bien « d'une question de choix ».

Tant que les orientations principales ne seront pas revues, il sera difficile de privilégier un secteur des Forces canadiennes au dépend d'un autre. Le Canada n'a pas

¹ Face à nos responsabilités, L'état de préparation des Forces canadiennes, Rapport du Comité permanent de la Défense nationale et des Anciens combattants, mai 2002, p. 93 (version française)

² Budget des dépenses 2002-2003 — partie 3, gouvernement du Canada, p. 13

les ressources financières et humaines des États-Unis et il ne peut prétendre à un niveau équivalent de polyvalence pour ses Forces armées.

UNE VASTE CONSULTATION PUBLIQUE EST NÉCESSAIRE

Il est tout aussi fondamental que la population participe aux débats touchant l'utilisation des deniers publics dans le secteur militaire. Ces questions ne doivent pas être laissées à quelques spécialistes uniquement.

Il ne faut pas oublier que le dernier budget a affecté des ressources supplémentaires au secteur de la défense, que plusieurs projets de modernisation de l'équipement sont en cours et que des sommes très substantielles y sont consacrées.

Il convient de préciser que toute mesure du budget de la défense se basant sur un pourcentage du PIB ne serait qu'approximative et changeante. Au cours de la dernière décennie, des changements de comptabilité nationale aux États-Unis ont permis de revoir le PIB à la hausse. De plus, tous les pays de l'OTAN n'utilisent pas une même proportion de leur PIB pour les dépenses dans le secteur de la défense. Un niveau de dépenses fixé en fonction du PIB et surtout en fonction de la moyenne des pays de l'OTAN ferait en sorte que, si un pays décidait d'augmenter ses dépenses de manière très significative, le Canada devrait forcément augmenter lui aussi ses dépenses. Rappelons que la Turquie consacre environ 6% de son PIB aux dépenses en défense. Ceci illustre le caractère arbitraire et inapproprié de l'établissement d'un niveau de dépense fixé en terme de pourcentage du PIB.³

Dans un contexte où l'on apprend que le gouvernement canadien est à négocier une éventuelle participation à la nouvelle structure continentale de défense des États-Unis, le Northern Command, d'autres questions se voient soulevées : le Canada devra-t-il se prononcer en faveur du bouclier anti-missile américain? Mettra-t-il de côté certains principes et initiatives qui lui sont chers, comme la non-militarisation de l'espace, sa participation significative aux missions sous mandat international ou encore les traités comme celui des mines antipersonnel? La question des coûts reliés à une collaboration continentale accrue avec les États-Unis se pose également et exige que l'on se préoccupe du caractère stratégique de chaque choix effectué en termes de capacités de défense. Il faut savoir où on s'en va pour décider quel moyen de transport prendre. Certaines décisions prochaines pourront être lourdes de conséquences.

³ Le souligné est de nous

DES RECOMMANDATIONS NON CHIFFRÉES

Dans son rapport final, le Comité permanent de la Défense nationale et des Anciens combattants émet plusieurs recommandations qui auraient, à court et moyen terme, une incidence budgétaire extrêmement significative.

Outre la première recommandation qui recommande à elle seule l'ajout de près de 6 milliards de \$, plus d'une douzaine de recommandations demandent elles aussi l'injection de fonds publics additionnels pour l'achat d'avions, de navires, la modernisation d'équipements ou l'ajout de fonds supplémentaires dans divers programmes.

À ceci, on doit ajouter d'autres recommandations qui ne spécifient pas directement l'injection de fonds publics mais qui en nécessiteront forcément afin de pouvoir les réaliser.

Pour l'instant, il est difficile de chiffrer le montant total de toutes ces recommandations mais il semble évident qu'il s'agit ici de plusieurs milliards de dollars! Dans le contexte où nous sommes toujours dans l'attente d'une révision de la politique de défense, ces investissements massifs risquent de confirmer que les décisions, au ministère de la Défense nationale, sont encore une fois prises à la pièce.

Précisons toutefois que nous ne sommes pas opposés, de prime à bord, à l'acquisition et à la modernisation de tout ce matériel basé sur la politique de défense de 1994. Cependant, il importe aujourd'hui de se poser les questions suivantes: Est-ce que les politiques et les priorités émises dans le *Livre blanc sur la Défense de 1994* sont toujours d'actualité et quelles sont les véritables priorités que devrait avoir la nouvelle politique de défense?

Sans nier qu'il existe réellement des besoins importants au sein des Forces canadiennes, le Bloc Québécois s'oppose à toute injection de fonds publics supplémentaires tant qu'une consultation publique importante n'est pas mise de l'avant. En cautionnant un tel rapport, le Bloc Québécois affirmerait qu'il est en accord avec la politique actuelle du ministère de la Défense nationale qui, non seulement comme nous l'avons souligné, prend ses décisions à la pièce mais aussi, agit sans consultation et en l'absence d'une véritable vision à long terme.

L'exemple le plus évident est sans aucun doute l'achat, en 1991, d'un système de communications militaires par satellite qui a coûté 174M \$ aux contribuables, qui n'a jamais servi et qui dort toujours dans un entrepôt des Forces armées canadiennes. Il est évident que cette somme aurait très bien pu servir à meilleur escient. Une véritable vision à long terme et un organisme de contrôle administratif efficace des grands projets auraient forcément prouvé que nous n'avions pas réellement besoin d'un tel instrument et que l'on pouvait certainement trouver un système moins coûteux comme ce fut le cas en cours de route.

On pourrait aussi souligner l'achat, en 1998, de quatre sous-marins à la Grande-Bretagne, au coût de 610M \$ plus les 140M \$ déboursés pour leur mise à niveau. Rappelons, à ce sujet, que le premier sous-marin a eu une fuite lors d'un essai en mer (bien que des sources l'attribuent à une erreur de navigation) et que le deuxième a passé plus d'un an en cale sèche à Halifax sans jamais naviguer. L'ironie veut que, tout récemment, l'on vienne de lui découvrir une bosse qui pourrait créer des problèmes lors d'une immersion en grande profondeur ! Et que dire des deux autres sous-marins qui n'ont toujours pas été livrés et qui sont toujours en Grande-Bretagne?

Si le gouvernement fédéral avait eu une vision à long terme et avait planifié ses achats, il n'aurait pas gaspillé 3/4 de milliard de \$ en fonds publics pour ces sous-marins que même le gouvernement australien ne voulait pas !

En révisant le Livre Blanc de 1994 et en mettant sur pied une vaste consultation publique, nous serions en mesure de dégager une meilleure vision à long terme pour les Forces armées. Nous serions en mesure de définir les véritables priorités du ministère de la Défense nationale, nous saurions où l'argent devrait aller et ce qui est vraiment nécessaire comme dépense. Tant et aussi longtemps que cet exercice n'est pas réalisé, l'argent des contribuables risque encore une fois d'être dépensé à gauche et à droite pour du matériel dont le ministère de la Défense nationale n'a pas besoin ou qui s'avèrerait inutile suite à la révision prochaine de la politique de défense.

DE BONS CÔTÉS TOUTEFOIS

Outre les problèmes d'ordre pécuniaire de ce rapport, le Bloc Québécois tient à souligner l'effort et le travail exceptionnel du Comité permanent de la Défense nationale et des Anciens combattants. En effet, pendant près d'un an, le Comité a entendu des dizaines de témoins et a procédé à l'élaboration de quatre rapports intérimaires sur l'état de préparation des Forces armées canadiennes.

Bien que plusieurs recommandations se rapportent à l'équipement militaire proprement dit, d'autres tendent à l'amélioration de la qualité de vie des militaires et tâchent de corriger certaines lacunes actuelles. À titre d'exemples, citons, dans le présent rapport, la recommandation portant sur la protection des emplois des réservistes mobilisés pendant une situation d'urgence. Cette recommandation vient corriger un problème actuel qui ne garantit pas, aux réservistes mobilisés, qu'ils pourront reprendre leur travail à leur retour de mission.

Le Bloc Québécois invite donc le gouvernement à retenir cette recommandation et à modifier la *Loi sur la défense nationale* le plus rapidement possible et ce, de manière indépendante au projet de loi C-55 sur la sécurité publique car ce dernier s'avère être inacceptable dans son ensemble.

Les initiatives recommandées à la fin du rapport reçoivent le support entier du Bloc Québécois. Les mesures visant à aider les membres des Forces canadiennes aux prises avec le syndrome de stress post-traumatique et d'autres problèmes de santé font l'objet de recommandations. La qualité de vie des militaires se doit d'être prise au sérieux et le support offert doit correspondre à l'ampleur de la tâche demandée aux membres des Forces canadiennes.

CONCLUSION

Le Bloc Québécois réitère qu'il est essentiel de redéfinir la politique de défense du Canada avant que toute somme d'argent supplémentaire ne soit injectée dans les Forces armées. Mieux encore, nous croyons que la nouvelle politique de défense devrait être coordonnée avec la révision de la politique étrangère canadienne. La tendance internationale veut que la politique étrangère façonne la politique militaire des pays et non l'inverse.

Le Bloc Québécois croit qu'il est impératif que ce nouveau livre blanc sur la Défense fasse l'objet d'une importante consultation publique et que l'on dégage ainsi les véritables priorités du gouvernement en matière de défense nationale. Plus encore, il sera essentiel de redéfinir le rôle même des Forces canadiennes. À l'heure actuelle, et comme plusieurs témoins nous l'ont démontré en comité, il serait difficile de soutenir à long terme les capacités et les niveaux d'activités des Forces canadiennes. Nous sommes à l'heure des choix et il est important que le gouvernement comprenne que ces choix passent par une révision complète de la politique militaire AVANT d'injecter des fonds publics dans des secteurs qui ne correspondent peut-être pas aux besoins et aux priorités des contribuables.

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 21 mai 2002
(Séance n° 56)

Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants se réunit aujourd'hui à huis clos, à 11 h 15, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de David Pratt, (*président*).

Membres du Comité présents : Claude Bachand, Colleen Beaumier, Leon Benoit, Robert Bertrand, Cheryl Gallant, David Pratt, David Price, Peter Stoffer, Bob Wood.

Membres substitués présents : Yvon Charbonneau pour Colleen Beaumier, Larry Bagnell pour Stan Dromisky, Judi Longfield pour Carmen Provenzano.

Aussi présents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Wolf Koerner et Michel Rossignol, attachés de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'examen de son ébauche de rapport sur l'état de préparation des Forces canadiennes.

Il est convenu, avec dissidence, — Que la version modifiée de l'ébauche de rapport soit adoptée en tant que Quatrième rapport du Comité et que le président soit autorisé à le présenter à la Chambre aussitôt que possible.

Il est convenu, — Que, nonobstant l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport dans les 120 jours qui suivent.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé, au besoin, à apporter des modifications à la forme du rapport, sans en altérer le fond.

Il est convenu, avec dissidence, — Que le président soit autorisé à publier un communiqué et à tenir une conférence de presse avec les membres du Comité qui appuient le rapport majoritaire.

Il est convenu, — Que le Comité autorise l'impression d'opinions dissidentes en tant qu'annexe au rapport, immédiatement après la signature du président.

Il est convenu, — Que toute opinion dissidente annexée au rapport ne dépasse pas 7 pages.

Il est convenu, — Que toute opinion dissidente soit soumise dans les deux langues officielles et remise au greffier au plus tard le jeudi 23 mai à 17 h.

À 12 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité

Diane Deschamps