NILITAIRE CANADIENNE

Vol. 21, Nº 3, été 2021





National

Defence





Couverture

D'une simplicité élégante, le CF-104763 a été mis hors service dans un concerto de couleurs à titre de fleuron du 417° Escadron d'entraînement opérationnel à l'appui tactique lors de la cérémonie de clôture de l'unité d'instruction opérationnelle en 1983.

Photo: MDN



À l'écoute du chef d'état-major de la défense : les volets politiques des avis militaires au Canada



La puissance intelligente tous azimuts de l'Iran dans la zone grise

- 3 LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF
- 5 LETTRE À LA RÉDACTION

LES RELATIONS CIVILO-MILITAIRES

À l'écoute du chef d'état-major de la défense : les volets politiques des avis militaires au Canada par Daniel Gosselin

LE MONDE DANS LEQUEL NOUS VIVONS

- 26 La puissance intelligente tous azimuts de l'Iran dans la zone grise par Chelsea Braybrook
- 35 L'élargissement de l'OTAN, la Russie et l'équilibre de la menace par Sumantra Maitra

LE PERSONNEL

47 L'expérience des femmes en service dans la Première réserve des Forces armées canadiennes

par Barbara T. Waruszynski et Kate H. MacEachern

LA TECHNOLOGIE ET LES CAPACITÉS

53 Le projet REGi-Net : une réalisation « clandestine » par Craig J. Newman

OPINIONS

59 L'esprit du guerrier

par Ian Daniels

62 À la fois si près et si loin : un regard féministe sur l'opération HONOUR par Wendy Kean

COMMENTAIRES

66 Un parfait désastre?

par Martin Shadwick

71 Critique de livre

La Revue militaire canadienne/Canadian Military Journal est la revue professionnelle officielle des Forces armées canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année avec l'autorisation du ministère de la Défense nationale. Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, des Forces armées canadiennes, de la Revue militaire canadienne ou de tout organisme du gouvernement du Canada. La Couronne détient le droit d'auteur. La reproduction des articles doit être autorisée par le rédacteur en chef et la Revue militaire canadienne doit être indiquée comme source. La Revue est publiée en copie papier et en version électronique, cette dernière à www.Canada.ca/revue-militaire-canadienne.

ISSN 1492-465X



Nos coordonnées

Revue militaire canadienne CP 17000, succursale Forces Kingston (Ontario) CANADA, K7K 7B4

Courriel: cmj.rmc@forces.gc.ca



L'élargissement de l'OTAN, la Russie et l'équilibre de la menace



L'expérience des femmes en service dans la Première réserve des Forces armées canadiennes



Le projet REGi-Net : une réalisation « clandestine »



www.Canada.ca/revue-militaire-canadienne

Rédacteur en chef

David L. Bashow (613) 541-5010 poste 6148 david.bashow@forces.gc.ca

Directrice de la publication

Claire Chartrand (613) 541-5010 poste 6837 claire.chartrand@forces.gc.ca

Traduction

Bureau de la traduction, Services publics et Approvisionnement Canada

Commentaire

Martin Shadwick

Conseiller en rédaction

Michael Boire

Comité consultatif

Chairman

Major-général D. Craig Aitchison, Commander, Académie canadienne de la Défense (ACD)

Membres

David L. Bashow, Rédacteur en chef, Revue militaire canadienne (RMC)

Colonel Marty Cournoyer, représentant du Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA)

H.J. Kowal, Ph.D., Recteur du Collège militaire royal du Canada (CMR)

Capitaine de vaisseau J. Jeffrey Hutchinson, représentant du Chef d'état-major de la Marine (CEMM) Brigadier-général S. Bouchard, Commandant, Collège militaire royal du Canada (CMR)

> Major Chris Young, représentant du Chef d'état-major – Stratégie armée

Lieutenant-colonel Brent Clute, Directeur, Centre de droit militaire des Forces canadiennes (CDMFC), Académie canadienne de la Défense (ACD)

Hanya Soliman, représentante du Chef du renseignement de la Défense (CRD)

Comité de lecture

Douglas Bland, Ph.D.

Major (à la retraite) Michael Boire

Andrea Charron, Ph.D.

Lieutenant-colonel (à la retraite) Douglas Delaney

Premier maître de 1^{re} classe Mike Dionne

Rocky J. Dwyer, Ph.D.

Lieutenant-colonel (à la retraite) Michael Goodspeed

Major-général (à la retraite) Daniel Gosselin

Major Tanya Grodzinski

David Hall, Ph.D.

Michael Hennessy, Ph.D.

Colonel (à la retraite) Bernd Horn

Hamish Ion, Ph.D.

Philippe Lagassé

Lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, Ph.D.

Chris Madsen, Ph.D.

Sean Maloney, Ph.D.

Brian McKercher, Ph.D.

Paul Mitchell, Ph.D.

Nezih Mrad, Ph.D.

Scot Robertson, Ph.D.

Stéphane Roussel, Ph.D.

Elinor Sloan, Ph.D.

Colonel (à la retraite) Randall Wakelam

NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La Revue militaire canadienne étant bilingue, lorsqu'une citation originale a été traduite, le sigle [TCO] après l'appel de note, qui signifie "traduction de la citation originale", indique que le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la Revue rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

e suis heureux de vous présenter le numéro de l'été 2021 de la *Revue militaire canadienne*, et fier de dire, « comme prévu et à l'heure », comme il était coutume chez les pilotes de chasse... À noter que qu'il s'agit maintenant du cinquième numéro consécutif de notre trimestriel à être produit principalement à partir de la maison depuis le début de cette terrible pandémie mondiale il y a quinze mois.

Sur une triste note, je vous annonce avec le cœur lourd que ce numéro de la Revue sera mon dernier à la barre éditoriale. J'ai porté l'uniforme d'officier de la Force aérienne pendant 36 ans, à titre de pilote de chasse, d'officier supérieur d'état-major et d'éducateur militaire, j'ai « pris congé un week-end, et j'ai été promu au titre de mari » et, au cours des 17 dernières années, j'ai eu l'honneur d'être professeur au Collège militaire royal du Canada et rédacteur en chef de la Revue militaire canadienne. Pour être franc, ce fut tout un voyage, rempli de souvenirs d'amis, d'êtres chers et d'expériences hautement enrichissantes, un voyage accompli sans regret, seulement avec amour et fierté. Ainsi, après 53 années ininterrompues de service pour le gouvernement du Canada, je crois qu'il est temps de céder à quelqu'un d'autre ce poste formidable et cette responsabilité qui m'a été confiée pendant si longtemps. Par ailleurs, Heather, ma chère épouse depuis 51 ans, a une liste « à faire par chéri » qui est en train de devenir carrément intimidante, alors il semblerait que je vais avoir du travail pour les années à venir.

Pour la suite, je suis fier d'annoncer que mon successeur désigné est M. Christian Leuprecht, Ph. D., professeur de leadership au Département de Sciences politiques et d'Économique du Collège militaire royal du Canada, et boursier Eisenhower au Collège de défense de l'OTAN à Rome. M. Leuprecht œuvre également au département d'études politiques et à la School of Policy Studies de l'Université Queen's, à Kingston, où il est affilié au Centre for International and Defence Policy et à l'Institute of Intergovernmental Relations. Il est également professeur adjoint de recherche à l'Australian Graduate School of Policing and Security de l'Université Charles Sturt, ainsi qu'au Centre for Crime Policy and Research de l'Université Flinders, également en Australie. Ses publications sont parues en anglais, en allemand, en français et en espagnol, et comprennent 12 livres et des centaines d'articles. En outre, ses éditoriaux paraissent régulièrement dans les journaux canadiens, et il est un commentateur régulier dans les médias nationaux et internationaux. Expert reconnu dans le domaine de la sécurité et de la défense, M. Leuprecht apporte à la présidence de la rédaction de la Revue une expérience et des connaissances considérables. Je lui souhaite la meilleure des chances et j'ai la plus grande confiance en ses capacités et ses compétences.

Je dois des myriades de remerciements à des myriades de personnes. D'abord et avant tout, et pour toujours, à ma chère Heather. Elle a été, et est encore, mon amour, mon âme sœur et ma meilleure amie, et je l'aimerai jusqu'à la fin des temps. La couverture du présent numéro représente l'un des plus beaux petits avions à réaction à n'avoir jamais honoré les cieux, un CF-104 *Starfighter*. La plupart des pilotes et aspirants pilotes de chasse donneraient beaucoup pour vivre ne serait-ce qu'une heure de vol dans ce petit avion magique. J'ai eu la chance incroyable de pouvoir faire cette expérience pendant près de 2 400 heures de vol. Et je peux vous jurer qu'Heather aimait le « 104 » presque autant que moi. Ma petite pilote de chasse...

En ce qui concerne mon passage à la Revue, encore une fois, j'ai eu la chance d'avoir des assistants très compétents la plupart du temps. Cela a été absolument essentiel, car notre personnel à temps plein est « petit mais puissant », ne comprenant qu'un rédacteur en chef et un directeur de publication, tout le reste étant sous-traité. Au cours des 11 dernières années, M^{me} Claire Chartrand a été la directrice de publication et, très franchement, je serais complètement perdu sur le plan de l'administration sans elle. Elle est l'incarnation d'une fonctionnaire exceptionnelle, extrêmement compétente et efficace, des qualités qui ont vraiment été mises en évidence au cours de cette première « année plus » de la pandémie. Elle va me manquer, mais je sais que mon successeur pourra compter sur son plus grand soutien.

Et il y en a d'autres. Merci au major (à la retraite) Mike Boire, mon très compétent conseiller éditorial français, et à Martin Shadwick, mon ami et fidèle commentateur des questions de défense pendant toute la durée de mon mandat. Je remercie tout particulièrement tous les membres du comité de surveillance et du comité de lecture pour leurs généreuses contributions et leurs conseils avisés au fil des ans.

Comme toujours, il y a une grande variété de sujets cette fois-ci... Tout d'abord, le major-général (à la retraite) Daniel Gosselin, un collaborateur fréquent et très éloquent de la Revue, nous offre la deuxième partie de son étude fascinante intitulée « À l'écoute du chef d'état-major de la défense : les volets politiques des avis militaires au Canada », pour laquelle il a préparé le terrain dans la première partie, publiée il y a deux numéros. À mon avis, cette série constitue une lecture si captivante qu'elle devrait être considérée comme une *lecture obligatoire* pour tous les aspirants à un commandement supérieur dans notre système, car elle offre un regard franc et honnête sur la façon de naviguer dans les couloirs de la défense et du pouvoir politique.

Son article est suivi par l'analyse du lieutenant-colonel Chelsea Braybrook, officier d'infanterie, sur la projection de puissance actuelle de l'Iran dans la région du Moyen-Orient, fondée sur le modèle de réussite de la puissance intelligente de Joseph Nye, universitaire de Harvard. L'universitaire britannique Sumantra Maitra aborde ensuite la question sensible de la menace perçue par la Russie à la suite de l'élargissement de l'OTAN vers l'est, dans des zones/États qui faisaient partie de la sphère d'influence de Moscou. Maitra soutient que « Moscou se concentre uniquement sur les aspects matériels et militaires. Nous soutiendrons en outre que les signes du revanchisme réflexif de Moscou sont rares. Nous évaluerons la politique étrangère de la Russie en corrélation avec son discours, sa stratégie militaire et ses mesures visant à maintenir un équilibre, dans le contexte de chaque étape de l'expansion réelle et éventuelle de l'OTAN. ».

Ensuite, les scientifiques de la défense Barbara Waruszynski et Kate MacEachern examinent le rôle des femmes dans la Première réserve du Canada, et analysent comment elles ont réussi à surmonter les défis opérationnels, tant à leurs débuts qu'aujourd'hui, pour travailler « aux côtés des membres de la Force régulière afin de relever les défis opérationnels, tant au pays qu'à l'étranger ». Enfin, dans notre section des grands articles, le capitaine de corvette Craig Newman, ingénieur des systèmes de combat naval, vante les mérites d'un navire (NCSM Regina), qui permet d'atténuer « ces aspects du service à bord d'un navire qui nuisent au maintien en

LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF



Dave Bashow, qui vit le rêve, pilote le « Tiger Bird 79 » commémoratif du 439° Escadron d'appui tactique dans le ciel d'Allemagne, en juin 1979, lors d'un déploiement à la BFC Baden-Soellingen. Le bon vieux temps...

poste de nos marins ». Cette réalisation a été rendue possible grâce à l'utilisation bien étudiée de technologies novatrices et à un désir impérieux d'améliorer les conditions de vie à bord de nos marins.

Pour compléter le numéro, nous avons deux articles d'opinion contrastés. Le premier, intitulé « L'esprit du guerrier », offre le point de vue intéressant d'un militaire du rang supérieur de longue date, très expérimenté et qualifié, qui, je le prédis, suscitera presque indubitablement des points de vue divergents et un débat, ce qui est toujours accueilli favorablement à la Revue. Le deuxième article d'opinion (qui est fort opportun) représente un regard féministe sur les succès et les échecs de l'opération HONOUR.

En conclusion, notre commentateur attitré, le professeur Martin Shadwick, se penche sur les perspectives financières du Canada en matière de défense nationale, compte tenu de la ponction passée, actuelle et imprévue sur les coffres de l'État liée à la lutte contre la pandémie, ainsi que des dépenses considérables et nécessaires en immobilisations de la Défense qui se profilent à l'horizon. Pour terminer, une critique de livre qui, nous l'espérons, suscitera l'intérêt de notre lectorat.

Au revoir, et portez-vous bien.

David L. Bashow Rédacteur en chef Revue militaire canadienne



Je vis toujours le rêve pendant ma retraite en 2021. C'est tout à fait remarquable que le blouson d'aviateur me fait toujours après 40 ans.

4

LETTRE À LA RÉDACTION

erci à vous, David, et à votre équipe pour l'excellence de la Revue. Je voulais commenter l'article de Gordon Bennett dans le vol. 21, nº 1 intitulé « Votre organisation est-elle vraiment novatrice? » M. Bennett dit bien que « l'in-

novation et le changement ne sont pas synonymes », et je suis

d'accord avec cette idée. Cependant, je pense que le changement est une parfaite occasion d'innover pour toute organisation. J'ai déjà publié mes idées sur l'évolution du « changement » en tant que processus vers la « transformation » (voir vol. 4, nº 4, Hiver 2003-2004). Pour moi, le changement est un processus linéaire et défini, alors que la transformation est un processus cyclique et infini; ceci pourrait faire l'objet d'un article plus long et détaillé!

De nos jours, toute organisation devrait être dotée d'un élément de ligne permanent (non temporaire et intégré profondément à l'organisation) qui non seulement gèrera le changement jusqu'à l'état final (comme on le faisait dans les années 1990), mais aussi va le **promouvoir** et le forcer, au besoin. Ce faisant, ce groupe

transformateur forcera aussi l'organisation à examiner tous ses processus et à innover à chaque cycle, et ce, sans limite de temps. Les moments de stabilité seront utilisés pour se reposer (la transformation et l'innovation sont épuisants) et pour consolider les évolutions.

Dans sa discussion sur l'innovation et l'improvisation, Bennett cite l'amiral McRaven et Steve Jobs. Ceci nous mène à l'importance du leadership dans toute approche novatrice. Tout comme pour la transformation, un leader fort doit être présent et avoir une approche ouverte à l'innovation. Ce leader internalisera cette ouverture et motivera ses subordonnés à faire de même. Tout élément tentant de « désinnover » sera immédiatement mis de côté. Il en est de même pour la transformation : sans un leader qui pousse les changements, la transformation organisationnelle ne pourra fonctionner. Lorsque nous avons mis sur pied le quartier général

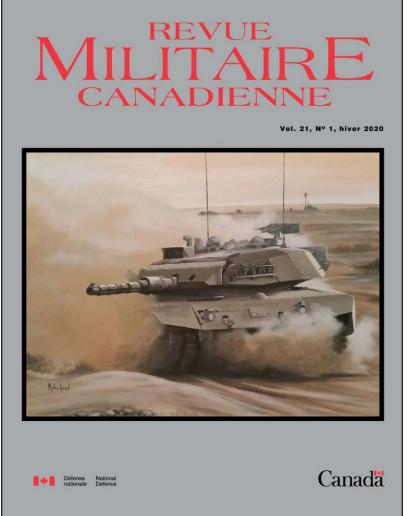
> suprême de transformation de l'OTAN, l'approche habituelle était comme celle décrite par Bennett : « on fait comme l'an dernier ». Ou dans le cas de l'OTAN, on fait comme lors des 60 dernières années. Pour changer cette approche, il a fallu poser la question suivante : « pourquoi fait-on comme cela? » Malheureusement la seule réponse était souvent que nous avions fait de même pendant toutes ces années; personne ne se souvenait des vraies raisons. C'est à ce point que l'on pouvait se concentrer sur l'innovation et le développement de nouvelles approches.

Finalement, je ne suis pas d'accord avec Drucker que l'innovation et la transformation sont impossibles au sein des organisations publiques. Avec un leader fort et la création d'un commandement de haut niveau (ce que Bennett décrit comme

« mobilisation stratégique ») axé sur l'innovation et la transformation, il est possible de développer une culture d'ouverture au changement et d'innovation. Merci pour la possibilité de commenter. »

Bien cordialement,

Lieutenant-général (à la retraite) J.O. Michel Maisonneuve



À l'écoute du chef d'état-major de la défense : les volets politiques des avis militaires au Canada

par Daniel Gosselin

Le major-général (à la retraite) Daniel Gosselin, CMM, CD, est titulaire de diplômes d'études supérieures en génie civil, en administration publique et en études de la guerre. Il a fait partie de l'Équipe de la transformation du général Hillier, et a ensuite été Directeur général – Politique de sécurité internationale au sein du Groupe du SMA (Politiques) au QGDN; il a également agi en qualité de conseiller stratégique supérieur auprès de deux chefs d'état-major de la défense ainsi que de chef d'équipe du Groupe des initiatives du CEMD, de 2015 à 2017. Pendant plusieurs années, il a été mentor principal dans le cadre du Programme de sécurité nationale et il enseigne actuellement au Collège des Forces canadiennes dans les domaines du commandement stratégique et des relations civilo-militaires. Par ailleurs, il vient de terminer un examen des processus de commandement pour le CEMD et s'est penché sur les questions issues de l'intervention des FAC au printemps de 2020 (Op LASER) face à la pandémie mondiale de COVID-19.

Introduction¹



on principal rôle est de conseiller le gouvernement sur la meilleure façon de subvenir aux besoins militaires du Canada. » C'est ainsi que le général Ray Henault, alors chef d'état-major de la défense (CEMD), a expliqué en 2004, devant le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, à quel point il considérait comme étant essentielle la responsabilité qui lui incombait de fournir des avis réfléchis et clairs au ministre de la Défense nationale, au Cabinet – et en particulier au premier ministre – sur toute la gamme des besoins et des capacités militaires des Forces armées canadiennes (FAC²).

Pour le général Henault et tous les CEMD, la qualité des conseils militaires fournis par le conseiller militaire supérieur auprès du gouvernement est importante, non seulement pour susciter la confiance nécessaire entre les institutions militaires et politiques au Canada, mais aussi – et cela revêt un caractère plus essentiel – pour garantir la solidité des décisions de l'État quand il engage l'appareil militaire canadien dans des opérations au pays et à l'étranger. En fournissant à point nommé des conseils militaires judicieux, le CEMD a l'occasion d'exercer l'influence la plus directe – et souvent, la plus immédiate – sur les politiques, les stratégies et les décisions du gouvernement qui font intervenir les FAC, en particulier dans le cadre d'opérations militaires.

Le présent article traite de la façon dont le CEMD fournit des conseils militaires professionnels. Il explique ce qu'est un conseil militaire et décrit comment ce dernier est formulé, traité et mis à l'épreuve avant de parvenir au ministre de la Défense nationale (min DN), au Cabinet et au premier ministre. Dans la partie I du

présent article, publiée dans le numéro de l'automne 2020 de la *Revue militaire canadienne*, j'ai examiné l'évolution des domaines de responsabilité du CEMD et du sous-ministre (SM) de la Défense nationale³.

Dans la partie II, je me penche sur les nombreux aspects complexes, avec lesquels le CEMD doit composer pour fournir des avis militaires au gouvernement, et les engrenages politiques qui entrent alors en jeu. Cette partie comprend six sections et une brève conclusion. Faisant fond sur la partie I, je commence par offrir une typologie des avis militaires en faisant voir la vaste gamme qu'il incombe au CEMD de donner au gouvernement. Dans la deuxième section, je présente un modèle visant à décrire les interactions



Avant sa promotion au grade de général et son affectation au commandement des Forces armées canadiennes, le lieutenant-général Ray Henault discute à titre de sous-chef d'état-major de la défense avec le ministre de la Défense nationale Art Eggleton (à gauche), en septembre 1999, à Ottawa.

6

dans le dialogue entre les appareils militaire, bureaucratique et politique au Canada et à cerner un certain nombre d'étapes clés que comporte la prise des grandes décisions gouvernementales qui nécessitent des avis militaires – et des conseils en matière de défense. Le modèle est employé comme un cadre organisationnel pour structurer la discussion ultérieure et expliquer plusieurs points et arguments présentés.

Selon les normes relatives aux rapports entre les échelons militaires et politiques qui sont tirées des théories civilo-militaires classiques, il doit y avoir une démarcation claire entre les autorités politiques et les militaires professionnels. La troisième section met en lumière comment les lignes de démarcation dans les échanges entre les chefs militaires et civils ont évolué depuis que le politologue américain Samuel Huntington a publié son étude novatrice sur les relations civilo-militaires au milieu des années 1950⁴. Cette section vise surtout à offrir des bases théoriques pour réfléchir systématiquement aux thèmes des avis militaires donnés au gouvernement du Canada, notamment lorsqu'il s'agit d'interpréter l'application du modèle présenté dans la deuxième section.

L'élaboration des options militaires par le CEMD commence quand le gouvernement envisage différentes options stratégiques susceptibles d'inclure le recours aux forces armées, au pays ou à l'étranger. Dans un monde idéal et simple, le gouvernement fixerait les objectifs politiques qui définiraient le cadre qu'emploierait le CEMD pour élaborer une stratégie militaire, des options et des plans opérationnels. Comme le montre la quatrième section, le CEMD et les officiers militaires supérieurs manqueraient de réalisme s'ils s'attendaient à recevoir des directives politiques claires quand le gouvernement envisage de déployer et d'employer les FAC, surtout pour mener des opérations plus complexes. Les répercussions de cette réalité caractérisant le gouvernement fédéral compliquent grandement le travail du CEMD et des officiers supérieurs lorsqu'il leur faut formuler des avis militaires et des options à l'intention du gouvernement canadien. La section suivante porte sur les caractéristiques clés qui influent sur la formulation des avis militaires au Quartier général de la Défense nationale (QGDN).

Dans la sixième section, j'expose sommairement comment ces avis militaires sont fournis au gouvernement et mis à l'épreuve. Les avis militaires traduisent le jugement professionnel collectif de nombreux officiers supérieurs et spécialistes de la défense, et ce jugement est exprimé par le CEMD sous sa forme définitive. Cette section aborde les nombreuses difficultés susceptibles de se manifester dans les interactions entre les experts militaires professionnels, les hauts fonctionnaires ainsi que les hommes et femmes politiques, y compris les principales sources de critiques auxquelles le CEMD et les officiers supérieurs risquent de faire face en formulant et en fournissant leurs conseils d'experts.

Comme le présent article le fait voir, la tâche consistant à procurer des avis militaires au Ministre, au Cabinet et au premier ministre, dans le monde complexe des rouages politiques gouvernementaux, est exigeante et complexe pour tout CEMD. Afin d'aider les officiers militaires supérieurs à s'y retrouver dans le processus décisionnel complexe de l'État, en particulier pour faire en sorte que les avis militaires du CEMD soient écoutés, je propose ici à ces officiers des démarches à adopter lorsqu'ils entrent dans le carrefour politico-militaro-bureaucratique.

J'insère ici une courte note sur mes sources et sur l'information obtenue aux fins de la rédaction du présent article. Vu la rareté des études sérieuses et des ouvrages canadiens sur les relations civilo-militaires, et en particulier sur le thème des avis militaires et des conseils en matière de défense fournis au gouvernement, j'ai mené plus de trente entrevues auprès d'officiers supérieurs des FAC, de fonctionnaires du MDN et de représentants du gouvernement. Conformément aux conditions établies pour les entrevues, j'ai convenu de ne citer ou de ne nommer aucun des officiers ou fonctionnaires sans avoir obtenu leur consentement⁵.

Tout au long du présent article, j'ai choisi des études de cas bien précises afin d'aider à expliquer les différentes approches pour fournir des avis militaires au gouvernement et d'illustrer le modèle présenté. Dans ces discussions, je n'essaie pas d'offrir un jugement explicite sur la qualité des avis militaires ou sur le degré d'influence fourni par le CEMD.

Typologie des avis militaires

La partie I du présent article a montré que ce n'est qu'en comprenant l'évolution des responsabilités et des obligations redditionnelles du CEMD et du SM que l'on peut saisir à fond les domaines respectifs où il leur incombe de conseiller le gouvernement. Vu la nature et la complexité des activités et des opérations de défense, il faudra, relativement à la grande majorité des questions nécessitant une décision du min DN et du gouvernement, faire appel à des avis militaires et à des conseils en matière de défense, lesquels font partie intégrante des conseils stratégiques donnés au gouvernement.

Les conseils fournis au Ministre et au gouvernement se répartissent en deux catégories distinctes correspondant aux responsabilités du SM et du CEMD définies dans la loi. Les conseils en matière de défense sont fournis par le SM et se divisent en deux volets essentiels. Le premier comprend les conseils sur la politique de défense et les questions de gestion au Ministère, par exemple celles concernant les ressources humaines, les programmes de la Défense, les acquisitions et l'approvisionnement, les finances et la vérification. Dans le second volet se trouvent les conseils sur la meilleure façon de mettre en œuvre les priorités, les politiques et les programmes du gouvernement à la Défense, y compris les moyens à prendre pour collaborer avec d'autres ministères.

Les avis militaires relèvent exclusivement du CEMD et, pour reprendre les mots utilisés par le ministre Douglas Young dans son rapport de 1997 adressé au premier ministre, il s'agit des avis sur toutes les questions concernant le commandement, le contrôle et l'administration des Forces canadiennes. Cela comprend « les besoins et les capacités militaires, les options et les conséquences possibles du fait d'entreprendre ou non diverses activités militaires ° ». Le tableau 1 décrit plus en détail les types d'avis militaires que le CEMD peut être appelé à fournir au gouvernement. Comme cette typologie le révèle clairement, les genres d'avis militaires que fournit le CEMD en sa qualité d'expert sont très diversifiés, avec chaque type introduisant des circonstances particulières qui nécessitent différentes approches, relations et compétences au moment des entretiens avec les hommes et les femmes politiques⁷.

Types d'avis militaires

A - Avis courants donnés au min DN et au gouvernement

- Faits et messages stratégiques concernant les activités courantes du Parlement ou la gestion des médias.
- 2. Avis pour préparer les réunions du Cabinet et d'autres réunions du gouvernement.
- Avis pour préparer des réunions internationales sur la défense et la sécurité (réunions des ministres de la Défense de l'OTAN, réunions avec d'autres ministres de la Défense).
- Avis sur les communications stratégiques relatives à l'élaboration et à la tenue à jour d'un message pour les FAC.

B - Politique de défense

- 1. Avis sur la future politique de défense.
- Avis sur la stratégie et les plans de mise en œuvre de l'actuelle politique de défense.
- Avis sur le contexte stratégique, y compris les répercussions militaires des grands changements et des grandes tendances.
- Avis sur les évaluations stratégiques influant sur les politiques actuelles et futures.

C – Questions concernant les Forces armées canadiennes (FAC)

- Avis sur le développement des forces, les besoins militaires, la structure et les capacités futures des forces.
- 2. Avis sur la disponibilité opérationnelle, la préparation et l'interopérabilité des forces, sur l'équipement et sur l'instruction.
- 3. Avis sur le recrutement, l'emploi et le maintien des effectifs.
- Avis sur l'administration et la discipline (y compris les nominations et la destitution du titulaire d'un poste de commandement).
- 5. Avis sur la profession des armes.

D - Guerre moderne, diplomatie militaire et renseignement

- Avis sur la nature de la guerre moderne et ses répercussions sur la sécurité nationale du Canada.
- 2. Avis sur les intentions et les capacités des adversaires (en fonction des évaluations du renseignement).
- 3. Avis sur les dialogues entre forces armées et sur les relations avec les alliés.
- 4. Avis sur les intentions et les capacités des alliés.

E – Opérations actuelles et futures (Mise sur pied et emploi de forces)

- 1. Avis sur les opérations nationales actuelles et/ou régulières.
- 2. Avis sur les opérations internationales en cours.
- Avis et options/recommandations concernant des opérations nationales possibles dans l'avenir.
- Avis et options/recommandations concernant des opérations internationales possibles dans l'avenir.

Tableau 1 : Typologie des avis militaires fournis par le CEMD.

Presque tous les types d'avis militaires décrits dans le tableau 1 se rapportent à des questions intéressant la défense du Canada et chevauchant les responsabilités du SM et du CEMD, de sorte que ceux-ci doivent synchroniser leurs avis avant de s'adresser aux

* Les avis dont il est fait état dans le présent tableau comprennent les recommandations formulées pour un ministre de la Couronne ou le gouvernement, conformément au sens donné dans la Loi sur l'accès à l'information. Par conséquent, ces avis sont protégés contre la communication publique (ils sont fournis à titre confidentiel). Voir la partie 1 du présent article pour lire une discussion plus complète de cet aspect. Tableau dressé par l'auteur.

hauts fonctionnaires du gouvernement et à l'échelon politique. Le présent article met surtout l'accent sur le CEMD et les avis militaires, mais il est entendu qu'à la Défense nationale, le SM joue un rôle très important et influent dans le processus décisionnel de la défense et dans la communication de conseils au gouvernement en matière de défense.

Vu la vaste gamme et la grande complexité des types de conseils fournis par le CEMD, il est nécessaire de limiter la portée de la présente étude. Par conséquent, le reste de la discussion porte plus exclusivement sur les avis militaires donnés par le CEMD quand le gouvernement envisage de confier des opérations aux FAC (rubrique E du tableau 1). C'est un domaine qui est assurément plus exclusif au CEMD que toute autre gamme d'avis militaires, surtout lorsqu'il s'agit d'exprimer des avis sur des questions opérationnelles et tactiques.

Modèle Intention-Guides-Options-Avis-Décision (IGOAD)

de défense est complexe, car de nombreuses variables et relations façonnent les politiques et les décisions du gouvernement. Il existe plusieurs théories sur les processus stratégiques et plusieurs modèles valables pouvant servir à analyser les facteurs déterminant les politiques susmentionnées⁸. En me fondant sur ces processus stratégiques ainsi que sur mon expérience et mes observations personnelles, j'ai élaboré un modèle pour décrire les interactions dans le dialogue entre les échelons militaire et politique au Canada (ce que j'appelle ci-après le « modèle IGOAD », qui est illustré dans la figure 19)

Il est admis que cette illustration est délibérément simplifiée, vu le caractère unique de chaque activité ou opération militaire nécessitant une décision politique et la complexité inhérente au processus décisionnel gouvernemental. La nature de la situation ou de la crise qui rend nécessaire l'emploi éventuel des forces armées du Canada, surtout si l'on ajoute les complexités politiques nationales et internationales risquant de se manifester, influera de toute évidence sur le processus et l'approche que le gouvernement adoptera pour prendre ses décisions. Pourtant, le modèle représente de façon utile et réaliste un certain nombre d'étapes fondamentales – et, en général, constantes – que le gouvernement doit franchir pour prendre chaque décision importante requérant un avis militaire lorsqu'une opération des FAC est prévue.

Le modèle divise le processus d'élaboration des politiques en une série d'étapes distinctes qui facilitent l'analyse de certains facteurs et activités influant sur les interactions politico-militaires à chaque étape. L'emploi d'un tel modèle présente de nombreux avantages, y compris l'offre d'une simplification schématique du monde complexe de la politique publique¹⁰. Comme un spécialiste canadien de la politique publique l'a déclaré, « il convient d'envisager l'élaboration des politiques comme un processus progressif, séquentiel et itératif, car c'est là un outil analytique et méthodologique utile... pareille démarche réduit la complexité de l'élaboration des politiques publiques en décortiquant celle-ci en un petit nombre d'étapes et de sous-étapes qu'il est possible d'étudier une à une isolément, ou en fonction de la relation de chacune avec n'importe laquelle des autres étapes du cycle ou avec l'ensemble de ces dernières¹¹ » Le modèle axé sur les étapes demeure donc l'un des cadres les plus durables aux fins de l'analyse du processus d'élaboration des politiques.

Dans la figure 1, la nature du dialogue politico-militaire est mieux illustrée si l'on emploie deux dimensions : l'axe horizontal représente le temps, et l'axe vertical, le fossé qui peut exister entre l'appareil militaire et le gouvernement au chapitre des connaissances

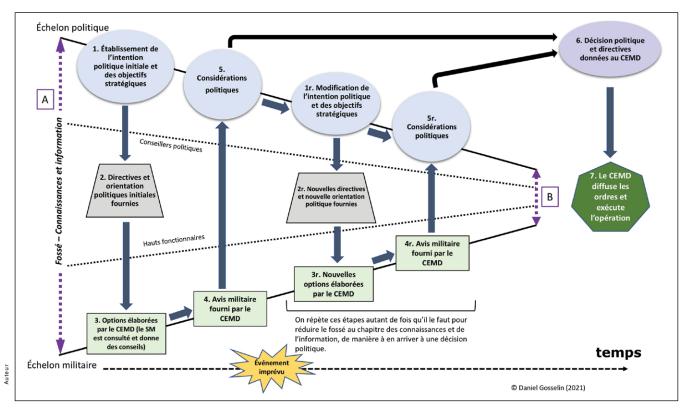


Figure 1 : Le modèle Intention-Guides-Options-Avis-Décisions.

et de l'information. Les lignes supérieure et inférieure représentent respectivement les échelons politique et militaire, tandis que les lignes pointillées du milieu symbolisent le petit groupe de conseillers politiques et de cadres très haut placés de la fonction publique qui ont des rapports quotidiens avec les politiciens et le CEMD et qui agissent ainsi fréquemment comme intermédiaires entre les deux principaux échelons¹². Le fossé existant entre ces derniers au chapitre des connaissances et de l'information est illustré par les flèches en gras pointillées et verticales A et B. Ce fossé constitue l'un des facteurs les plus déterminants rendant nécessaire un dialogue politico-militaire productif avant que les politiciens puissent prendre une décision et que le CEMD puisse donner suite aux directives du gouvernement¹³.

Durant les premières étapes du dialogue portant sur une activité ou une opération militaire complexe, le fossé entre les échelons politique et militaire peut être assez large (A), en particulier si le gouvernement est nouvellement élu et connaît encore mal l'appareil militaire canadien. À la faveur des discussions et des interactions qui auront lieu au fil du temps entre les deux échelons, ce fossé se rétrécira (B).

L'échange d'informations entre les échelons politique et militaire est essentiel à deux égards importants. Tout d'abord, un dialogue vigoureux et ouvert aidera les militaires à mieux apprécier le contexte dans lequel la décision politique doit être prise, à comprendre et à interpréter les intentions et les objectifs des dirigeants politiques et à obtenir une orientation suffisante pour formuler des options réalistes à l'intention du Cabinet. Parallèlement, ce dialogue permettra aux politiciens d'en apprendre davantage sur la stratégie militaire, sur les options envisagées, sur les capacités et les limites des FAC, et sur les plans d'exécution de toutes les actions liées à l'opération, y compris l'analyse des risques éventuels. Un échelon politique mieux informé et cultivé permettra aux membres du Cabinet de se sentir plus à l'aise quand ils interrogeront les militaires et remettront en question leurs idées

militaires. Aspect plus important, tous les intervenants dans ce dialogue assumeront ensemble la responsabilité de la réussite du processus.

Sous sa forme la plus simple et la plus pure, le dialogue entre le gouvernement et le CEMD qui mène à une décision comporte six étapes clés. À l'étape 1, le gouvernement exprime son intention politique et définit les objectifs stratégiques qu'il veut atteindre en recourant aux forces armées. À l'étape 2, l'orientation initiale est transmise – d'habitude, de vive voix – au CEMD (et au SM). Au besoin, le SM consulte de hauts fonctionnaires des organismes centraux du gouvernement et d'autres ministères, tandis que le CEMD et les officiers militaires supérieurs élaborent la stratégie militaire et une série d'options (étape 3). Une fois que l'analyse des options est terminée (ou suffisamment avancée), le CEMD fournit un avis militaire et des recommandations au min DN, au Cabinet ou au premier ministre si la situation le justifie (étape 4). Le Cabinet étudie ensuite cet avis militaire à la lumière d'autres facteurs politiques, sociaux et économiques qui ont des répercussions sur la politique intérieure et la sécurité nationale (étape 5), avant de prendre une décision et de donner des directives au CEMD (étape 6). Conformément à la Loi sur la défense nationale, à l'étape 7, le CEMD communique ses ordres et instructions aux FAC pour donner effet à la décision et mettre en œuvre les directives du gouvernement.

Dans la plupart des scénarios, soit à cause de la complexité éventuelle de l'opération militaire envisagée, soit en raison de l'ampleur du fossé susceptible d'exister entre les échelons politique et militaire au chapitre des connaissances et de l'information, plusieurs dialogues en bonne et due forme ou officieux seront nécessaires avant qu'une décision soit prise par le gouvernement. Dans cette situation, comme le montre la figure 1, les étapes 1 à 5 seront répétées autant de fois qu'il le faudra pour rétrécir ce fossé et en arriver en fin de compte à une décision gouvernementale (à l'issue des étapes 1r à 5r, le « r » signifiant « répétées »).

Par suite de ce processus itératif, le modèle montre que les lignes représentant les échelons politique et militaire se rapprochent l'une de l'autre à mesure que le fossé s'amenuise. Il est à noter que plus le dialogue et le processus de consultation s'étirent avant d'aboutir à une décision politique, plus des événements imprévus sont susceptibles de se produire, ce qui risque de rouvrir le fossé au chapitre des connaissances et de l'information et de retarder l'adoption d'une décision définitive. En revanche, il se peut aussi que ces événements servent de catalyseurs et hâtent la prise d'une décision par le gouvernement¹⁴.

Il est entendu que le modèle ne peut illustrer la complexité accrue qui prend forme quand le volet militaire n'est qu'une des composantes d'un effort pangouvernemental, comme celui qu'a nécessité la campagne d'Afghanistan de 2003 à 2014, par exemple. Dans ces situations, il se produit de nombreuses discussions bilatérales entre les ministères et le Bureau du Conseil privé (BCP), avant que des recommandations harmonisées et cohérentes soient présentées au Cabinet¹⁵.

Le modèle vise à faire voir une partie d'un processus complexe et il est employé dans tout l'article comme cadre d'organisation pour structurer la discussion et expliquer plusieurs points et arguments présentés. Les interactions et le dialogue politico-militaires

qui ont lieu au cours de l'élaboration des politiques et du processus décisionnel constituent les principaux ingrédients de ce modèle. Toute discussion sur les normes régissant les interactions, sur les limites définissant le dialogue entre les échelons militaire et politique et sur les comportements attendus de la part des autorités militaires canadiennes lorsqu'il s'agit de fournir des avis aux hommes et aux femmes politiques, doit par conséquent commencer par un examen des idées influentes de Samuel Huntington formulées dans l'ouvrage *The Soldier and the State*.

Le fantôme de Huntington et les relations civilo-militaires au Canada

L'étude de Huntington sur les relations civilomilitaire a grandement influé sur la recherche universitaire et la pensée concernant la profession des armes pendant plus de six décennies. En particulier, elle a modelé la façon dont les chefs militaires en sont venus à définir leur profession et, par extension, les paramètres des relations et du dialogue entre les militaires professionnels et les dirigeants politiques de l'État.

L'élément central de la vision de Huntington résidait dans une vocation militaire professionnelle se distinguant par l'expertise, les responsabilités et la structure d'entreprise des forces armées. Selon la théorie du contrôle civil¹⁶, appelée contrôle objectif, le procédé consistait aussi à isoler l'appareil militaire de l'ensemble de la société pour qu'il puisse se concentrer sur leur raison d'être fondamentale et cultiver les compétences propres à la « gestion de la violence » [TCO] pour appuyer la politique de l'État¹⁷. Parallèlement, cette solution, qui prescrivait une séparation profonde des rôles politique et militaire, visait à garantir le contrôle et la domination des forces armées par les autorités politiques. Outre que le contrôle objectif nécessitait une démarcation claire entre les responsabilités des forces armées et celles des dirigeants politiques, il visait à maximiser le professionnalisme militaire. Selon la logique de la théorie de Huntington, avec la reconnaissance et le respect du professionnalisme militaire autonome, l'appareil militaire s'en tiendrait à son rôle de conseiller professionnel et ne se mêlerait pas de politique¹⁸.

La théorie de Huntington a été contestée dès son origine, mais après la fin de la Guerre froide, il est devenu de plus en plus clair qu'elle avait perdu encore plus d'à-propos. Des théories et des idées nouvelles au sujet des relations civilo-militaires ont vu le jour dans les années 1990¹⁹. Diverses critiques importantes, qui sont pertinentes relativement au point de mire de la présente étude et aux relations civilo-militaires au Canada, visaient certaines des normes sous-jacentes à la théorie du contrôle objectif.

Tout d'abord, Huntington craignait que tout rôle de premier plan confié aux forces armées dans le processus décisionnel politique nuise à leur professionnalisme, mais les critiques ont fait valoir que le concept de séparation était « déficient d'emblée parce qu'il supposait qu'il était possible de séparer les domaines militaire et politique l'un de l'autre d'une façon exhaustive et significative²⁰ » [TCO]. Contrairement à ce qui était le cas pendant la Guerre froide, il devient plus difficile, dans les conflits de faible intensité, de séparer et de compartimenter parfaitement les décisions politiques stratégiques et leurs répercussions, d'une part, et les actions militaires, d'autre part²¹. Étant donné la complexité des questions militaires et des questions concernant la



Samuel Huntington en 2002.

Agence Opale/Alamy Stock Photo/HP7XY3

défense et la sécurité, il n'est pas réaliste de vouloir séparer clairement les rôles des dirigeants militaires et politiques les uns des autres, et la notion ne correspond ni aux normes et pratiques modernes liées à l'élaboration de la stratégie militaire ni à celles de la mise en œuvre des politiques dans la plupart des démocraties occidentales aujourd'hui.

Ensuite, Huntington n'a pas expressément pris en considération les conséquences liées à la stratégie et aux avis militaires que supposait la séparation claire entre les domaines militaire et politique²². En excluant la démarche intellectuelle des officiers supérieurs pour comprendre comment les facteurs politiques et non militaires peuvent influer sur l'élaboration de la stratégie militaire ou sur le déroulement des opérations, on ne prend pas en compte le fait que les objectifs politiques, l'ensemble des politiques et la stratégie militaire sont inextricablement liés²³. En outre, cette approche simplifie trop la nature des interactions qui sont nécessaires entre les paliers politique et militaire pour s'attaquer aux enjeux complexes militaires et liés à la défense et pour garantir la cohérence entre les politiques, les capacités militaires et la situation sur le terrain. L'éventail des tâches qui relève désormais de la rubrique de la sécurité nationale est beaucoup plus large que la « gestion de la violence » que Huntington a identifiée comme l'essence de la mission militaire²⁴. Dès 1962, après le fiasco de la baie des Cochons et la tentative d'invasion infructueuse de Cuba, le président John F. Kennedy, insatisfait des avis militaires qu'il avait reçus de ses conseillers militaires supérieurs, a écrit à l'Instance collégiale des chefs d'état-major (JCS) en déclarant qu'il les considérait « comme étant plus que des militaires et qu'il comptait sur leur aide pour intégrer les besoins militaires dans le contexte global de n'importe quelle situation²⁵ » [TCO].



Le général Sir Mike Jackson en 2003.

De plus, bien que cela puisse paraître attrayant aux militaires à première vue, en raison des dimensions de l'expertise militaire et de l'autonomie de la profession, les idées de Huntington risquent d'encourager les officiers militaires à ne pas voir les réalités politiques et à croire qu'ils sont seuls à posséder la compétence voulue pour juger des questions militaires. Cela peut amener ces officiers à la conviction qu'ils ont à la fois le droit d'exiger des politiciens qu'ils suivent leur avis sur la stratégie et les opérations militaires, d'une part, et d'autre part, une obligation de différer d'opinion ou de démissionner si leur avis n'est pas suivi²⁶.

Face aux nombreux problèmes inhérents au paradigme de Huntington et à des normes qui ne correspondaient pas exactement à la réalité canadienne, Douglas Bland, Ph.D., ancien officier militaire canadien et autorité en matière de gestion des questions de défense, a proposé en 1999 qu'il fallait envisager le processus décisionnel politico-militaire comme étant une « responsabilité partagée ». Essentiellement, conscient de l'expérience canadienne, Bland a fait valoir que les relations et les arrangements entre les officiers militaires et les dirigeants politiques sont déterminés par un régime national de principes, de normes, de règles et de modalités décisionnelles en vertu duquel les dirigeants civils contrôlent l'appareil militaire grâce à ce partage des responsabilités. Ce dont il s'agit et qui est nécessaire, c'est « la direction, et non la domination, de cet appareil par les dirigeants civils [politiques²⁷] » [TCO]. En pratique, « l'efficacité des relations civilo-militaires dépend d'un dialogue²⁸ » [TCO]. Dans son livre de 2002 intitulé Supreme Command, le politologue Eliot Cohen a souligné la nécessité d'un « dialogue inégal » entre les échelons politique et militaire, c'est-à-dire un dialogue vigoureux dans le cadre duquel les deux groupes d'intervenants expriment franchement leurs points de vue pour garantir la formulation de bonnes décisions nationales et d'une stratégie militaire solide, l'autorité finale de l'échelon politique étant alors incontestée²⁹.

Les campagnes décevantes menées en Iraq et en Afghanistan ont suscité beaucoup de discussions, de débats et de critiques, surtout aux É.-U. et au R.-U., et bien des questions ont été soulevées au sujet de la relation entre les militaires et l'État, entre les généraux et les politiciens, et entre les rouages de l'appareil politique et l'art de la guerre³⁰. Les critiques du modèle de Huntington ont fait valoir au cours de la dernière décennie que l'élaboration de la stratégie sur la sécurité nationale et de la stratégie militaire ne peut pas être radicalement séparée du processus politique³¹. Jamais, depuis les délibérations ayant eu lieu au lendemain de la guerre du Vietnam, les discussions sur le rôle des chefs militaires dans l'élaboration des stratégies nationales et sur leurs interventions sur la scène politique n'ont suscité autant d'intérêt et de passion³².

En résumé, bien que le fantôme de Samuel Huntington rôde encore, les experts et les praticiens des relations civilo-militaires ont convenu que les lignes de démarcation entre les appareils politique et militaire sont devenues floues au sein des démocraties. Jusqu'à la crise de confiance récente déclenchée par les allégations de comportement inapproprié soulevées contre deux CEMD, les relations civilo-militaires au Canada avaient été saines en général et avaient reposé sur un modèle de partenariat politico-militaire et un « partage des responsabilités », modèle qui a très bien évolué depuis l'époque sombre de l'affaire somalienne.

Attendre l'orientation politique, mais redouter les directives

« Les directives politiques peuvent s'avérer vraiment utiles, à condition de les recevoir³³ ».

Général Sir Mike Jackson ancien chef d'état-major de la défense britannique

ans le cadre idéal des relations civilo-militaires, les politiciens définissent l'intention politique et la politique à suivre. Ils fournissent également des directives et une orientation aux forces armées, lesquelles élaborent ensuite une stratégie militaire et coordonnent les moyens à prendre pour favoriser l'atteinte des objectifs stratégiques. « Dans le cas de plans ou d'ordres élaborés au niveau stratégique, le CEMD reçoit les directives politiques du gouvernement » : c'est ce qu'énonce avec assurance la plus récente doctrine canadienne sur la planification opérationnelle³⁴. En réalité, le processus décisionnel canadien relatif à la sécurité nationale et à la défense est rarement aussi limpide et séquentiel que le processus idéalisé décrit dans la doctrine militaire. Dans la présente section, je me penche sur les deux premières étapes du modèle IGOAD illustré dans la figure 1, en particulier sur le processus consistant à cerner les objectifs politiques que le gouvernement cherche à atteindre quand il envisage de confier des opérations aux FAC.

Les différents types de crises et de scénarios nationaux ou internationaux amènent le gouvernement à prendre différents moyens pour déclarer son intention politique et cerner progressivement les objectifs qu'il veut atteindre. Parallèlement, chaque situation offre une occasion au CEMD et au SM (et à d'autres hauts fonctionnaires) de comprendre et de situer en contexte la nature du problème nécessitant le recours aux forces armées, de même que d'influer sur la définition des buts primordiaux et des objectifs particuliers. Afin de faciliter la discussion, j'ai cerné quatre types de situations représentant des points de départ différents dans les approches que le gouvernement adopte relativement à son intention et à ses objectifs politiques. J'examine chaque type ci-dessous en recourant à des études de cas bien précises.

Le premier type correspond aux situations où l'échelon politique s'est engagé publiquement à passer à l'action dans un dossier intéressant la défense du Canada et les FAC. Ce scénario tend à se manifester le plus quand un nouveau gouvernement vient d'être élu. Pendant la campagne électorale de l'automne 2015, les libéraux avaient promis de mettre fin à la mission de combat au Moyen-Orient et de réorienter la contribution militaire dans la région vers l'instruction des forces locales et vers l'aide humanitaire³⁵. Le CEMD, nommément le général Jon Vance, croyait à coup sûr qu'une fois que le gouvernement en viendrait à mieux comprendre les motifs de la mission de combat et les conséquences négatives éventuelles qu'aurait un retrait prématuré pour les alliés du Canada, il rétracterait sa promesse³⁶. Comme le CEMD l'a vite compris dès qu'il a eu ses premiers entretiens avec le nouveau min DN, Harjit Sajjan, cet engagement n'était pas une simple promesse électorale qui serait oubliée après l'élection; il est plutôt devenu la priorité la plus pressante du Ministre³⁷.

Le général Vance s'est élevé vigoureusement – et à maintes reprises – contre la décision de ramener au Canada les avions de chasse CF-18 qui participaient, au sein de la coalition dirigée par les É.-U., au bombardement des objectifs tenus par l'État islamique en Iraq et en Syrie (EIIS) en Iraq et en Syrie³⁸. Il a échoué. L'intention du gouvernement était définitive et claire : le CEMD avait reçu un ordre et non une orientation. À partir de ce moment, il revenait au MDN et aux FAC de mettre en œuvre la décision du gouvernement et d'élaborer des options et un plan

pour réorienter la mission en Iraq. Il a fallu plusieurs semaines pour restructurer la contribution militaire des FAC dans le cadre d'un effort pangouvernemental, mais l'intention politique du gouvernement était claire relativement à l'Op *Impact*³⁹. Au début de février 2016, à peine quelques mois après avoir pris le pouvoir, le premier ministre Justin Trudeau a fait une annonce officielle, de sorte que les attaques aériennes contre EISS ont pris fin deux semaines plus tard⁴⁰.

Dans la même plateforme électorale de 2015, le premier ministre Trudeau s'est engagé à « participer aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies [ONU] ». C'était aussi là une grande priorité confiée au min DN et à la ministre des Affaires étrangères⁴¹. Quelques mois plus tard, le gouvernement a fièrement annoncé que le Canada enverrait 600 soldats appuyer une mission de l'ONU sans préciser où et quand cela se produirait⁴². Même avec les déclarations enthousiastes du gouvernement sur la participation accrue des FAC aux opérations de l'ONU, il a fallu près de deux ans de planification, de dialogue et de négociations pour que le gouvernement s'engage en fin de compte à affecter des hélicoptères à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Des intentions politiques vagues et des objectifs stratégiques ambigus – voire contradictoires – de la part du gouvernement ont posé d'importants défis au CEMD chargé d'élaborer des options réalistes à l'intention du Cabinet au sujet d'une décision importante que les forces armées allaient tôt ou tard devoir mettre en œuvre. Les dilemmes et les possibilités que les orientations politiques nébuleuses engendrent pour le CEMD font l'objet d'une discussion dans la section suivante.

Une crise intérieure ou internationale évoluant rapidement illustre le deuxième type de scénarios où l'intention claire du gouvernement peut se manifester très vite. L'intervention des FAC en Haïti après le séisme de janvier 2010 constitue un bon exemple d'une intention politique claire qui a abouti à une décision rapide du premier ministre. Le Cam (devenu plus tard Vam) Bob Davidson, alors Directeur d'état-major – État-major interarmées stratégique (DEM EMIS), a immédiatement demandé à son état-major d'examiner les diverses façons dont les FAC pourraient offrir une aide militaire à Haïti, dès qu'il a été informé de l'ampleur du tremblement de terre⁴³. Depuis son arrivée au pouvoir en 2006, le gouvernement conservateur de Stephen Harper avait manifesté son esprit de décision pour ce qui était d'envoyer des membres des FAC, y compris l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC), prêter main-forte à d'autres pays à la suite de désastres. Il était évident pour le Cam Davidson que le Canada réagirait rapidement, qu'il fournirait son aide et que les FAC joueraient alors un rôle.

Le lieutenant-général Marc Lessard, commandant du Commandement de la Force expéditionnaire du Canada⁴⁴, chargé d'assembler et d'envoyer en mission la force opérationnelle militaire, se rappelle très nettement que, le matin après le tremblement de terre, le CEMD de l'époque, le général Walt Natynczyk, lui a dit ce qui suit : « Déployez des forces nombreuses et faites-le vite! » [TCO] Pendant qu'il se rendait d'Edmonton à Ottawa à bord de l'avion Challenger, le général Natynczyk avait eu plusieurs entretiens téléphoniques avec le min DN, qui était aussi en communication avec le premier ministre⁴⁵. Dans les 36 heures suivantes, un destroyer et une frégate de la Marine royale canadienne ont quitté Halifax à destination d'Haïti, et un avion de transport C-17, emportant deux hélicoptères et 200 membres des FAC, s'était envolé pour Port-au-Prince. Au cours des semaines suivantes, l'effectif de la Force opérationnelle interarmées en Haïti est passé à plus de 2 000 membres des FAC dans le cadre d'un effort pangouvernemental destiné à fournir toute une gamme de services pour appuyer le gouvernement d'Haïti⁴⁶. Quand l'intention politique du gouvernement et les objectifs stratégiques sont raisonnablement clairs, comme ce fut le cas en l'occurrence, et que les risques pour les FAC sont bien compris et gérables, les étapes 1 à 6 du modèle IGOAD peuvent être franchis très rapidement, en quelques heures. Comme l'a fait observer un général supérieur très investi dans l'intervention à ce moment, une décision exécutoire prise rapidement par le premier ministre dissipe promptement l'inertie naturelle de la bureaucratie à Ottawa⁴⁷.

Parmi d'autres exemples des situations de ce type, où les FAC prêtent main-forte aux gouvernements provinciaux, citons la lutte contre les effets des feux de forêt et les inondations printanières; en pareil cas, les échelons politique et militaire prennent conscience en même temps de la crise ou de la catastrophe en cours, et les intentions du gouvernement sont prévisibles pour ce qui concerne l'intervention et l'aide des forces armées. Pour le CEMD et les planificateurs militaires supérieurs, la difficulté dans de telles situations ne réside pas dans l'ambiguïté des directives politiques ou dans l'indécision du gouvernement, mais plutôt dans la nécessité d'élaborer rapidement des options et des plans qui harmoniseront l'intention politique, les capacités militaires et la réalité sur le terrain, de manière que le gouvernement puisse prendre promptement une décision éclairée et faire une annonce publique.

La réponse des FAC au printemps 2020 à la pandémie de COVID-19 représentait une situation unique où les militaires et les politiciens voyaient le rôle des FAC de façon différente. Il était clair dès les premiers jours de la crise que les FAC feraient partie de la réponse nationale à la pandémie, aidant potentiellement divers niveaux de gouvernement avec le transport militaire, le soutien logistique et même l'assistance aux organismes responsable du maintien de l'ordre. La dynamique a changé lorsque les premiers ministres du Québec et de l'Ontario ont demandé publiquement des militaires pour fournir un soutien direct aux établissements de soins de longue durée⁴⁸. Au départ, les planificateurs militaires supérieurs ont écarté l'utilisation des FAC pour ce rôle, y voyant une mauvaise utilisation des forces armées. Cette tâche a certainement remis en question les croyances et les attitudes établies à propos du rôle des FAC, et les officiers supérieurs ont résisté à la tâche de déployer du personnel dans ces installations. Lorsqu'il est devenu évident que le personnel des FAC serait probablement impliqué, les hauts fonctionnaires du ministère ont soutenu – sans succès – qu'il fallait limiter l'emploi à 30 jours. En fin de compte, les dirigeants politiques, qui considéraient la protection des Canadiens comme une tâche appropriée dans les circonstances difficiles, ont pris la décision de déployer les FAC. Le CEMD a pu fixer les exigences de préparation et de formation ainsi que plusieurs conditions d'emploi pour ce déploiement inhabituel⁴⁹.

La pression exercée par les alliés du Canada et les attentes que suscite le sens des responsabilités et de l'engagement allant de pair avec l'adhésion du pays à des alliances ou à des organisations internationales peuvent aussi influer sur le gouvernement et l'amener à participer à des opérations militaires à l'étranger. Quand l'OTAN a invoqué l'article 5 pour la première fois de son histoire après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les É.-U., le premier ministre Jean Chrétien a immédiatement garanti au président George W. Bush l'appui des forces armées du Canada dans la campagne militaire qui aurait lieu contre al-Qaïda. « J'ai dit clairement dès le début que le Canada ferait partie de cette coalition à tous les stades » [TCO], a déclaré le premier ministre⁵⁰. À la lumière d'une intention claire et d'une orientation politique souple malgré tout, les officiers militaires supérieurs canadiens, outre qu'ils se bousculaient pour trouver leurs cartes de l'Afghanistan, se sont empressés d'élaborer des options réalistes pour le gouvernement. Le CEMD, le général Henault, a immédiatement dépêché une équipe de trois généraux supérieurs à Tampa, en Floride, au quartier général de l'US Central Command, pour amorcer des discussions sur la participation des FAC à l'intervention dirigée par les É.-U. en Afghanistan⁵¹. Le 7 octobre 2001, le premier ministre Chrétien a annoncé la contribution du Canada à la coalition pour la guerre contre le terrorisme. Malgré l'urgence de la situation, il a fallu des semaines aux dirigeants militaires américains pour définir la meilleure façon pour le Canada d'apporter sa contribution.

De même, au sommet du G7 tenu au Japon en mai 2016, la délégation américaine a exercé de fortes pressions sur le Canada – aux niveaux politique et bureaucratique – pour qu'il assume le rôle de pays-cadre aux fins de la mission de l'OTAN axée sur la présence avancée renforcée (efP) en Lettonie⁵², mission qui visait à assurer la défense de la région et à créer un effet de dissuasion pour signaler la détermination de l'OTAN et son unité, face aux interventions de la Russie en Ukraine au début de 2014⁵³. Un peu plus d'un mois après le sommet du G7 et à la suite d'une analyse rapide faite par le CEMD et les planificateurs militaires sur la possibilité d'assumer cet important rôle de leadership, le min DN a officiellement annoncé la participation du Canada à la mission⁵⁴. Il ne s'agissait pas d'une responsabilité que le CEMD avait recherchée ou réclamée pour les forces armées de notre pays, mais l'engagement du gouvernement a fortement fait savoir que le soutien de l'OTAN constituait l'une des grandes priorités du Canada en matière de défense. Ce n'est pas une coïncidence que l'annonce ait été faite le lendemain du jour où le président des É.-U., Barack Obama, qui était en visite à Ottawa, a mis le Canada au défi de faire davantage pour appuyer l'alliance militaire.

Lorsque, dans le monde ou au Canada, une situation prend forme et risque d'exiger le recours aux forces armées, l'appareil de défense peut réussir assez habilement à prévoir les circonstances où le gouvernement pourrait envisager une telle option. Faisant fond sur les intérêts et les principes bien établis du Canada, sur la politique étrangère et la politique de défense adoptées par le gouvernement, sur des déclarations publiques et des discours importants du premier ministre et d'autres dirigeants politiques ainsi que sur les lettres de mandat des ministres, le personnel du QGDN peut souvent prévoir une demande du gouvernement, ce qui amène le CEMD à élaborer des analyses et des options militaires. Il arrive que des événements survenant dans le monde procurent au CEMD des occasions de signaler au gouvernement des options que l'échelon politique risque de ne pas avoir envisagées encore à ce stade-là, et d'offrir des capacités que les forces armées aimeraient bien déployer pour des motifs nationaux – et institutionnels.

La décision que le premier ministre Harper a prise en avril 2014 de déployer des éléments terrestres, aériens et maritimes dans la région de l'Ukraine, à l'appui de l'OTAN, constitue un parfait exemple d'une idée venue de la base, c'est-à-dire du CEMD d'alors, le général Tom Lawson. Sachant parfaitement que le premier ministre avait condamné vertement l'invasion illégale de la Crimée par la Russie, puis l'occupation de ce territoire par cette dernière, et conscient des discussions qui avaient déjà cours à l'OTAN au sujet de mesures possibles à prendre pour dissuader toute autre agression de ce genre et pour rassurer les alliés et les partenaires en Europe centrale et en Europe de l'Est, le général Lawson a présenté au conseiller du premier ministre à la sécurité nationale (CSN) une proposition concernant une contribution militaire immédiate que les FAC pourraient apporter si le gouvernement était intéressé par cette perspective⁵⁵. À peine quelques heures après cet entretien avec le CSN, le CEMD a été prié de venir à l'édifice Langevin pour exposer sa proposition au premier ministre, qui a immédiatement décidé d'offrir des ressources et du personnel des FAC à l'OTAN⁵⁶. M. Harper a annoncé le déploiement militaire au cours d'une de ses rares visites au QGDN, un mois plus tard⁵⁷.

Cette discussion sur l'intention politique, les directives et l'orientation soulève un certain nombre de questions importantes au sujet des étapes 1 à 3 du modèle IGAOD. Tout d'abord, quand l'intention politique est claire et que les objectifs du gouvernement sont raisonnablement bien établis, les options que le CEMD doit



Le premier ministre Stephen Harper et le général Tom Lawson, chef d'état-major de la défense, annoncent que le Canada enverra six avions de chasse CF-18 en Europe de l'Est à l'occasion d'une mission de l'OTAN lors d'une conférence de presse à Ottawa, le 17 avril 2014.

envisager deviennent plus limitées, le dialogue politico-militaire est plus unidirectionnel, et l'avis militaire, ayant un effet plus restreint sur la décision, est axé plus exclusivement sur la façon de mettre en œuvre les ordres du gouvernement.

Ensuite, il existe une importante distinction entre les directives et l'orientation politiques. Pendant qu'est envisagée et élaborée la stratégie militaire en fonction d'une intention politique donnée, des directives politiques communiquées trop tôt au cours du processus – y compris des contraintes irréalistes ou nébuleuses – risquent de gêner la formulation d'options et de choix militaires qui pourraient donner lieu à une politique et à une stratégie de meilleure qualité pour le gouvernement et le Canada. Les officiers militaires n'accueillent en général pas bien les directives et les limites qui réduisent l'autonomie professionnelle, qui suscitent des doutes au sujet de leur expertise militaire, et qui les exaspèrent par conséquent⁵⁸. Les directives politiques malavisées et rigides ainsi que l'imposition de conditions susceptibles d'influer sur la façon dont le CEMD doit gérer les risques opérationnels favorisent non seulement un désastre opérationnel éventuel, mais aussi la dissension chez les militaires, qui seront en outre enclins à se dérober aux directives en question⁵⁹. À cause de la boucle en spirale qui existe entre la politique, la stratégie militaire et les opérations, les dirigeants militaires préfèrent, voire désirent ardemment, une orientation politique qui leur donne l'occasion de faire en sorte que les buts de la politique et la stratégie militaire puissent s'harmoniser de manière à créer les conditions nécessaires au succès opérationnel. Une bonne orientation politique doit procurer aux militaires la possibilité de présenter aux politiciens et aux hauts fonctionnaires une stratégie et des options militaires que le gouvernement n'aura peut-être même pas envisagées à l'origine.

En outre, le défi consistant à donner de la clarté aux buts et aux objectifs nationaux est encore plus prononcé lorsque des opérations expéditionnaires complexes sont envisagées, par exemple les missions menées avec la coalition dirigée par les É.-U. en Afghanistan, après les attentats du 11 septembre, ou à l'appui de l'ONU au Mali en 2018. Dans ces scénarios, le gouvernement cherche habituellement à atteindre un but politique déclaré non pas en appliquant une stratégie militaire canadienne distincte et indépendante, mais plutôt en apportant la contribution d'une force militaire respectable qui participe à la campagne d'une alliance ou d'une coalition, ou qui travaille avec l'ONU. Dans ces situations de guerre de participation, le gouvernement canadien risque d'avoir un mal extrême à fixer ses objectifs politiques tôt au cours du processus et à fournir une orientation claire au CEMD⁶⁰. Le processus qui résulte de tout cela – soit l'élaboration de la stratégie - est nécessairement assez itératif : il comporte un dialogue continu entre les dirigeants militaires et les paliers supérieurs du gouvernement, de manière que les objectifs (buts) d'une politique donnée correspondent aux moyens militaires dont on dispose pour la mettre en œuvre⁶¹. Vu la complexité intrinsèque des opérations militaires, il est irréaliste de s'attendre à ce qu'il incombe aux seuls hommes et femmes politiques d'harmoniser les buts de la politique, les objectifs et les moyens de les atteindre. Avec le concours d'autres acteurs clés du gouvernement, un SM expérimenté et le CEMD peuvent jouer des rôles fondamentaux pour aider à cerner le problème ou l'enjeu, de manière à établir le contexte d'un dialogue judicieux et à faciliter la définition des objectifs stratégiques et des buts poursuivis par le gouvernement.

Bien que les planificateurs militaires puissent espérer et escompter recevoir une orientation et des directives politiques claires quand le gouvernement songe à recourir aux FAC, comme la doctrine militaire canadienne le prescrit, il existe de nombreuses réalités politiques qui tendent à empêcher une telle précision⁶². Par exemple, un gouvernement nouvellement élu risque de ne pas comprendre suffisamment les capacités et les limites des FAC, la façon dont la mission peut évoluer (y compris la crainte d'escalade et de complications, une fois la mission en cours) ainsi que les coûts et les risques éventuels, pour être à même d'exposer une orientation raisonnable tôt au cours du processus. En outre, la dynamique de la situation ou des événements risque d'être complexe ou de changer rapidement; par conséquent, sauf pour ce qui est d'annoncer en termes vagues une participation militaire canadienne, il sera peut-être trop tôt pour pouvoir définir des priorités et des objectifs stratégiques clairs. Les considérations liées aux alliances et aux coalitions, y compris les négociations sur la participation des FAC (qui suscitent nécessairement d'autres complexités), retarderont habituellement et même entraveront l'élaboration de quelque orientation politique claire que ce soit. Enfin, des considérations politiques intérieures risquent de rendre difficile aux dirigeants politiques la tâche consistant à communiquer tôt des attentes claires, surtout en public, quand ils s'attendront à devoir rendre des comptes.

En résumé, il existe une différence importante entre l'intention politique du gouvernement, d'une part, et l'orientation et les directives politiques fournies au CEMD, d'autre part. La grande intention politique liée à l'emploi des Forces armées canadiennes peut être claire et évidente dans certaines situations, mais c'est une autre affaire pour les militaires que de s'attendre à une orientation claire lorsque le fossé entre les échelons politique et militaire au chapitre des connaissances et de l'information est

large (ligne verticale A dans le modèle IGOAD). Il est entendu que les objectifs d'une politique ne peuvent pas être énoncés avec quelque précision que ce soit au début du processus, mais idéalement, trois éléments doivent être exprimés clairement : le degré d'ambition, les ressources dont on dispose et la durée de l'engagement pris.

Formuler des avis militaires dans un environnement ambigu

ans son rapport très critique issu de l'enquête menée entre 1995 et 1997 sur le déploiement de troupes canadiennes en Somalie, la Commission a blâmé le CEMD, nommément le général John De Chastelain, de « [n]e pas avoir veillé à ce qu'une analyse adéquate des politiques et une évaluation complète de la situation soient effectuées de manière appropriée concernant l'opération DELIVERANCE et, en conséquence, de ne pas avoir conseillé convenablement le ministre de la Défense nationale et le Cabinet relativement à ces questions de l'année 1997 a marqué un point tournant dans l'histoire du professionnalisme militaire au Canada : de nombreuses réformes importantes se sont ensuite opérées dans les FAC, y compris une transformation des mécanismes par lesquels le CEMD formule et communique ses avis militaires au gouvernement.

L'un des changements les plus importants a été apporté au début de 2006 par le CEMD d'alors, le général Rick Hillier, quand il a mis sur pied un solide État-major interarmées stratégique (EMIS) unifié relevant directement de lui. Le général Hillier savait que les dirigeants militaires étaient de toute évidence dans une position désavantageuse, dans le contexte asymétrique du



Le premier ministre Paul Martin (à droite) rencontre le général Rick Hillier, récemment nommé CEMD, et le ministre de la Défense nationale Bill Graham à Ottawa, le 14 janvier 2005.

dialogue avec Ottawa, quand ils fournissaient des avis militaires et des analyses stratégiques au gouvernement. L'EMIS avait pour but de renforcer la capacité des chefs militaires de produire et de fournir « au CEMD [...] les résultats d'analyses militaires et le soutien décisionnel, de façon efficace et en temps opportun », en amorçant et en synchronisant la planification des FAC et du Ministère au niveau stratégique pour traduire l'intention, les directives et l'orientation du gouvernement en une gamme d'options militaires crédibles et d'effets stratégiques efficaces⁶⁴.

Comme la partie I du présent article l'a souligné, il n'existe aucune doctrine officielle sur ce qui constitue un avis militaire et sur la façon dont le CEMD formule les avis militaires qu'il fournit au gouvernement. La doctrine des FAC sur la planification au niveau stratégique, présentée comme étant le Processus de planification de l'emploi des forces (PPEF) des FC, établit que le processus d'élaboration des options relatives à l'emploi des capacités militaires est « adaptatif et dynamique », non linéaire et nécessitant un « dialogue interactif constant » entre une multitude d'acteurs aux niveaux politique, bureaucratique et militaire⁶⁵. Bien qu'il n'existe aucune doctrine sur le processus de formulation des avis militaires, il y a une doctrine détaillée des FAC sur la façon d'élaborer des plans et des ordres en vue des opérations. Bien que le processus de planification opérationnelle (PPO) actuel offre un « cadre d'application optimal », il constitue un bon guide à l'intention des commandants et des états-majors aux niveaux stratégique et opérationnel66.

L'explication du déroulement de la planification militaire des opérations au QGDN dépasse le cadre du présent article. Ce qui

se rapporte davantage à l'étude faite ici réside dans une appréciation des éléments primordiaux qui influent sur l'élaboration et la formulation des avis militaires professionnels donnés par le CEMD. L'échec relatif de la mission menée en Somalie en 1992 et 1993 ainsi que les enquêtes et études ultérieures des années 1990 continuent de hanter l'esprit des officiers militaires supérieurs canadiens qui, à l'époque, avaient des grades intermédiaires et observaient les critiques constantes dirigées contre les forces armées; aujourd'hui, ce sont des officiers généraux à qui il incombe de formuler des avis militaires à l'intention du gouvernement⁶⁷. Les entrevues que j'ai menées aux fins de la présente étude avec des officiers supérieurs et de hauts fonctionnaires ont constamment mis en évidence trois caractéristiques clés sous-jacentes à la préparation des avis militaires : de vastes consultations pour faire la lumière sur les objectifs stratégiques et élaborer les options et les avis destinés au CEMD; l'expertise militaire professionnelle; et une planification rigoureuse. Chacune de ces caractéristiques est abordée plus bas.

L'élaboration d'options militaires par le CEMD suppose l'évaluation d'une multitude de facteurs qui détermineront la faisabilité, les répercussions et les risques propres à chacune de ces options, l'intention étant de faire des recommandations au gouvernement. Au moyen d'une opération internationale complexe qui sert d'exemple, je dresse dans le tableau 2 une liste non exhaustive de questions typiques qui seraient prises en considération à l'étape initiale de la planification. La gamme et la portée des questions mettent clairement en lumière la complexité des facteurs qu'il faut examiner lorsqu'il s'agit d'élaborer des options et de formuler des avis militaires destinés au gouvernement.

Choix de questions à prendre en considération pour formuler des avis militaires

A. Objectifs stratégiques (politiques) du gouvernement

- Quelles déclarations publiques ont-elles déjà été faites qui peuvent donner une idée de l'intention du gouvernement?
- Quels objectifs stratégiques le gouvernement du Canada poursuit-il? Pourquoi?
- Le gouvernement appuie-t-il fortement la mission éventuelle, ou hésite-t-il à s'engager, ou fait-il preuve de réticence dans ce contexte?
- L'actualité mondiale, l'OTAN ou un proche allié font-ils pression sur le gouvernement?
- Quels intérêts nationaux seraient-ils servis si le Canada se chargeait de cette mission?
- Quelle orientation officielle (ou implicite) le gouvernement a-t-il fournie?
- Quelle est la chronologie prévue de la mission?
- Quelle est la position d'Affaires mondiales Canada (favorable, neutre, hésitante)?
- · Quelles politiques historiques et actuelles du gouvernement du Canada pourraient-elles influer sur la mission?
- · Quel est l'état des relations diplomatiques actuelles avec le ou les pays où la mission pourrait avoir lieu?
- Quelle est la stratégie de retrait du Canada? En a-t-il une?

B. Type de mission

- S'agit-il d'une mission pangouvernementale?
- Si tel est le cas, quels ministères sont censés y participer?
- S'agit-il uniquement d'une guerre de participation?
- Quels sont les objectifs de la mission (ONU, coalition, alliance)?
- Où la mission aura-t-elle lieu?
- Y aura-t-il un rôle digne de mention pour les FAC?
- · Quelle est la meilleure stratégie militaire pour le Canada?
- · Quelles sont les options possibles ou envisagées?
- Quels genres d'interventions opérationnelles et tactiques sont envisagés?
- · Quelle est la meilleure façon d'harmoniser les objectifs politiques, la stratégie militaire et les interventions tactiques?
- Les interventions tactiques permettront d'atteindre les objectifs stratégiques poursuivis?
- · Quel est le théâtre d'opérations et quelles sont ses particularités (géographie, région, terrain, histoire, culture)?
- Quelle est la durée prévue de la mission?
- S'il s'agit d'une guerre de participation, quel pays remplacera le Canada?

Choix de questions à prendre en considération pour formuler des avis militaires

C. Mise sur pied des forces, capacité et disponibilité opérationnelle des FAC

- · Les effectifs actuels des FAC suffiront-ils pour remplir les rôles escomptés?
- · Pendant combien de temps la mission peut-elle être poursuivie?
- A-t-on fixé le nombre maximum de membres des FAC qui seront envoyés en déploiement?
- Si tel est le cas, quels sont les risques et les conséquences éventuelles associés à la mission, compte tenu de ce plafond imposé?
- Le gouvernement fournit-il des ressources suffisantes pour la mission (rotations multiples)?
- Les options envisagées nécessiteront-elles plus que les ressources financières estimatives (ou allouées)?
- Quelles capacités clés risquent de manquer? Devront-elles être fournies par le chef de la coalition?
- · Quels sont les principaux défis logistiques et comment seront-ils relevés?
- Quel est l'état de préparation des unités censées partir en déploiement?
- Quel genre d'instruction sera nécessaire avant le déploiement (ampleur et durée)?
- Quel genre d'instruction culturelle, d'instruction dans le théâtre et d'instruction initiale sera nécessaire?

D. Risques institutionnels et opérationnels pour les FAC

- La mission est-elle avantageuse pour les FAC? À court terme? À long terme?
- La mission améliorera-t-elle le statut et la réputation des FAC auprès de leurs principaux alliés?
- · Quels risques institutionnels y a-t-il à entreprendre cette mission?
- Quels sont les risques opérationnels?
- · Les risques opérationnels peuvent-ils être réduits? Le cas échéant, de quelle façon?
- · Quels sont les risques pour le personnel des FAC (y compris la perte de vies) et comment peut-on les réduire?

E. Ententes avec la coalition/l'alliance

- Que demande le chef de la coalition ou l'alliance au Canada?
- Quel pays dirige la coalition et pourquoi?
- À quel soutien le Canada peut-il s'attendre de la part du pays dirigeant la mission (renseignement, génie, logistique, soins médicaux)?
- · Quelle est l'entente au chapitre du commandement?
- Quel pays dirige et/ou commande la mission sur le plan stratégique?
- Quels autres pays participeront à la mission avec les FAC, et quel rôle joueront-ils?
- Comment les autres pays prenant part à cette mission perçoivent-ils le recours à la force?
- Le Canada pourra-t-il influer sur la stratégie militaire de l'alliance ou de la coalition?
- Le Canada occupera-t-il des postes diplomatiques ou militaires supérieurs pour pouvoir influer sur la mission?
- Y aura-t-il des problèmes d'interopérabilité (notamment en ce qui concerne le partage du renseignement)?

Tableau 2 : Choix de questions destinées au CEMD pour formuler des avis militaires.

Nota : Assumer la responsabilité d'une mission internationale dans un environnement complexe de faible intensité.

Les politiciens veulent de la part du CEMD (et du SM) des options et des évaluations stratégiques qui leur permettront de définir le problème avant que les buts de la politique et les objectifs stratégiques soient énoncés avec précision. Ils veulent aussi conserver la souplesse et ils utiliseront autant de temps qu'il en faudra (ou qu'il y en aura) pour définir ces objectifs, car des événements imprévus et des chocs extérieurs risquent de modifier rapidement le cadre du problème⁶⁸. Inversement, afin d'amorcer la planification, les dirigeants militaires veulent que les objectifs stratégiques que le gouvernement cherche à atteindre soient suffisamment clairs. Sans une orientation stratégique claire, les planificateurs militaires perdront un temps et des efforts précieux au sein de l'état-major à formuler des options militaires irréalistes et ne pourront pas élaborer rapidement des options crédibles pour permettre au Cabinet et au premier ministre de prendre des décisions éclairées. Les politiciens demandent des options qui les aideront à définir les objectifs stratégiques; les chefs militaires veulent des objectifs pour mieux définir les options. Bref, bien que cela puisse sembler contre-intuitif – et ce n'est certainement pas ce que la doctrine des FAC demande – les options initiales sont parfois nécessaires pour aider à définir les objectifs stratégiques⁶⁹.

Dans le cas des opérations d'un type plus complexe, ces réalités rendent plutôt itératif le processus de l'élaboration des options et de la formulation des avis militaires, comme l'illustre le modèle IGOAD au moyen de la répétition des étapes. Bon nombre des questions énumérées sous les rubriques A et B du tableau 2 ont donc pour objet d'aider le CEMD et le SM à mieux comprendre ces objectifs stratégiques. Dans la structure intégrée du QGDN, la responsabilité de clarifier bon nombre de ces questions, en particulier celles figurant sous la rubrique A, incombe au SM et à son personnel chargé des politiques, qui ont un rôle clé à jouer, à la faveur d'un dialogue constant avec le min DN, les conseillers politiques et d'autres hauts fonctionnaires, de manière à aider le CEMD à rétrécir le fossé entre les échelons politique et militaire au chapitre des connaissances et de l'information.

Les vastes consultations engagées par les dirigeants du MDN et des FAC, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'appareil gouvernemental, constituent un élément essentiel à la formulation d'avis militaires, en particulier pour faire en sorte que tout conseil donné au gouvernement tienne compte de la politique existante de l'État et des points de vue d'autres ministères. Dès que le CEMD amorce

la planification au niveau stratégique, des entretiens dynamiques ont lieu à chaque palier des FAC et du Ministère et dans diverses directions, tandis que le CEMD, le SM et l'état-major au QGDN essaient de faire la lumière, voire d'exercer une influence, sur les objectifs du gouvernement. Ces derniers intervenants cherchent aussi à comprendre le contexte géopolitique, en particulier la façon dont une situation donnée au Canada ou dans le monde évolue, ainsi qu'à discerner comment d'autres ministères fédéraux, les organisations internationales et les alliés militaires du Canada abordent la question ou la crise.

Il n'est possible de répondre à la majorité des questions énumérées dans le tableau 2 que si les dirigeants des FAC et du Ministère exploitent un réseau complexe et étendu de personnes-ressources dans l'appareil gouvernemental du Canada et d'autres pays (lorsqu'une opération internationale est envisagée⁷⁰). Le CEMD et les membres supérieurs des états-majors stratégiques militaires entretiennent d'excellents rapports avec les états-majors des proches alliés du Canada, ce qui permet souvent au CEMD de recueillir des renseignements essentiels sur l'évolution des plans militaires d'une coalition ou d'une alliance, voire sur les particularités du théâtre d'opérations éventuel. Des consultations fructueuses et des discussions raisonnables au QGDN menées pour harmoniser et même intégrer les avis militaires et les conseils en matière de défense, afin d'en faire un tout cohérent, sont par conséquent essentielles pour permettre au CEMD et au SM de présenter de solides options militaires au gouvernement.

La deuxième caractéristique déterminante des avis militaires donnés par le CEMD réside dans l'expertise militaire professionnelle. Les officiers militaires possèdent des compétences techniques et une expérience opérationnelle considérables qui n'ont pas leur pareil dans l'appareil gouvernemental. Dans le cas d'une opération internationale complexe, comme la mission menée par le Canada au Mali en 2018, on a recours à un grand nombre d'experts des questions militaires et de la défense pour prendre part à l'analyse, à l'élaboration d'options et de plans réalisables et à l'évaluation de la multitude de risques. Une opération militaire multidimensionnelle suscite toujours d'importantes considérations que seuls les dirigeants militaires, avec leur riche savoir, leur vaste instruction et leurs compétences particulières, peuvent évaluer. Le caractère moderne de nombreux conflits et guerres de faible intensité a conféré aux conseillers militaires supérieurs, dotés d'une expérience opérationnelle récente, un pouvoir et une influence accrus grâce à cette expertise.

La planification rigoureuse faite par l'état-major du QGDN, en particulier par l'EMIS, les chefs d'état-major d'armée et le Commandement des opérations interarmées du Canada, représente la troisième caractéristique clé sous-jacente à la préparation des avis militaires donnés par le CEMD⁷¹. Interrogé sur la question de savoir ce qui décrivait le mieux les avis militaires qu'il a donnés au gouvernement, le général Vance, qui a agi à titre de CEMD pendant cinq ans et de DEM EMIS pendant deux ans, a immédiatement cité la rigueur et la recherche⁷². Il est absolument fondamental que les avis militaires reposent sur des recherches approfondies et sur un processus d'analyse délibéré et exhaustif, une grande attention étant alors accordée aux détails risquant d'influer sur la réussite – ou l'échec – de la mission. Lorsqu'elles sont possibles, les visites d'information et de reconnaissance dans le théâtre d'opérations éventuel sont essentielles à la planification militaire. Par exemple, aux fins de la mission au Mali en 2018 (Op PRESENCE), des équipes d'officiers militaires supérieurs et de hauts fonctionnaires du MDN et d'Affaires mondiales Canada (AMC) ont effectué deux longues visites dans de nombreux pays d'Afrique centrale et auprès de missions de l'ONU dans la région⁷³.

L'état-major chargé de la planification militaire se caractérise par son assiduité constante lorsqu'il évalue les conséquences et les risques éventuels des opérations et des activités militaires. La culture qu'il fait alors sienne repose sur des connaissances très spécialisées, sur une compréhension de l'histoire et sur une vaste expérience opérationnelle. Deux aspects rendent cette planification militaire spécialisée. D'abord, les officiers militaires supérieurs expérimentés sont capables, tout en comprenant la meilleure façon de réduire les risques pour la mission, le personnel et l'équipement, de visualiser comment les nombreux éléments différents prenant part à une activité ou à une opération militaire doivent être intégrés pour bien fonctionner en tant que formation ou force opérationnelle complète. Le défi pour le CEMD lorsqu'il s'engage avec des hauts fonctionnaires et des politiciens avec cette expertise est de trouver des moyens simplifier les questions militaires fondamentales pour réduire le plus possible le fossé au chapitre des connaissances et de l'information.

Ensuite, les planificateurs militaires sont des experts des exercices de répétition de concept (ROC), exercices qu'ils aiment bien faire; ces derniers leur offrent la possibilité de mettre à l'essai les plans dans un contexte virtuel et « d'assujettir à un jeu de guerre » certains scénarios pour voir comment ceux-ci pourraient évoluer dans le temps en fonction de différentes conditions et situations. Ces répétitions sont essentielles non seulement pour faire en sorte que tous les participants comprennent bien le plan ou l'ensemble particulier des actions attendues, mais aussi pour améliorer le plan original et même élaborer des plans de contingence. Les exercices de ROC peuvent aussi être très utiles au CEMD et à d'autres hauts fonctionnaires de la Défense qui doivent préparer un texte clair pour expliquer aux représentants du gouvernement connaissant mal les capacités militaires comment une mission ou une opération donnée des FAC pourrait se dérouler au fil du temps dans certaines conditions.

En résumé, des avis militaires fiables formulés par des experts et une planification détaillée sont fondamentaux pour établir la confiance entre les officiers militaires, les hauts fonctionnaires et les autorités politiques. Ce sont des éléments essentiels au dialogue constructif nécessaire pour élaborer une stratégie solide et aider à rétrécir le fossé entre les échelons politique et militaire au chapitre des connaissances et de l'information. Les avis militaires professionnels traduisent le jugement professionnel collectif de nombreux officiers supérieurs et représentants de la Défense, jugement qui prend sa forme définitive chez le CEMD. Les avis militaires ne sont pas infaillibles, mais les décideurs civils auront plus de mal à les contester ou à les rejeter s'ils sont crédibles et si la planification sur laquelle ils reposent est solide et judicieuse.

L'essence de la décision et les volets politiques des avis militaires

« Les bons avis militaires doivent mettre les risques en lumière et inviter les décideurs supérieurs à poser des questions. Ils ne doivent pas acculer ces derniers contre le mur, mais faire clairement valoir que des décisions doivent être prises⁷⁴ » [TCO].

Lawrence Freedman professeur britannique d'études stratégiques

E tant donné l'intersection de la politique nationale, de la stratégie militaire et de l'expertise militaire professionnelle, le CEMD occupe un poste d'autorité sans pareil dans la structure du gouvernement canadien. Avec ses avis militaires professionnels et les rapports qu'il entretient avec les politiciens, les conseillers politiques et les hauts fonctionnaires, le CEMD représente un important acteur national qui façonne et influence l'élaboration de la politique en matière de défense et de sécurité. Les rouages et les processus du gouvernement canadien engendrent un certain nombre de questions, de

complications et de possibilités pour le CEMD et les officiers militaires supérieurs. Afin d'amorcer cette discussion, il faut comprendre comment le CEMD traite avec les représentants du gouvernement et transmet ses conseils militaires à ce dernier.

Les allégations des critiques et des analystes de la défense selon lesquelles les avis militaires du CEMD concernant les décisions relatives à la mission menée en Somalie en 1992 et 1993 avaient peut-être été filtrés par de hauts fonctionnaires, ce qui aurait contribué au piètre processus décisionnel lié au déploiement du Régiment aéroporté du Canada, ont amené le min DN Douglas Young, dans son rapport de mars 1997 adressé au premier ministre, à promettre qu'à partir de cette date « les avis militaires donnés au Ministre et au Cabinet [seront] clairement identifiés comme tels dans tous les documents appropriés ». Le ministre Young a aussi confirmé la pratique qui existait à l'époque, à savoir que le CEMD avait « librement accès » au min DN, et au premier ministre quand l'enjeu le justifiait, et qu'il pouvait assister aux réunions du Cabinet « chaque fois que d'importantes questions militaires [étaient] discutées.⁷⁵ »

Le CEMD peut offrir des avis militaires de deux façons : de vive voix ou par écrit. Selon la situation ainsi que le type et la complexité de la décision que le gouvernement doit prendre, une lettre officielle du CEMD peut être adressée au Ministre. Par ailleurs, les ministres peuvent remettre un mémoire au Cabinet (MC) quand ils demandent à ce dernier une décision au sujet de leurs propositions. Quand le temps presse, un document d'information peut aussi servir à guider les discussions du Cabinet. Dans le cas des discussions du Cabinet qui concernent les FAC et lorsqu'un MC a été rédigé, une section réservée aux avis militaires est ajoutée à ce dernier⁷⁶. Il n'existe aucune instruction officielle de la part du Bureau du Conseil privé (BCP) sur la façon de formater les avis militaires du CEMD, mais habituellement, un tel avis comporte un à trois paragraphes qui appuient les principales recommandations énoncées dans le MC, pour renforcer un aspect propre aux forces armées, ou qui fournissent un avis particulier sur une opération militaire (p. ex. options, faisabilité, risques). La version définitive des MC (et des documents) est issue de plusieurs versions successives et elle fait l'objet de recherches et de consultations avec les ministères ayant pris part à la formulation des propositions.

Un conseiller politique supérieur, qui avait cumulé des années d'expérience dans le cabinet du min DN, a déclaré que les avis militaires faits par écrit par le CEMD sont considérés comme étant « sacrés ». Bien que les MC soient constamment examinés et révisés avant que les ministres y apposent leur signature, personne d'autre que le CEMD n'a l'autorité voulue pour rédiger et modifier la section contenant les avis militaires d'un MC. Même si l'EMIS contribue à la préparation de cette section, le CEMD prend le temps nécessaire pour rédiger, examiner et confirmer personnellement l'avis donné au Cabinet dans le MC.

Quand des questions militaires sont discutées par le Cabinet, le CEMD est invité à être présent (d'habitude avec le SM) et il a l'occasion d'exprimer de vive voix des avis militaires aux ministres. En ce qui concerne les importants déploiements militaires, surtout s'ils risquent de susciter la controverse et/ou de s'accompagner de risques importants, les options sont d'habitude étudiées par un groupe de ministres, qui se réunissent régulièrement en tant que comité du Cabinet, ou avec le Cabinet tout entier, sous la présidence du premier ministre. En 2018, le gouvernement a mis sur pied le Groupe d'intervention en cas d'incident (GII). Il s'agit d'un comité spécial du Cabinet qui est chargé de réagir en cas d'urgence et qui se réunit pour coordonner les mesures à un haut niveau et prendre des décisions dans l'éventualité d'une crise nationale ou pendant des situations qui surviennent ailleurs dans le monde et risquent d'avoir des conséquences importantes pour le Canada. Le GII est souvent présidé par le premier ministre; n'assistent à ses réunions que les personnes y ayant été invitées ainsi que les ministres et les représentants des ministères ayant un rôle à jouer dans le contexte du dossier ou de l'incident sur lequel la discussion portera⁷⁷. Le général Vance a assisté à un certain nombre de réunions du GII pour parler de l'appui fourni par les FAC à l'intervention du gouvernement dans le contexte de la pandémie de COVID-19⁷⁸. En fait, les CEMD délèguent rarement à d'autres officiers supérieurs leur responsabilité de fournir des avis au Cabinet, ce qui atteste l'importance qu'ils accordent à ce rôle consultatif⁷⁹.

Une fois que le Cabinet a pris l'avis du CEMD en considération et qu'il a rendu sa décision sur un déploiement militaire, le BCP en informe les hauts fonctionnaires au sein de la Défense de manière à faciliter le début immédiat de la planification militaire essentielle et à amorcer le processus de mise sur pied des forces. Des directives par écrit suivent habituellement sous la forme d'une lettre du premier ministre adressée au min DN. Le CEMD communique alors des ordres opérationnels et des directives aux FAC⁸⁰.

À Ottawa, le processus d'élaboration des politiques et le processus décisionnel ont lieu « dans un contexte s'apparentant aussi bien à un marché tumultueux qu'à un système planifié⁸¹. » [TCO]. De nombreux officiers militaires supérieurs qui sont exposés la première fois à cet environnement et qui sont habitués à un processus organisé de planification militaire et à un processus décisionnel structuré trouvent déconcertant - et exaspérant - qu'il n'existe aucun processus convenable et officiel concernant la communication des avis militaires82. En général, il n'existe aucune loi régissant les processus d'élaboration des politiques et la structure de l'autorité et du processus décisionnel au sein du gouvernement fédéral, en dehors du Parlement, de sorte que le premier ministre peut modifier les rôles et les processus à sa guise en fonction de l'ordre du jour et des priorités du gouvernement. Par ailleurs, la Loi sur la défense nationale ne fait aucune mention des avis militaires. Bien qu'il n'existe aucun processus unique ou officiellement établi sur la communication des avis militaires du CEMD au gouvernement, la pratique que le ministre Young a exposée en 1997 demeure en vigueur à ce jour, et tous les hauts fonctionnaires et les anciens CEMD interviewés aux fins de la présente étude ont confirmé que le mécanisme est en général efficace malgré tout.

Dans cet environnement désordonné, les relations importent beaucoup. Les ministères fédéraux ont une organisation verticale, mais l'élaboration des politiques exige des points de vue transgouvernementaux et, pour régler la plupart des questions, il faut une collaboration et des consultations horizontales vastes. Cette réalité présente deux défis et un dilemme pour le CEMD. D'abord, aucun officier militaire nommé au poste de CEMD n'aura eu le temps ni la possibilité d'établir les relations professionnelles de longue date qu'auront entretenues les sous-ministres⁸³. Deux anciens CEMD, les généraux Lawson et Vance, se sont donné pour priorité tôt au cours de leur mandat d'être davantage présents à Ottawa pour assister à toutes les réunions clés des sous-ministres (par exemple, celles du comité des sous-ministres concernant les opérations) et de nouer des liens avec d'autres sous-ministres et hauts fonctionnaires au BCP, en particulier avec les hauts fonctionnaires clés qui traitent chaque jour des questions de sécurité et de défense 84 . Il faut du temps pour établir des relations fondées sur la confiance.

Ensuite, tout CEMD doit apprendre non seulement la structure du gouvernement et le rôle des acteurs clés en faisant partie, mais aussi la façon dont les politiques sont élaborées et dont les décisions sont prises et, ce qui est plus essentiel, l'art de naviguer efficacement dans le complexe épicentre politico-bureaucratique d'Ottawa. Les hauts fonctionnaires qui ont poursuivi toute leur carrière au sein de la fonction publique dans de nombreux postes différents à Ottawa, comme c'est le cas de la SM MDN, ont appris

à travailler – et même à s'épanouir – à travers les divers obstacles et couches de ce système et en dépit de son caractère décousu, pour faire progresser le programme de leur ministère et du gouvernement. Bien que la collégialité et la collaboration soient des thèmes dominants dans le monde des sous-ministres fédéraux, les rouages bureaucratiques traditionnels persistent⁸⁵. La plupart des officiers militaires supérieurs sont en général des novices dans cet environnement et doivent s'adapter très rapidement pour réussir et devenir efficaces, en particulier le CEMD.

Le dilemme allant de pair avec le poste de CEMD réside dans la relation particulière qu'aura avec le premier ministre un général ou un amiral qui accède au poste le plus élevé de la hiérarchie militaire. Nombreux sont ceux qui, dans l'appareil gouvernemental, soutiennent que le CEMD se compare à n'importe quel autre sous-ministre, mais il demeure que c'est un officier militaire occupant au sein du gouvernement un poste officiel et particulier de consultation – et de commandement. Le CEMD n'est pas un sous-ministre comme les autres⁸⁶. Dans le contexte des questions concernant les opérations et les déploiements militaires, notamment quand il s'agit d'un enjeu pressant revêtant une importance nationale, il n'est pas inhabituel de voir le premier ministre communiquer directement avec le CEMD⁸⁷. Tous les sous-ministres supérieurs interviewés dans le cadre de la présente étude ont reconnu l'existence de la relation particulière susceptible de s'établir entre le CEMD et le premier ministre. La relation personnelle et sans pareille qui s'est développée entre le général Hillier et le premier ministre Paul Martin était bien connue dans les milieux gouvernementaux, et des CEMD récents ont aussi entretenu de très bonnes relations avec les premiers ministres Harper et Trudeau. La possibilité que le CEMD a d'« accéder librement » au premier ministre et dont le ministre Young a fait fièrement état dans son rapport de 1997 est rarement utilisée, mais elle existe bel et bien. La relation entre le CEMD et le premier ministre est une situation qui irrite de nombreux hauts fonctionnaires selon qui le CEMD est parfois susceptible de mettre à profit ses compétences militaires professionnelles pour faire progresser et cultiver cette relation particulière et exercer une certaine influence. Il va sans dire que le CEMD, qui qu'il soit, doit faire preuve d'une grande sagesse et de modestie dans le cadre de cette relation.

L'expertise militaire professionnelle est un autre élément que le CEMD doit gérer avec humilité. Se fondant sur son expérience lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères pendant les discussions sur la guerre en Iraq en 2003 à Ottawa, l'ancien min DN Bill Graham se méfiait des avis militaires, « étant donné le parti pris pro-américain et pro-guerre qu'[il avait] détecté chez les dirigeants militaires canadiens⁸⁸ » [TCO]. En février 2016, quand un journaliste de la Presse canadienne lui a demandé, au cours d'une importante conférence sur la défense et la sécurité, s'il adaptait intentionnellement la définition du combat pour la faire correspondre au programme du nouveau gouvernement libéral, le général Vance a répondu laconiquement, à la plus grande joie de l'auditoire favorable à la défense : « Je suis l'expert de ce qu'est le combat et de ce qui ne l'est pas. Je vous remercie de votre question⁸⁹ ». [TCO] Il ne faut pas s'étonner que, comme tout expert, le CEMD défende assez vigoureusement les avis militaires qui, selon lui, se rapportent plus exclusivement à son rôle de conseiller militaire principal auprès du gouvernement, et encore plus quand la question concerne les opérations militaires. En outre, le général Vance s'est astucieusement gardé de se laisser entraîner dans un débat politique partisan en public.

Les officiers militaires sont en général mal équipés pour comprendre la dynamique politique d'une crise ou d'une situation, mais les politiciens et les représentants supérieurs du gouvernement ne savent pas grand-chose sur les questions opérationnelles et miseront donc beaucoup sur les compétences militaires du CEMD. Il se peut que cette expertise militaire soit exploitée pour adapter

les avis militaires et, en fin de compte, le processus décisionnel dans le sens des préférences du CEMD et de l'institution. Un exemple controversé de ce scénario s'est concrétisé lorsque le général Rick Hillier a convaincu le premier ministre Paul Martin que le Canada devait assumer un rôle de combat plus robuste dans le sud de l'Afghanistan (dans la région de Kandahar⁹⁰).

La politique est un processus consistant à faire un choix parmi des idées contradictoires, les forces armées représentant alors un important instrument stratégique pour le gouvernement. L'appareil militaire – et, par extension, le CEMD en raison de la nature du poste supérieur qu'il occupe au sein du gouvernement est un acteur politique dans le contexte du processus décisionnel complexe de l'État⁹¹. Une organisation de la taille et de l'ampleur des FAC (et du MDN) intervient inévitablement dans le système politique canadien à de nombreux niveaux. En outre, en tant qu'institution, les FAC ont des intérêts et des préférences risquant de ne pas cadrer avec ceux d'autres ministères, hauts fonctionnaires et politiciens et de leur faire concurrence. Les dirigeants militaires peuvent tenter de contrôler des facteurs (surtout les facteurs opérationnels) qui influent sur les décisions des chefs politiques, soit en exerçant un monopole à l'égard de certains renseignements, en faisant des analyses tendancieuses ou en contrôlant les options. Bref, quand il donne des avis au gouvernement, l'appareil militaire est susceptible d'essayer d'empreindre les politiques et les décisions de ses préférences et de ses intérêts⁹². Ces avis militaires intéressés ne sont certes pas déraisonnables, mais la façon dont le CEMD se sert de l'expertise militaire professionnelle pour exercer une influence sur les décideurs détermine fondamentalement la crédibilité de l'appareil militaire. Aspect plus important, cette façon de faire influe sur la confiance que les politiciens et les hauts fonctionnaires peuvent avoir dans le jugement du conseiller militaire supérieur auprès du gouvernement.

Les officiers militaires supérieurs doivent utiliser leurs avis et leur expertise non pas pour orienter ou limiter la discussion et réduire le nombre d'options, mais pour éduquer les fonctionnaires et les hommes et femmes politiques qui connaissent peu les affaires militaires, de manière que ceux-ci puissent acquérir les connaissances voulues pour poser les bonnes questions. Un ancien CEMD a mentionné à quel point l'occasion de passer plus d'une heure en tête-à-tête avec le premier ministre au cours d'un vol de retour à Ottawa, après un sommet de l'OTAN à Bruxelles, avait été précieuse pour lui expliquer le fonctionnement des FAC⁹³.

Les officiers militaires sont en général des personnes pragmatiques qui s'occupent de façon professionnelle à régler de véritables problèmes dans un contexte qui exige d'habitude la prise de mesures et des décisions rapides. Ils sont rarement patients à l'égard de ceux qui préfèrent examiner et débattre une question dans ses moindres détails⁹⁴. Dans les milieux gouvernementaux, cependant, ils doivent s'habituer à l'idée d'élargir la discussion sur les options, les capacités, les limites et les risques propres aux forces armées. Au sein du gouvernement, comme plusieurs représentants supérieurs de l'État interviewés l'ont confirmé, on fait preuve d'une déférence allant de soi à l'égard des généraux et des amiraux, ce qui atteste un respect authentique pour la profession des armes au Canada. Les officiers militaires supérieurs doivent être conscients de l'effet que leur présence, leur approche et leur tendance culturelle invétérée peuvent avoir au cours des réunions et que, parfois, cela risque d'étouffer les discussions ouvertes et franches. Comme le général Walt Natynczyk l'a fait observer, en se fondant sur sa vaste expérience à titre de CEMD pendant quatre ans et de sous-ministre pendant sept ans, « les officiers militaires supérieurs doivent s'affirmer moins à mesure qu'ils gravissent les échelons, surtout dans l'environnement d'Ottawa95 » [TCO]. Il leur incombe grandement d'établir un ton qui invite leurs interlocuteurs à poser des questions, à contester leurs points de vue et à susciter la discussion au sujet des questions militaires.



Le premier ministre Stephen Harper (à droite) et le général Walt Natynczyk, CEMD, lors d'une visite au barrage Dahla dans la province de Kandahar, en Afghanistan, le 7 mai 2009.

Parallèlement, les hommes et femmes politiques (et leurs conseillers politiques) ainsi que les hauts fonctionnaires ont une responsabilité comparable de prendre le temps de comprendre la profession militaire et sa culture. Le min DN, les styles de leadership et de gestion du premier ministre et la mesure où ils s'investissent personnellement dans la discussion peuvent influer sensiblement sur la qualité du dialogue. Les hommes et les femmes politiques ont besoin d'établir les processus et l'environnement qui favoriseront un dialogue efficace et respectueux entre les échelons politique et militaire, qui encourage l'examen minutieux des considérations et des hypothèses politiques sur lesquelles repose la stratégie militaire, et qui ouvriront les délibérations sur les diverses options militaires, l'intention étant de rétrécir le fossé au chapitre des connaissances et de l'information et, en fin de compte, de favoriser la prise de décisions judicieuses.

De nombreux officiers de l'EMIS et d'autres entités du QGDN prenant part à la planification des opérations deviennent très exaspérés lorsqu'il leur faut élaborer des options et fournir des avis dans le contexte d'une orientation politique limitée ou ambiguë. Beaucoup de temps et d'efforts risquent ainsi, au QGDN, d'être consacrés à la formulation d'options et d'analyses militaires vaines. Faute d'une orientation stratégique et d'ordres clairs de la part du gouvernement, les propres tendances des militaires sont susceptibles de les empêcher de comprendre les répercussions politiques de leurs avis ou actions. Pire encore, les militaires pourraient se mettre à conjecturer l'intention politique et remplir en fait une fonction qui est censée incomber aux hommes et aux femmes politiques. Quand les militaires sont forcés d'agir sur

le plan politique, les politiques et les décisions qu'ils adoptent risquent de ne pas correspondre aux vœux du min DN ou du gouvernement⁹⁶. Quand l'orientation politique est nébuleuse, il ne faut pas s'étonner de voir les hauts fonctionnaires et les conseillers politiques du ministre intervenir et tenter rapidement de combler le vide.

Les bons conseillers politiques auprès des ministres et les hauts fonctionnaires expérimentés qui ont régulièrement des rapports avec le premier ministre et qui sont conscients des limites et des pouvoirs inhérents à leur propre poste peuvent jouer un rôle important lorsqu'il s'agit de jeter un pont sur le fossé existant entre les échelons politique et militaire au chapitre des connaissances et de l'information. Comme l'a souligné Hugh Segal, ancien chef de cabinet du premier ministre Brian Mulroney, les conseillers politiques jouent un rôle d'interprète entre les élus et les fonctionnaires ou les officiers militaires, et un bon partenariat « maximisera ... la sagacité du personnel politique - avec l'objectif ultime de fournir les meilleurs conseils aux ministres de la Couronne⁹⁷ ». [TCO] Un officier militaire supérieur qui a participé de près à la planification de la mission des FAC au Mali en 2017 a fait l'éloge d'un conseiller politique supérieur membre du cabinet du min DN qui a facilité les discussions au niveau politique et aidé ainsi à dissiper en fin de compte plusieurs des réserves qui existaient à l'égard de cette mission en Afrique centrale98.

En d'autres occasions, le choc des cultures politique, militaire et bureaucratique accentue le doute et l'exaspération chez tous les intervenants, en particulier quand les conseillers politiques et les fonctionnaires assument le rôle de généraux de salon. Avec arrogance et ignorance, ceux-ci risquent de surestimer ce que les capacités militaires peuvent accomplir et la rapidité avec laquelle elles peuvent être mobilisées et déployées, ou de supposer que les ressources militaires peuvent régler à peu près n'importe quel problème. Ils sont surpris lorsque les dirigeants militaires adoptent une approche réfléchie et plus prudente de la planification, et ils y voient parfois une façon délibérée de verser dans la bureaucratie ou de limiter ou de retarder les décisions stratégiques99. Heureusement, la plupart des hauts fonctionnaires et des conseillers politiques expérimentés sont très compétents et remplissent un rôle important à la majorité des étapes du modèle IGOAD. Les représentants du gouvernement négligent parfois un facteur clé sous-jacent à la planification militaire : quand les dirigeants militaires réfléchissent à des opérations envisagées, ils fournissent des options et des avis au gouvernement au sujet des décisions qu'il leur incombera peut-être de mettre en œuvre. Par nécessité, le CEMD examine constamment les aspects pratiques de l'application de toute solution possible présentée au gouvernement, une réalité avec laquelle les conseillers politiques n'ont pas à vivre avec.

L'ambiguïté de l'intention et de l'orientation politiques peut offrir au CEMD et à ses officiers militaires supérieurs une occasion de façonner la stratégie militaire pour maximiser la contribution globale des FAC, de déployer des capacités particulières et d'attirer l'attention sur elles, d'équilibrer les contributions de toutes les composantes des FAC (les armées), et même de se soustraire à des engagements onéreux ou mal structurés comportant des risques opérationnels plus grands (surtout dans le contexte d'une coalition). Bref, moins l'orientation politique est limitative et contraignante, plus la souplesse dont le CEMD dispose est grande pour élaborer une stratégie militaire pouvant aller à la fois dans le sens des impératifs nationaux et des préférences des FAC. Il convient que les généraux et les amiraux empreignent leur expertise militaire professionnelle d'une certaine modestie, mais non si les objectifs sont nébuleux et les stratégies, déficientes. En pareil cas, ils doivent dire ce qu'ils pensent et le faire avec franchise et en privé.

Le dernier élément de la présente discussion est axé sur la façon dont les avis militaires sont remis en question et mis à l'épreuve, au cours de leur montée depuis l'échelon militaire jusqu'à l'échelon politique. Chaque représentant supérieur interviewé aux fins de l'étude s'est dit très rassuré de savoir que les avis militaires du CEMD sont remis en question comme il convient à de nombreux paliers de l'appareil gouvernemental. Le premier endroit où ces avis destinés au min DN et au gouvernement sont examinés de près se trouve à l'intérieur du QGDN, comme il se doit. La structure intégrée du Quartier général, les responsabilités du SM dans de nombreux domaines de la défense et des affaires militaires y étant clairement énoncées, représente le premier – et aussi le plus rigoureux – niveau d'examen. Un SM expérimenté sera à même d'indiquer au CEMD comment les avis doivent être formulés pour produire le bon effet; il pourra même prévoir comment les avis seront accueillis aux paliers supérieurs de la bureaucratie et de la sphère politique. Des discussions avec d'autres sous-ministres et représentants supérieurs au BCP aideront aussi à faire en sorte que les avis militaires s'harmonisent avec les priorités du gouvernement et une approche pangouvernementale 100.

Plus près de l'échelon politique, le rôle et la participation du min DN seront essentiels, en particulier dans le contexte d'un partage de la responsabilité politico-militaire de produire de bons résultats. La nécessité de susciter un consensus gouvernemental et la responsabilité collective des ministres constituent une autre raison pour faire en sorte que les avis militaires fassent l'objet de questions éclairées lorsqu'ils parviennent au min DN et aux conseillers politiques supérieurs.

En définitive, dans une démocratie comme le Canada, les politiciens ont « le droit de se tromper » sur l'utilisation des forces armées, même lorsqu'ils reçoivent les meilleurs conseils militaires possibles de la part du CEMD, car ils doivent tenir compte d'autres facteurs tels que des considérations nationales et la politique intérieure¹⁰¹. Ce sont les hommes et les femmes politiques qui prennent les décisions et qui doivent ensuite en rendre compte à la population canadien, et il leur appartient de poser les bonnes questions, au cours de discussions directes avec le CEMD, ou au sein du Cabinet. Étant donné l'importance des questions examinées quand des déploiements militaires sont envisagés, il est essentiel que le gouvernement entende les avis militaires directement de la bouche du CEMD, sans qu'ils aient été épurés, mais il ne doit jamais être trop facile à ce dernier de faire accepter ses avis militaires par les politiciens¹⁰². À la lumière des nombreuses entrevues menées aux fins de la présente étude, rien n'indique que ce soit là une préoccupation au Canada : en effet, les politiciens écoutent les avis militaires du CEMD, et des questions éclairées et appropriées sont posées à leur sujet.

Conclusion – La nécessité d'un dialogue sain et inégal

« J'ai la plus haute estime pour nos forces armées et leurs chefs. Cependant, les décisions concernant les déploiements sont toujours prises en fin de compte par les autorités civiles, par l'autorité nationale élue démocratiquement. Je sais que nos chefs militaires nous donneront les meilleurs avis possible 103. » [TCO]

Le premier ministre Stephen Harper

a production d'avis militaires destinés aux ministres et au gouvernement comporte une gamme complexe d'interactions dans le cadre desquelles l'expertise militaire professionnelle, les préférences bureaucratiques et le jugement politique se rencontrent au cours des discussions entre des officiers militaires supérieurs, des hauts fonctionnaires et des politiciens. Comme le présent article l'a mis en lumière, la responsabilité de fournir des avis militaires au min DN, au Cabinet et au premier ministre, dans la sphère politique complexe du gouvernement, constitue une tâche exigeante pour n'importe quel CEMD – et l'une des plus importantes lui incombant. « La procédure de combat stratégique à suivre pour fournir des avis militaires, dans le contexte du processus décisionnel gouvernemental, est souvent très compliquée », a admis un ancien CEMD¹⁰⁴.

Deux importantes considérations se dégagent de la présente étude pour les forces armées et le CEMD. Comme les politiciens et les fonctionnaires, les militaires apportent à n'importe quelle discussion leurs partis pris et leurs idées préconçues. Les entretiens entre les échelons militaire et politique s'apparentent à un « dialogue inégal » fondé sur la supériorité de l'autorité confiée aux hommes et aux femmes politiques. Malgré tout, ce dialogue peut se caractériser par une asymétrie favorisant les militaires en raison de leurs connaissances et de leur expertise professionnelle particulières, notamment à l'égard des questions relatives aux opérations et aux déploiements militaires. Faute de directives et d'une orientation politiques claires, les militaires risquent d'être tentés – ce qui peut être assez raisonnable dans certaines situations – de modeler le discours. Pour conserver la confiance du gouvernement, ce qui est nécessaire pour que le CEMD continue d'exercer une influence significative avec ses conseils militaires, les officiers militaires supérieurs doivent impérativement se servir de leur expertise avec humilité, tout en faisant preuve de franchise.

Comme un ancien CEMD l'a fait observer en parlant de la dynamique gouvernementale à Ottawa, les personnalités sont importantes, mais pas autant que les relations 105. L'importance accrue accordée à l'horizontalité au sein de l'appareil gouvernemental, en particulier aux fins de n'importe quel effort pangouvernemental faisant intervenir les forces armées, accentue la nécessité d'une collaboration et d'une coordination plus grandes transcendant les domaines ministériels. Voilà qui exige de vastes consultations! Cet aspect a toujours constitué un défi pour la Défense nationale, et encore plus pour les FAC qui chérissent leur autonomie professionnelle. Qui pis est, des officiers militaires supérieurs auront passé très peu de temps à Ottawa au cours de leur carrière, et ils auront établi par conséquent peu des relations que les autres hauts fonctionnaires auront nouées. Outre qu'ils doivent comprendre rapidement comment se déroule l'élaboration des politiques et le processus décisionnel complexe dans l'appareil gouvernemental, il leur faut établir des relations professionnelles sérieuses pour être efficaces. En définitive, les officiers militaires supérieurs doivent s'habituer davantage à franchir les barrières culturelles existant entre l'appareil militaire, la fonction publique et la sphère politique.

À l'intention des politiciens et des hauts fonctionnaires du BCP qui appuient directement le premier ministre et le Cabinet, la présente étude offre deux leçons importantes. Tout d'abord, le gouvernement doit s'efforcer de définir clairement l'intention politique et les objectifs nationaux dès que possible lorsque des déploiements militaires sont envisagés. Une orientation politique stratégique claire, formulée en consultation avec le CEMD et le

SM, favorisera la poursuite d'un objectif commun dans l'appareil gouvernemental, en particulier au MDN et dans les autres ministères concernés. L'absence d'une orientation politique non seulement accroît la bureaucratie politique, mais elle suscite aussi le risque pour le CEMD et divers éléments des FAC et du MDN de travailler en désaccord avec les autres ministères concernés, en plus de perdre du temps et des efforts précieux, au sein des états-majors, à formuler des options militaires inutiles.

Ensuite, il doit y avoir un mécanisme bien établi, au cœur des rouages du gouvernement, pour que le CEMD fournisse des avis militaires non épurés aux politiciens (et le SM, des conseils en matière de défense). Le caractère des conflits contemporains de faible intensité et les types d'opérations auxquelles les Forces armées canadiennes pourraient participer sont tels qu'il n'y a pas de démarcation nette et limpide entre les sphères politique et militaire, ce qui risque d'engendrer des conditions propices à un accroissement des tensions entre les politiciens, la bureaucratie et les militaires. Dans ce contexte où « la responsabilité est partagée », les politiciens, les hauts fonctionnaires et les officiers militaires ont tous un rôle important à jouer pour parfaire le dialogue et aider ainsi à rétrécir le fossé entre les échelons politique et militaire au chapitre des connaissances et de l'information. Un dialogue dynamique et sain améliorera la qualité des stratégies militaires et des décisions nationales, l'objectif ultime consistant à réduire le risque d'échec stratégique lorsque le gouvernement engage les forces armées dans des opérations.





Le général Jon Vance, alors CEMD, s'adresse aux commandants des FAC pendant l'exercice préparatoire, le 3 avril 2020, en prévision du déploiement du personnel des FAC pour l'opération LASER en réponse à la pandémie de COVID-19.

NOTES

- Je suis reconnaissant envers le Col Pat Feuerherm, le Capv David Mazur, le Lcol Erik Liebert et le Maj Michel Gosselin des observations et propositions utiles qu'ils m'ont fournies en révisant les versions antérieures du présent article.
- 2 Le Gén Raymond Henault, témoignage prononcé devant le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, NDDN-03, 20 octobre 2004, p. 4 et 21 (en ce qui concerne notamment le qualificatif « essentielle » « crucial » en anglais). Entrevue avec le Gén Henault, 26 février 2020, et échange de courriels avec l'auteur entre les 22 et 26 juin 2020.
- 3 Le SM du ministère de la Défense nationale est désigné tout simplement par l'abréviation SM dans le reste de l'article.
- 4 Samuel P. Huntington, The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations, 12^e ed. (Cambridge, MA: Belknap Press, 2003).
- 5 Les officiers et les fonctionnaires (en service actif ou à la retraite) que j'ai interviewés comprenaient les suivants : quatre CEMD, quatre sous-ministres de la Défense nationale, deux conseillers en matière de sécurité nationale et de renseignement (CSNR) auprès du premier ministre, deux hauts fonctionnaires du BCP, trois hauts fonctionnaires du MDN, un conseiller politique supérieur auprès du min DN, trois VCEMD, quatre commandants supérieurs des FAC, quatre directeurs de l'État-major interarmées stratégique, et plusieurs autres officiers supérieurs ayant aidé le CEMD, à un moment donné, à préparer des avis militaires destinés au gouvernement.
- 6 Douglas M. Young, « Autorité, responsabilité et reddition de comptes : lignes directrices pour les membres des Forces canadiennes et les employés du ministère de la Défense nationale ». Document rédigé pour le Rapport au Premier ministre, Ottawa. MDN. 1997.
- L'idée de créer une typologie des avis est celle de Peter Hamburger et de Patrick Weller, « Policy Advice and a Central Agency: The Department of the Prime Minister and Cabinet », Australian Journal of Political Science, vol. 47, n° 3, septembre 2012, p. 363–364 et p. 371.
- Voir Paul A. Sabatier (sous la dir. de), Theories of the Policy Process, 2° éd., Boulder (CO), Westview Press, 2007. Voir aussi Michael Howlett, « Policy Development as Decision-Making Process », Canadian Public Policy: Studies in Style and Process, Toronto, University of Toronto Press, 2013, p. 12-36.
- Les idées sous-jacentes ayant servi à élaborer un tel modèle proviennent aussi de diverses sources et discussions, y compris un excellent mémoire de recherche rédigé par un universitaire chercheur israélien. Voir Kobi Michael, «The Dilemma behind the Classical Dilemma of Civil—Military Relations:

- The 'Discourse Space' Model and the Israeli Case during the Oslo Process », *Armed Forces & Society*, vol. 33, n° 4, juillet 2007, p. 518-546.
- Dans les ouvrages spécialisés, le modèle axé sur les étapes a différents noms, y compris « modèle linéaire », « modèle progressif heuristique » ou « cycle des politiques publiques ». Pour obtenir une description, voir Peter DeLeon, « The Stages Approach to the Policy Process: What has it done, Where is it going? », Sabatier, Theories of the Policy Process, p. 19-34. Pour les avantages du modèle, voir la discussion dans Jonathan Craft, « Conceptualizing the Policy Work of Partisan Advisers », Policy Sciences, vol. 48, n° 2, juin 2015, p. 137.
- Howlett, évoquant les idées de Harold Lasswell, dans « Policy Development as Decision-Making Process », Analyses de Politiques, p. 32-33.
- 12 Ces cadres très haut placés de la fonction publique comprennent le greffier du Conseil privé (le fonctionnaire le plus haut placé du Canada), le conseiller à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) auprès du PM et le conseiller en matière de politique étrangère et de défense (CPED) auprès du premier ministre. Dans la présente étude, j'emploie la définition de « conseillers politiques partisans » que Jonathan Craft a adoptée : il s'agit des personnes rémunérées et non élues qui ont bénéficié d'une nomination partisane, assument des fonctions reconnues en matière d'élaboration de politiques et travaillent au cabinet d'un représentant élu tel que le min DN ou le PM. Voir Craft, « Conceptualizing the Policy Work of Partisan Advisers ».
- La littérature américaine emploie l'expression « fossé civilo-militaire » [TCO] pour décrire les malentendus dichotomiques entre les paliers politique (civil) et militaire. Voir Rosa Brooks, How Everything Became War and How the Military Became Everything, Toronto, Simon & Schuster, 2016, p. 309-310.
- 14 Un bon exemple de cette réalité réside dans les pressions que les gouvernements britannique et américain ont exercées sur le gouvernement du Canada pendant qu'il réfléchissait à sa position et à la décision qu'il prendrait quant à sa participation éventuelle à l'intervention militaire contre l'Iraq en 2003. Ces pressions ont amené le Premier ministre Chrétien à faire une annonce immédiate à la Chambre des communes. Voir Eddie Goldenberg, Comment ça marche à Ottawa, Montréal, Fides, 2007 p. 9-17
- 15 Idéalement, une troisième dimension devrait être ajoutée à cette figure pour représenter les nombreuses interactions avec les hauts fonctionnaires d'autres ministères, tels qu'AMC en ce qui concerne les opérations internationales, ou Sécurité publique Canada pour les opérations nationales.
- Bien qu'en anglais, les adjectifs « civil » et « civilian » soient employés l'un pour l'autre dans les ouvrages spécialisés, le mot anglais « civil » (qui désigne l'autorité civile élue) convient mieux au Canada et est employé dans tout le présent article. En français, les deux mots anglais se traduisent par « civil ».
- 17 Huntington, *The Soldier and the State*, p. 7-18, pour la discussion sur la théorie du contrôle objectif.
- 18 *Ibid*, p. 71.
- En particulier, voir Rebecca L Schiff, « Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance », *Armed Forces & Society*, vol. 22, n° 1, octobre 1995, p. 7–24; et Peter D. Feaver, « Crisis as Shirking: An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations », *Armed Forces & Society*, vol. 24, n° 3, avril 1998, p. 407–434.
- 20 Christopher P. Gibson, « Enhancing National Security and Civilian Control of the Military:

- A Madisonian Approach », dans American Civil-Military Relations: The Soldier and the State in a New Era, Suzanne C. Nielsen and Don M. Snider (sous la dir. de), Baltimore MD, Johns Hopkins UP, 2009, p. 242.
- 21 Yoram Peri, Generals in the Cabinet Room: How the Military Shapes Israeli Policy (Washington D.C: U.S. Institute of Peace Press, 2006), pp. 5-7.
- Je me sers de la définition simple de Richard Betts sur la stratégie : « Un plan sur l'utilisation de moyens militaires pour parvenir à des buts politiques. La stratégie fait le pont entre la politique élaborée en haut lieu et le niveau plus bas des opérations. » [TCO] Richard K. Betts, « Is Strategy an Illusion? », International Security, vol. 25, n° 2, automne 2000, p. 5-50. L'explication la plus récente du mot « stratégie » trouvée dans la doctrine canadienne est semblable. MDN, Chef du développement des Forces, Le processus de planification opérationnelle des FC (PPO), Publication interarmées des Forces canadiennes 5.0 (PIFC 5.0), Modificatif 2, Ottawa, MDN, avril 2008, para 106, p. 1-3.
- Risa Brooks, « Paradoxes of Professionalism: Rethinking Civil-Military Relations in the United States », *International Security*, vol. 44, nº 4, avril 2020, p. 11-12.
- 24 Nikolas K. Gvosdev, "Should Military Officers Study Policy Analysis," *Joint Force Quarterly* 76 (1^{er} trimestre 2015): p. 33.
- 25 John F. Kennedy, « National Security Action Memorandum No. 55 », Washington, The White House, 28 juin 1961.
- 26 Brooks, « Paradoxes of Professionalism », p. 18.
- 27 Douglas L. Bland, « A Unified Theory of Civil-Military Relations », Armed Forces & Society, vol. 26, nº 1, octobre 1999, p. 7–25.
- 28 Hew Strachan, The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective (Cambridge, R.-U., Cambridge University Press, 2013), p. 77.
- 29 Eliot A. Cohen, Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime (New York: Simon & Shuster, 2002), pp. 208-224.
- 30 La littérature sur ce sujet est assez riche. Deux analyses clés qui portent sur les relations civilo-militaires et la stratégie comprennent les suivantes: Hew Strachan, « Conclusion », J.B.A. Bailey, Richard Iron et Hew Strachan (sous la dir. de), British Generals in Blair's Wars, Burlington (VT), Ashgate, 2013, p. 327-346; et Matthew Moten, « Rumsfeld Assumptions », chapitre 12, Presidents and Their Generals: An American History of Command in War, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press, 2014, p. 340-368.
- 31 Le gouvernement du R.-U. a commandé plusieurs études importantes sur ce thème et une enquête nationale pour examiner la stratégie et les décisions relatives à la guerre en Iraq. Voir notamment, Committee of Privy Counsellors, The Report of the Iraq Inquiry, Londres, The Stationary Office, octobre 2016.
- C'est là un autre domaine de la littérature universitaire et professionnelle qui a pris de l'ampleur depuis la guerre de 2003 en Iraq. Voir notamment William E. Rapp, « Civil-Military Relations: The Role of Military Leaders in Strategy Making », Parameters, vol. 45, n° 3, automne 2015, p. 13–26; D.S. Travis, « Saving Samuel Huntington and the Need for Pragmatic Civil-Military Relations », Armed Forces & Society, vol. 43, n° 3, juillet 2017, p. 395–399; Damon Coletta et Thomas Crosbie, « The Virtues of Military Politics », Armed Forces & Society, p. 47, n° 1, janvier 2021, p. 3–24.
- 3 Le général Sir Mike Jackson, réfléchissant aux expériences qu'il a vécues à titre de comman-

- dant supérieur de l'OTAN, dans « The Realities of Multi-national Command: An Informal Commentary », Gary Sheffield et Geoffrey Till (sous la dir. de), *The Challenges of High Command: The British Experience*, New York, Palgrave Macmillan, 2003, p. 163.
- 34 MDN, Le processus de planification opérationnelle des FC (PPO), par. 402, p. 4-1. Les italiques sont ajoutés.
- 35 Parti libéral du Canada, Changer ensemble: Le bon plan pour renforcer la classe moyenne, Ottawa, 2015, p. 78.
- 36 Entrevue confidentielle. Voir aussi Steve Chase, « Kurdish fighters call Trudeau plan to withdraw CF-18 fighter jets 'bad news' », Globe and Mail, 21 octobre 2015. Voir le site https://www.theglobeandmail.com/news/politics/trudeaus-plan-topull-fighter-jets-out-of-iraq-bad-news-kurdishgovernment-says/article26912540/.
- 37 Justin Trudeau, Lettre de mandat du ministre de la Défense nationale, novembre 2015. Voir le site https://pm.gc.ca/fr/toutes-lettres-de-mandatarchivees.
- 38 Entrevue confidentielle avec un haut fonctionnaire fédéral, 1^{er} mars 2021.
- 39 L'opération IMPACT fait partie de l'approche pangouvernementale du Canada au Moyen-Orient. Voir le site Web du MDN: https:// www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/ services/operations/operations-militaires/operations-en-cours/operation-impact.html.
- 40 CBC News, « ISIS airstrikes by Canada to end by Feb. 22, training forces to triple », 8 février 2016. Voir le site https://www.cbc.ca/news/politics/justin-trudeau-canada-isis-fight-announcement-1.3438279.
- 41 Parti libéral du Canada, Changer ensemble, p. 69. Voir aussi les lettres de mandat de novembre 2015 adressées au ministre de la Défense nationale et à la ministre des Affaires étrangères.
- 42 Michelle Zilio, « Canada commits up to 600 soldiers for peacekeeping », *The Globe and Mail*, 26 août 2016, article mis à jour le 16 mai 2018. Voir le site https://www.theglobeandmail.com/news/politics/ liberals-peacekeeping-mission/article31570609/.
- 43 Entrevue avec le Vam (à la retraite) Bob Davidson, 4 décembre 2020.
- 44 Cette entité a fait l'objet d'une réorganisation et s'appelle aujourd'hui Commandement opérationnel interarmées du Canada (COIC).
- 45 Entrevue avec le Lgén (à la retraite) Marc Lessard, 18 février 2021, entrevue confidentielle avec un officier militaire supérieur, le 20 février 2020, et discussion du général Walt Natynczyk avec l'équipe du Programme de la sécurité nationale, le 16 mai 2012. Texte employé avec l'autorisation de l'intéressé.
- 46 Site Web du MDN, https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/services/operations/operations-militaires/achevees-recemment/operation-hestia.html.
- 47 Entrevues confidentielles.
- 48 Philip Authier, "Legault appeals to doctors' sense of duty; It's 'a national emergency,' premier says in calling for help at CHSLDs," *Montreal Gazette*, 16 avril 2020, p. A 1.
- 49 Entrevues confidentielles.
- 50 Jean Chrétien, discours intitulé « I promise you that we will win », Ottawa Citizen, 8 octobre 2001, p. A 4. Voir aussi Canadian Broadcasting Corporation (CBC), The National Feature Documentary, The Road to Kandahar, 16 octobre 2006. Le documentaire n'est plus accessible sur Internet.
- 51 Entrevue avec le général (à la retraite) Ray Henault, le 26 février 2020. L'équipe de reconnaissance comprenait deux officiers généraux et un amiral de la Marine.

- 52 Le concept du pays-cadre de l'OTAN est expliqué dans l'article de Franklin D. Kramer, « NATO's Framework Nations: Capabilities for an Unpredictable World », dossier d'information, Conseil de l'Atlantique Nord, avril 2014.
- 53 Entrevues confidentielles avec de hauts fonctionnaires du gouvernement. Sur le rôle du Canada
 dans le cadre de la mission d'efP de l'OTAN
 en Lettonie, voir Christian Leuprecht, Alexandre
 Moens et Alexander Lanoszka, « Canada as
 Framework Nation », dans Lessons from the
 Enhanced Forward Presence, 2017-2020, NDC
 Research Paper No. 14, Rome, NDC, novembre
 2020, p. 45-52. Cet article mentionne aussi un
 appel téléphonique du président Obama au premier
 ministre Trudeau au cours duquel il a demandé au
 Canada d'assumer ce rôle de premier plan.
- 54 Murray Brewster, « anada to send troops to Latvia for new NATO brigade », CBC News, 30 juin 2016. Voir le site https://www.cbc.ca/news/ politics/nato-canadian-troops-baltics-1.3659814.
- 55 Entrevue avec le général (à la retraite) Tom Lawson, 22 janvier 2021. Le CSN s'appelle maintenant « conseiller à la sécurité nationale et au renseignement, ou CSNR auprès du premier ministre ».
- 56 L'édifice Langevin s'appelle maintenant « Édifice du cabinet du premier ministre et du Conseil privé ».
- L'annonce initiale concernait le déploiement des avions CF-18. Lee Berthiaume, « Canada to send CF-18s to Eastern Europe; Fighter jets to counter Russian 'militarism' in Ukraine conflict », Ottawa Citizen, 18 avril 2014, p. A 1. D'autres annonces sur d'autres contributions sont venues plus tard. Voir Steve Chase et Kim Mackrael, « Ottawa sends warship as 'reassurance' », Globe and Mail, 1et mai 2014, p. A 3.
- 58 Betts, « Is Strategy an Illusion? p. 38.
- Peter D. Feaver présente le concept controversé des officiers supérieurs se dérobant aux ordres dans son livre intitulé Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations, format de poche, Cambridge, MA, Harvard UP, 2005, p. 54-75.
- de J'ai employé la définition et l'explication adoptées par le brigadier-général Jeff Smith dans son excellente analyse sur le Canada et la guerre de participation : « Canadian Strategic Culture and Contribution Warfare: The Enduring Dilemma for the Chief of the Defence Staff », ouvrage inédit rédigé dans le cadre de son projet de recherche aux fins de l'obtention de la maîtrise en administration publique, Toronto, Collège des Forces canadiennes, 2019.
- 61 Strachan, The Direction of War, p. 45.
- Les interactions complexes existant entre le niveau stratégique de la Défense et des dirigeants militaires, celui des hauts fonctionnaires (Bureau du Conseil privé) et les paliers politiques ne sont abordées dans aucun des manuels de doctrine des FAC. On n'y trouve par ailleurs aucune analyse sur la façon dont les buts et les objectifs nationaux sont définis par le gouvernement. L'hypothèse de la doctrine actuelle des FAC est que, quand le gouvernement envisage de faire intervenir les forces armées, le CEMD recevra « un ensemble défini d'objectifs stratégiques nationaux » pour dresser ensuite des plans qui aideront à réaliser ces objectifs. Voir MDN, Service de la doctrine interarmées, Centre d'expérimentation des Forces canadiennes. PIFC 3-0 Les opérations, B-GJ-005-300/FP-002, Ottawa, Centre de guerre des Forces canadiennes, 2011, par. 107, p. 1-2.
- 63 Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie (CEDFCS), Un héritage déshonoré: Les leçons de l'affaire somalienne, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997, vol. 4, p. 1079. Les italiques sont ajoutés.

- 64 Ministère de la Défense nationale, B-GJ-005-000/ FP-002, PIFC-01 Doctrine militaire canadienne, Ottawa, MDN, 2011, p. 5-8.
- Ministère de la Défense nationale, B-GJ-005-500/FP-000, PIFC-05 Le processus de planification opérationnelle des FC (PPO), Modificatif 2, Ottawa, MDN, 2008, p. 1-9. La doctrine sur la planification au niveau stratégique fait partie du manuel sur le PPO, en particulier dans les pages 1-9 à 1-18. Cette doctrine comprend deux courts paragraphes sur les avis militaires du CEMD aux pages 1-13 et 1-16.
- 66 Ibid., préface du manuel.
- 67 Entrevues confidentielles.
- 68 Entrevues confidentielles. Voir aussi Rapp, « Civil-Military Relations », p. 19.
- 69 Voir la discussion sur ce thème dans l'allocution-thème qu'a prononcée le Lt-Gen David L. Goldfein, Director U.S. Joint Staff: « Providing 'Best Military Advice' as a Joint Leader » lors du sixième symposium annuel des chercheurs militaires et fédéraux, Brookings Institute, 17 mars 2015, dans le site https://www.brookings.edu/events/redefining-the-american-national-security-team-new-players-defenses-and-strategies/.
- 70 Le SMA(Politiques) un cadre supérieur civil est le principal haut fonctionnaire du MDN à qui il incombe d'aider les dirigeants du Ministère à formuler la politique opérationnelle et de gérer les relations de ce dernier avec les organismes centraux du gouvernement et les relations bilatérales et multilatérales en matière de défense.
- 71 Les principaux éléments des FAC sont l'Armée de terre, la Force aérienne, la Marine royale canadienne et les Forces d'opérations spéciales du Canada.
- 72 Entrevue avec le général Jonathan Vance, 24 juillet 2020.
- 73 Entrevue avec le Capv David Mazur, 29 septembre 2020, qui était alors officier militaire de l'EMIS et a participé à la planification de cette mission et à une des visites en 2017.
- 74 Lawrence Freedman, « On Military Advice », RUSI Journal, vol. 162, no 3, juin-juillet 2017, p. 18.
- 75 Douglas Young, Rapport au Premier ministre sur le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes, Ottawa, MDN, 1997, p. 33.
- 76 Pour lire une discussion détaillée sur les MC, voir Glen Milne, L'élaboration de politiques : Un guide sur le fonctionnement du gouvernement fédéral, Ottawa, Glen Milne, 2014, p. 42-44.
- 77 Ce comité du Cabinet s'apparente au UK COBRA Civil Contingencies Committee, qui existe depuis 1972. Voir le site https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cobr-cobra. L'auteur a essayé d'obtenir du BCP les attributions du GII, mais on lui a dit que le document était classifié « Secret » et que la distribution n'en était pas autorisée.
- 78 Entrevues confidentielles. Voir également « Le premier ministre Justin Trudeau convoque le Groupe d'intervention en cas d'incident », 21 février 2020. Voir le site https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/comptes-rendus/2020/02/21/premier-ministre-justin-trudeau-convoque-groupe-dintervention.
- 79 Entrevues confidentielles.
- 80 Entrevue avec le Mgén Trevor Cadieu, Directeur EMIS, 13 août 2020.
- 81 Milne, L'élaboration de politiques, p. 1.
 - La question de l'élaboration d'un processus en bonne et due forme a constitué l'objet d'une des principales critiques soulevées par la commission d'enquête sur l'Iraq au R.-U. au sujet des avis militaires et de la décision d'envoyer des troupes britanniques pour envahir l'Iraq. Voir The Report of the Iraq Inquiry: Executive Summary, p. 57.

- 83 En date de février 2020, il y avait 83 sousministres dans l'appareil gouvernemental fédéral : 38 sous-ministres et 48 sous-ministres délégués. Entrevue confidentielle.
- Au sujet de ces priorités initiales définies par les généraux Lawson et Vance, l'auteur travaillait alors au cabinet du CEMD et a participé à plusieurs discussions connexes avec les deux CEMD. Au sujet des comités de sous-ministres, voir le site https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/programmes/nominations/haute-fonction-publique/comites-sous-ministres.html.
- 85 Entrevues confidentielles avec de hauts fonctionnaires.
- 86 Le barème salarial et les avantages sociaux liés au poste de CEMD correspondent à ceux dont bénéficient les sous-ministres.
- 87 Chaque CEMD interviewé a confirmé que le PM et son cabinet avaient communiqué directement avec lui. Entrevues confidentielles.
- 88 Bill Graham, The Call of the World: A Political Memoir, Vancouver, On Point, 2016, p. 383.
- 39 Général Jonathan Vance, Conférence d'Ottawa sur la sécurité et la défense, 19 février 2016. CPAC – voir le site https://www.cpac.ca/fir/programs/podium/episodes/90006795/ – à la minute 46:00. Voir aussi Lee Berthiaume, « Top soldier defends Iraq mission as non-combat, says he's expert on 'what is combat' », National Post, 19 février 2016. Soulignons que la citation attribuée dans cet article au général Vance est légèrement incorrecte. Voir le site https://nationalpost.com/ news/politics/top-soldier-defends-iraq-mission-asnon-combat-says-hes-expert-on-what-is-combat.
- 90 Voir Graham, The Call of the World, p. 382-383. Voir aussi Janice Stein et Eugene Lang, « Blame Hillier », Maclean's, 15 octobre 2007, p. 24-28.
- Ol Voir les discussions dans l'article de Coletta et de Crosbie, intitulé « The Virtues of Military Politics », et celui de Jim Golby et de Mara Karlin, intitulé « The Case for Rethinking the Politicization of the Military », Brookings, 12 juin 2020, dans le site https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/06/12/the-case-for-rethinking-the-politicization-of-the-military/.
- 92 Voir la fascinante analyse de Y.F. Reykers et de Daan Fonck, intitulée « No Wings Attached? Civil-Military Relations and Agent Intrusion in the Procurement of Fighter Jets », Cooperation and Conflict, vol. 55, no 1, mars 2020, p. 66–85.
- 93 Entrevue confidentielle.
- 94 Colin S. Gray, The Future of Strategy, Cambridge, UK, Polity, 2015, p. 43.
- 95 Walt Natynczyk, présentation devant le Programme de sécurité nationale au Collège des Forces canadiennes, à Ottawa, 25 octobre 2018. Avec l'autorisation de l'intéressé.
- 96 Peri, Generals in the Cabinet Room, p. 13.
- 97 Hugh Segal, cité dans Nalisha Asgarali, "The Role of Modern Political Staff," The Public Policy & Governance Review, 17 novembre 2016.
- 98 Entrevue confidentielle.
- 99 Voir la discussion dans Brooks, How Everything Became War, p. 309-315.
- 100 Entrevues confidentielles avec plusieurs hauts fonctionnaires.
- 101 L'expression "le droit de se tromper" dans les relations civilo-militaires est attribuée à Peter Feaver. Armed Servants. p. 5-7.
- 102 Freedman, On Military Advice, pp. 17-18.
- 103 Stephen Harper, cité dans l'article de Mike Blanchfield, intitulé « Harper defends Afghan mission », Kingston Whig Standard, 8 mars 2006, p. 14.
- 104 Entrevue confidentielle avec un ancien CEMD.
- 105 Entrevue confidentielle avec un ancien CEMD.



La délégation iranienne demeure absente lors d'une conférence sur l'énergie nucléaire à Abu Dhabi, aux Émirats arabes unis, le 30 octobre 2017.

La puissance intelligente tous azimuts de l'Iran dans la zone grise

par Chelsea Braybrook

Le lieutenant-colonel Chelsea Braybrook, CD, ing., M.Sc.A., MED, était l'officier des opérations (G3) du 1er Groupe-brigade mécanisé du Canada, basé à Edmonton, en Alberta, avant d'être muté au quartier général de l'Armée canadienne à titre de Directeur de l'état-major de l'Armée à partir de juin 2021. Le lieutenant-colonel Braybrook est officier au sein du Princess Patricia's Canadian Light Infantry, et avant d'occuper son dernier poste d'officier d'état-major de bureau, elle a assumé le commandement de la compagnie Bravo du 1er Bataillon dans le cadre d'opérations nationales et expéditionnaires. Elle aspire à continuer d'acquérir des connaissances et s'efforce de terminer son doctorat en sciences sociales à l'Université Royal Roads. Le lieutenant-colonel Braybrook tente d'être drôle, mais selon elle, n'y arrive pas souvent.

Introduction

epuis 1953, les États-Unis d'Amérique, surnommés le *Grand Satan* dans la République islamique d'Iran, se sont ingérés à maintes reprises dans les affaires de l'Iran, ce qui leur a valu l'épithète. Les États-Unis ont parrainé le renversement, en 1953, du régime de Mossaddegh. Ils ont soutenu le Shah durant les vagues de répression et ils se sont immiscés dans le parcours de l'Ayatollah Khomeini vers la révolution. Et ce n'est que le début!! En effet, les

leaders américains, après la révolution de 1979, ont bâclé le sauvetage des otages de l'ambassade durant l'opération Eagle Claw, ont soutenu l'Iraq au cours de la guerre Iran-Iraq, ont imposé des sanctions économiques et ont de plus été mêlés au scandale entourant l'affaire Iran-Contra². Plus récemment, les politiciens américains ont affublé les unités militaires et les dirigeants iraniens de l'étiquette de terroristes et ils ont inclus l'Iran dans l'Axe du mal au même titre que la Corée du Nord et l'Iraq. Ils se sont également retirés de l'Accord sur le nucléaire iranien chapeauté par Obama et ont diffusé des menaces à partir du compte Twitter de l'ancien président des États-Unis (POTUS) (@realDonaldTrump³). L'expression Grand Satan a d'abord été utilisée par l'Ayatollah Khomeini durant la crise des otages en Iran en 1979 alors qu'il accusait les États-Unis d'impérialisme. L'Ayatollah Khomeini a vu les Américains exercer un pouvoir coercitif - économique et militaire - dans tout le Moyen-Orient et parrainer ce qu'il considérait comme de la corruption dans le monde entier⁴. Bien que d'autres puissances mondiales aient également mené des ingérences en Iran, aucune n'a été plus influente que les États-Unis, qui ont réussi à isoler efficacement la République islamique du reste du monde depuis la révolution de 1979. Étant donné la constante implication des États-Unis au Moyen-Orient, on considère, aux fins uniquement de l'argumentaire dans le présent article, qu'ils sont inclus dans la région. Malgré son isolement, l'Iran demeure une puissance au Moyen-Orient. Il exerce le pouvoir



L'Ayatollah Khomeini, chef de la révolution iranienne (au centre), vers 1978-1979.

grâce à son économie qui repose sur le pétrole, à sa force militaire permanente (la huitième plus grande au monde), à un réseau de clients politiques et militants dans tout le Moyen-Orient ainsi qu'à une culture et à un système politique attrayants pour plusieurs acteurs dans la région⁵. Le présent article est axé sur la puissance de l'Iran au Moyen-Orient du point de vue du modèle de la « puissance intelligente » (*smart power*) de Joseph Nye.

Diplômé de Harvard, Joseph Nye a beaucoup écrit sur la puissance des États-Unis à l'époque de la Guerre froide et de

l'après-Guerre froide. Il y a près de 30 ans, dans son ouvrage Le leadership américain, il a souligné que « la puissance devient moins fongible, moins coercitive et moins tangible⁶. » Nye y présentait pour la première fois son concept de puissance souple, défini comme le « pouvoir de cooptation - qui s'efforce d'obtenir des autres qu'ils veuillent la même chose que vous », grâce à l'attraction et à l'idéologie⁷. Dans l'ouvrage, et ultérieurement dans le livre Soft Power, Nye répondait aux critiques et au public américain qui croyaient que la puissance de leur pays périclitait8. Visant à s'éloigner du biais matérialiste selon lequel la puissance est coercitive, ses travaux portent sur la gamme de facteurs d'influence en dehors de la coercition et du paiement – ou « la carotte et le bâton » – qui comprend la puissance au moyen de l'attraction, ou « puissance souple » (soft power⁹.) Plus récemment, Nye a peaufiné son modèle de la puissance souple afin de lutter contre la perception erronée selon laquelle la puissance souple peut, à elle seule, permettre d'élaborer une politique étrangère efficace10. Il appelle son plus récent modèle, qui combine la puissance coercitive et la puissance souple, la « puissance intelligente ». Dans le cadre des stratégies

liées de la puissance intelligente, les États combinent la puissance coercitive et la puissance souple pour optimiser l'équilibre entre la coercition, le paiement et l'attraction¹¹. Les États reconnaissent que ni la puissance coercitive ni la puissance souple ne peut entièrement remplacer l'autre, et que les deux types de puissance sont nécessaires, dans une certaine mesure, pour atteindre les objectifs stratégiques des États¹².

Bien que le modèle de Nye repose sur les États-Unis, son concept de puissance intelligente vise une approche globale et

multidimensionnelle pour cultiver le pouvoir étatique, aux niveaux économique, militaire et militant, culturel et idéologique¹³. Si la superpuissance mondiale – les États-Unis – exerce la puissance intelligente, il apparaît donc logique que les puissances opposées et les puissances régionales adoptent des stratégies semblables, même si celles-ci sont asymétriques. La stratégie de puissance régionale de l'Iran constitue un exemple prudent d'une réponse à la puissance intelligente des États-Unis, concept que les autorités iraniennes ont compris par elles-mêmes, bien avant les avertissements récents qu'a gazouillés l'ancien président.



Le professeur Joseph Nye en 2012.

Photo/ltsuo Inouye/701118152141

M. Eric Ouellet, Ph. D., et M. Pierre Pahlavi, Ph. D., universitaires canadiens et professeurs titulaires en études de la défense au Collège militaire royal du Canada, ont décrit la version iranienne de la puissance intelligente comme une « puissante stratégie d'influence tous azimuts qui consiste à utiliser tous les moyens disponibles, tout en ayant recours le moins possible à la violence¹⁴ » [TCO]. L'Iran cherche progressivement à remettre en question l'ordre mondial actuel, au moyen d'une stratégie à faible risque et peu coûteuse qui évite un conflit militaire conventionnel de front de grande envergure en demeurant sous le radar de la communauté internationale dans la zone grise ambiguë, c'est-à-dire les domaines des affaires internationales où il est extrêmement difficile d'établir la responsabilité, et donc de prendre des mesures punitives¹⁵. Bien que les clients militaires iraniens attirent souvent le plus d'attention médiatique, Ouellet et Pahlavi remarquent que l'une des erreurs communes consiste à mettre l'accent seulement sur leurs manifestations violentes – soit la pointe de l'iceberg – sans faire de lien avec leurs extrémités inférieures douces et non-cinétiques. En gardant cela en tête, la violence durant l'invasion américaine de l'Iraq en 2003 – la pointe de l'iceberg – a créé une excellente occasion pour l'Iran de poursuivre les objectifs de sa politique étrangère dans la région sur le plan économique et diplomatique en améliorant les relations avec les États. Depuis 2003, l'Iran a exercé une puissance intelligente au Moyen-Orient pour contrer le déséquilibre des pouvoirs suscité par les États-Unis, et ce, grâce à la mise en œuvre délibérée d'une stratégie tous azimuts de la zone grise en matière de politique étrangère. La participation iranienne en Iraq après son invasion, le soutien par l'Iran du régime al-Assad pendant la guerre civile en Syrie et les relations de l'Iran avec les rebelles houthis durant la guerre civile véménite sont des exemples d'activités prouvant l'existence de la stratégie iranienne tous azimuts; ces activités, habituellement menées selon la stratégie de la zone grise sans trop y déroger, montrent que la stratégie de puissance régionale de l'Iran après 2003 s'avère justement très intelligente.

La stratégie de puissance intelligente de la République islamiste d'Iran

es dirigeants iraniens agissent de facon rationnelle et pragmatique¹⁶. Ils veulent ce que d'autres leaders souverains souhaitent : l'intégrité territoriale et l'absence d'ingérence étrangère dans leurs affaires, essentiellement la souveraineté envisagée par l'ordre social westphalien¹⁷. Cependant, en raison d'incessantes ingérences, on leur a refusé une souveraineté complète dans le monde moderne. Par conséquent, les dirigeants iraniens ont préféré agir à titre d'État transwestphalien, dans le sens qu'ils tirent des avantages du statut d'État « normal », mais ont tendance à tester les limites du système chaque fois que cela s'avère possible et avantageux¹⁸. C'est la façon de l'Iran de combattre, en restant dans une zone grise, le statu quo de l'ordre international. Autrement dit, les dirigeants iraniens respectent les règles afin de survivre, mais ils utilisent des moyens irréguliers pour obtenir des avantages, sans que cela soit trop apparent¹⁹. Les stratégies nationales de l'Iran ont tendance à demeurer sous le radar international étant donné que la survie du pays en dépend; la dernière chose que les dirigeants souhaitent, c'est de confronter les États-Unis ou Israël dans le cadre d'une guerre totale sur leurs propres territoires, même s'ils veulent tirer profit de certains avantages habituellement associés aux victoires à la suite de guerres²⁰. De cette façon, les activités des dirigeants à Téhéran ne franchissent pas les lignes rouges, on évite la guerre ouverte et on favorise l'ambiguïté pour entraîner le chaos et la confusion chez les opposants westphaliens de l'Iran. Essentiellement, les opérations en zone grise constituent la norme²¹.

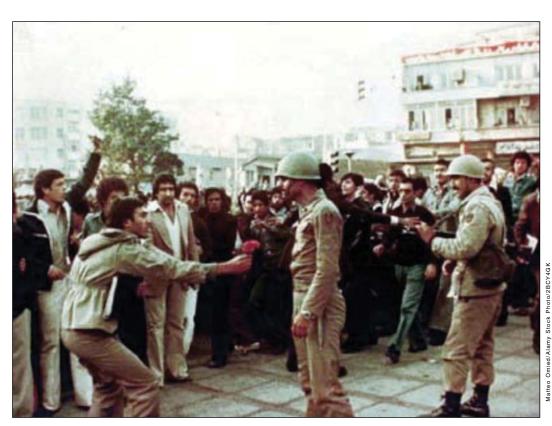
Le recours de l'Iran à une stratégie tous azimuts dans l'ensemble du spectre, largement mise en œuvre en zone grise, a été couronné de succès. La stratégie de politique étrangère iranienne, axée sur des objectifs à long terme, s'avère très ingénieuse, d'une

> manière nouvelle et tout à fait particulière à l'Iran, en raison des circonstances qui lui sont propres. En ce qui concerne la puissance coercitive, les dirigeants iraniens ont mis sur pied des forces militaires conventionnelles robustes qui sont optimisées pour assurer une dissuasion régionale. Les clients politiques et militants sont maintenus au moyen du Corps des Gardiens de la révolution islamique (CGRI) et sa sous-unité, la Force Qods (FQ), et de l'aide économique est fournie tant ouvertement que secrètement aux groupes politiques et aux clients militants dans la région²². En ce qui



La prestation du serment de ratification du traité de Münster (alias traité de Westphalie) en 1648, par Gerard Ter Borch.

concerne la puissance souple, le programme révisionniste de la République islamique et l'image de « champion de l'opprimé » sont très attrayants pour d'autres acteurs au Moyen-Orient²³. Depuis la révolution islamique de 1979, l'Iran a montré de façon manifeste qu'il n'était pas la marionnette des États-Unis et qu'il était possible de modifier l'ordre international au Moyen-Orient en laissant un moindre rôle aux États-Unis et à leurs alliés dans l'avenir24. L'Iran envisage un avenir différent pour le Moyen-Orient, un avenir défini par le panislamisme et l'anti-américanisme²⁵. Dans cette perspective, l'Iran mettrait fin à des décennies d'isolement imposé par les États-Unis, jouerait un rôle beaucoup plus important dans la région, contrôlerait les



Protestation pendant la révolution iranienne, aussi appelée la révolution islamique de 1979.

marchés économiques et profiterait d'une réelle liberté et d'une indépendance mondiale²⁶. L'Iran serait également respecté à l'échelle internationale à titre de superpuissance régionale du Moyen-Orient²⁷. Les dirigeants iraniens adoptent une vision à long terme afin d'atteindre ces objectifs stratégiques, et leur stratégie tous azimuts est prudente et opportuniste.

Tout recours à la puissance à l'extérieur des frontières iraniennes comporte un risque d'excès ainsi qu'un risque de ressentiment de la part des gouvernements et des populations que les dirigeants iraniens cherchent à influencer. Les dirigeants iraniens sont bien conscients de leur position dans un Moyen-Orient majoritairement arabe, et traditionnellement, leurs adversaires font vibrer sans difficulté la fibre nationaliste arabe chaque fois que l'influence de l'Iran obtient un appui de façon rapide et visible et/ou à l'échelle internationale²⁸. Israël et l'Arabie saoudite, les principaux adversaires de l'Iran, sont des proches alliés des États-Unis. Comme l'Iran « a peu d'alliances et de relations amicales avec les États avoisinants, les leaders révolutionnaires iraniens ont cherché à forger des alliances au niveau sous-étatique²⁹ » [TCO]. Lorsque la seule possibilité pour un État de nouer des alliances est de se tourner vers des acteurs sous-étatiques, il est difficile, voire impossible, dans une région telle que le Moyen-Orient de tirer profit ouvertement de ces alliances. Pour ces raisons, l'isolement de l'Iran nécessite une stratégie en zone grise, et depuis l'invasion de l'Iraq par les États-Unis en 2003, on a pratiquement offert à l'Iran trois excellentes occasions d'accroître sa puissance régionale en Iraq, en Syrie et au Yémen.

L'intervention iranienne au sein de l'Iraq après l'invasion (2003-2015)

L'histoire commune de l'Iran et de l'Iraq après la révolution islamique de 1979 est marquée par la violence et représente une préoccupation constante chez les dirigeants iraniens. Selon ces derniers, dans un monde idéal, l'Iran et l'Iraq auraient une

relation bilatérale qui changerait l'architecture de la sécurité et de l'économie du golfe Persique pour faire contrepoids à la présence américaine au Moyen-Orient³⁰. Afin que la vision iranienne de l'avenir puisse se concrétiser, on doit préserver l'intégrité territoriale de l'Iraq, et celui-ci doit devenir un État viable et indépendant³¹. En fin de compte, l'invasion de l'Iraq par les forces américaines en 2003 a créé une occasion remarquable pour l'Iran, bien que, selon toutes les probabilités, ni les États-Unis ni l'Iran n'aient connu la portée de cette occasion en 2003.

L'invasion américaine de l'Iraq en 2003 a mis fin au règne de 35 ans du régime baasiste de Saddam Hussein, un régime irrémédiablement hostile à Téhéran, et a fourni l'occasion aux partis de l'opposition chiite, comme le Parti Dawa, d'entrer dans l'arène politique iraquienne³². À court terme, l'invasion américaine a remporté un succès militaire tactique, mais à long terme, elle a créé un vide au niveau du pouvoir en Iraq, et ce vide devait être rempli. Au cours des années suivant l'invasion, la violence sectaire et le chaos ont fait rage. En conséquence, on a mis sur pied des milices que les États-Unis ne pouvaient ni influencer ni contrôler, et le crime organisé a commencé à prospérer étant donné que le gouvernement iraquien n'a pas été en mesure de mener ses activités et même de fournir des services de base³³.

« C'est à ce moment-là, soit en avril 2003, que les États-Unis ont créé les problèmes les plus fondamentaux en Iraq. À ce stade, ils avaient détruit la tyrannie de Saddam Hussein, et il n'y avait rien pour la remplacer, rien pour remplir le vide militaire, politique et économique dont l'effondrement du régime était la cause. Résultat : les États-Unis avaient créé un État défaillant et une absence de pouvoir³⁴. » [TCO].

Dans ce vide, le CGRI, la FQ et d'autres clients militants iraniens ont été en mesure d'entrer en Iraq, d'infiltrer les milices

et d'acquérir de l'influence pour Téhéran, jetant ainsi les bases d'un plus grand rôle joué par la majorité chiite iraquienne dans l'avenir de la politique du pays. Cette occasion s'est traduite par une économie d'exportation vers l'Iraq, alors que les investisseurs internationaux étaient moins enclins à investir, en raison de la sécurité déficiente et de la faiblesse de la primauté du droit dans le pays³⁵. L'état de piètre sécurité de l'Iraq ne préoccupait pas outre mesure les dirigeants iraniens étant donné que ces derniers avaient les moyens de protéger leurs investissements par le biais des activités du CGRI et de la FQ. Ces investissements ont atteint les milliards de dollars en 2007, à un moment crucial pour l'économie iraquienne; ils incluaient le commerce ainsi que le développement de l'infrastructure et de sites religieux³⁶.

Entre 2006 et 2007, la jeune démocratie iraquienne était incertaine, et la violence sectaire avait atteint son apogée dans l'Iraq de l'après-invasion³⁷. La structure et les processus démocratiques de l'Iraq étaient tout nouveaux. Les dirigeants iraniens avaient un intérêt particulier à assurer le succès du gouvernement émergent étant donné que cette nouvelle génération de l'élite iraquienne se montrait plus amicale envers l'Iran. Les dirigeants iraniens ont tiré profit de cette occasion pour continuer à influencer le processus de débaasification et à habiliter les chiites dans le pays, principalement par l'entremise du Conseil suprême islamique iraquien, le Parti Dawa et les Sadristes, qui avaient tous des relations de longue date avec Téhéran³⁸. L'Iran a également offert du soutien à la brigade Badr du CGRI et à l'armée du Mahdi de Moqtada al-Sadr, de même qu'à d'autres milices iraquiennes. À l'origine, le soutien en matière de finances, d'équipement et d'instruction était le bienvenu étant donné que ces groupes se disputaient le pouvoir. Cependant, comme la violence sectaire s'intensifiait, le soutien de l'Iran apporté aux milices a glissé vers la zone grise, et son soutien aux entités politiques s'est accru pour éviter que sa réputation ne soit irrémédiablement entachée dans la région³⁹.

Après l'invasion de 2003, l'Iran a réussi à accroître sa puissance intelligente en Iraq, vu les contraintes liées à l'isolement et à la faible économie. Avant l'invasion, l'Iran n'avait pratiquement aucun moyen de façonner les politiques à Bagdad, dirigée par Saddam; il peinait à pénétrer le marché, et en raison de son passé tumultueux, il était vu d'un mauvais œil par de nombreux Iraquiens. Cependant, après l'invasion, les partis politiques chiites soutenus ont conservé des liens avec Téhéran et ont été façonnés en sa faveur. En gros, l'Iran a obtenu un plus grand accès aux marchés iraquiens, et de nombreux Iraquiens avaient une perception positive de l'Iran, en raison de leur appui à la politique et à l'économie iraquiennes ainsi que de leur rôle visant à éviter la domination américaine après l'invasion de l'Iraq⁴⁰.

Après l'invasion de l'Iraq, les dirigeants iraniens ont utilisé une série de leviers pour s'assurer de garder intact le processus politique naissant de Bagdad, de maintenir l'intégrité territoriale iraquienne et d'accroître l'influence iranienne. La puissance intelligente de l'Iran a atteint son apogée de 2006 à 2007, puis a entamé un déclin constant; les Iraquiens ont en effet commencé à se montrer méfiants envers les intentions des Iraniens vu l'ampleur de l'implication iranienne dans leurs affaires⁴¹. L'Iran aurait remporté davantage de succès en Iraq si ses contributions avaient été plus nuancées et plus harmonisées avec sa stratégie tous azimuts de la zone grise. En dépit de ce fait, les dirigeants iraniens ont pu jouir d'avantages économiques plus nombreux et d'une influence politique accrue dans l'Iraq post-invasion en raison de leurs actions durant cette période.

Le soutien au régime al-Assad durant la guerre civile en Syrie (2011-2017)

L'implication iranienne en Syrie a grandement différé de celle en Iraq, en raison principalement du recours de l'Iran à la puissance coercitive militante en Syrie; cependant, ces efforts correspondaient quand même à la stratégie tous azimuts de la zone grise. Aujourd'hui, la guerre civile en Syrie fait toujours rage, malgré la cessation des hostilités en 2017⁴². Les combats ont commencé en 2011 après que les forces de sécurité du président Bashar al-Assad à Damas eurent tiré sur des manifestants du Printemps arabe. Le conflit, devenu chao-

tique et violent, a rapidement fait entrer en jeu les forces du gouvernement loyales à al-Assad, l'Armée syrienne libre, les Forces démocratiques syriennes, Al-Qaïda Levant ou sur le front d'al-Nusra, et l'État islamique en Iraq et au Levant (Daesh⁴³.) La politique étrangère iranienne, qui appuyait le régime d'al-Assad depuis le début des hostilités, a permis de procurer des forces à la Syrie, de former ses soldats et de lui fournir du renseignement, de l'équipement des fonds.



Objets en feu dans le nord de la Syrie en raison de la guerre civile, de la révolution et du bombardement, janvier 2019.

En effet, les dirigeants iraniens ne peuvent se permettre de laisser la Syrie aux mains de Daesh ou de la voir se désintégrer le long des lignes sectaires et ethniques, car ce serait une menace existentielle à la sécurité nationale iranienne⁴⁴. En fait, Mehdi Taheb, ancien commandant du CGRI, a décrit la Syrie comme étant plus importante pour la sécurité de l'Iran que sa propre province du Khouzistan⁴⁵.

À l'origine, en 2011, le soutien iranien au régime d'al-Assad relevait de la stratégie de la zone grise; il était grandement dissimulé, ambigu et il visait à assurer l'instruction et à fournir de l'aide⁴⁶. De 2014 à 2016, période qui a coïncidé avec l'augmentation de la violence et des succès tactiques de Daesh en Syrie, la participation de l'Iran est devenue manifeste. Le major-général Quassem Soleimani, alors à la tête de la FQ avant d'être tué au cours d'une frappe aérienne américaine à l'aéroport de Bagdad en janvier 2020⁴⁷, s'est rendu en Syrie de concert avec des troupes iraniennes du CGRI et de la FQ et de membres du Hezbollah, et tous portaient des uniformes et des insignes distinctifs⁴⁸. Du point de vue de la Syrie, l'Iran peut représenter une puissance hésitante. Néanmoins, les dirigeants iraniens n'avaient pas le choix d'intervenir à l'étranger pour arrêter Daesh avant qu'il n'affermisse sa puissance réelle et ne menace la République islamique dans son propre territoire⁴⁹.

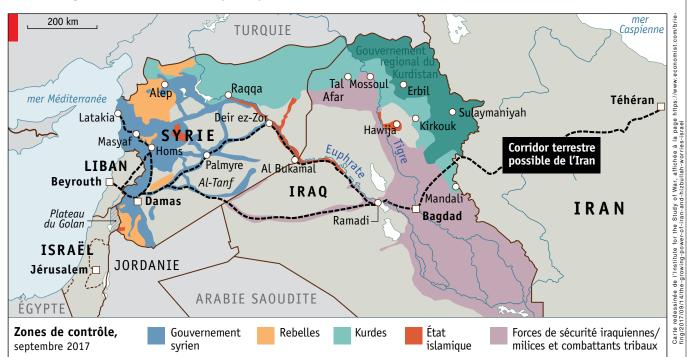
Selon ce critère, la projection par l'Iran d'une puissance coercitive en Syrie s'est avérée efficace. Le déploiement de la FO et du Hezbollah en Syrie a été effectué de façon secrète et progressive. Étant donné les nombreuses factions participant à la guerre civile en Syrie de 2011 à 2014, la portée de la contribution iranienne n'a pas été bien comprise, et bon nombre des mesures prises par l'Iran sont demeurées sous le radar de la communauté internationale. Sept ans plus tard, après une série de renforcements progressifs, les forces armées iraniennes disposaient d'une base militaire permanente située à huit miles au sud de Damas. Si la base avait été établie en 2011, les puissances occidentales en auraient été grandement alarmées et elles auraient peut-être même entrepris une action manifeste⁵⁰. La stratégie de l'Iran consistant à lentement mettre en place l'infrastructure de sécurité de la Syrie a confirmé son rôle de puissance régionale et de partenaire aux yeux du régime d'al-Assad, en plus de donner aux dirigeants iraniens un point d'appui permanent qui sert de centre logistique au Hezbollah. Tous ces résultats souhaitables ont été obtenus sans que l'Iran ait eu à franchir de ligne rouge.

Enfin, Daesh pose une menace existentielle à l'Iran et aux intérêts de ce pays en Iraq. Depuis la création de la République islamique en 1979, l'Iran s'est fait le champion de l'ensemble de la communauté musulmane, dont l'exemple le plus manifeste est la mise sur pied de la mission du Hezbollah et de la FQ, dans le but de créer un avenir pour les Palestiniens et de les protéger⁵¹. L'Iran ne souhaite pas de conflit sectaire au Moyen-Orient et ne s'est pas mêlé des disputes sectaires régionales, préférant les différends avec l'Arabie saoudite au niveau des intérêts globaux des musulmans, et s'est concentré sur l'ingérence des États-Unis⁵². Les dirigeants iraniens avaient hâte de confronter Daesh à l'étranger au moyen de la stratégie de la zone grise à l'appui des clients militants, par l'intermédiaire du CGRI et de la FQ, afin de vaincre rapidement et efficacement la menace posée par Daesh, de même que de protéger leurs intérêts à Téhéran, à Bagdad, à Damas et à Beyrouth⁵³.

À la fin de 2017, Daesh était vaincu, la frontière entre la Syrie et l'Iraq était sécurisée, et le régime d'al-Assad était encore au pouvoir. Les efforts liés à la politique étrangère iranienne durant la guerre civile en Syrie avaient donc entraîné des résultats favorables et permis d'accroître la puissance coercitive régionale des autorités iraniennes⁵⁴. Bien qu'il soit encore tôt pour nous avancer sur la question, on peut dire que les efforts de l'Iran en Syrie ont été couronnés de succès. Les actions de l'Iran en Syrie correspondaient à la stratégie tous azimuts; elles ont commencé dans la zone grise puis se sont manifestées ouvertement lorsque les dirigeants étaient suffisamment certains de ne pas souffrir des répercussions éventuelles à l'échelle internationale. Dans un avenir rapproché, du moins, les dirigeants iraniens profiteront des avantages militaires et diplomatiques tirés de leurs actions en Syrie.

Soutien des rebelles houthis durant la guerre civile véménite (2004-2016)

'Iran a tiré profit de la croissance plus tangible de sa puissance régionale en raison de ses efforts en Iraq et en Syrie. Par ailleurs, les activités iraniennes à l'appui des rebelles houthis au Yémen ont été menées dans la partie la plus sombre de la zone grise, le tout se faisant quand même dans le cadre de la stratégie iranienne de la puissance intelligente tous azimuts,





Rebelles chi'ites houthis, à bord d'un camion de patrouille à Yarim, ville du gouvernorat central Ibb du Yémen, 22 octobre 2014.

bien que ces activités se voyaient situées à l'intensité la plus faible du spectre des conflits. Le conflit yéménite a essentiellement mené à une impasse, au grand mécontentement de l'Arabie saoudite, étant donné le sang et les fonds que ce pays a versés en tentant de vaincre rebelles 1es houthis et de remettre en place le gouvernement de Hadi⁵⁵. IMalgré l'attention des médias et du jeu de blâme international, il existe très peu d'éléments de preuve démontrant que l'Iran aurait largement soutenu les rebelles houthis⁵⁶. Il est probable que



Des yéménites devant des maisons détruites dans la guerre et les violents affrontements à Taiz, au Yémen, le 13 avril 2017.

des agents de Téhéran aient initié un soutien limité en 2004 au début des hostilités et qu'ils aient accru leurs contributions au fil de la guerre. De plus, l'Arabie saoudite a lancé sa première intervention en 2009, ce qui a renforcé l'image de l'Iran comme champion de l'opprimé⁵⁷.

Des rapports médiatiques officieux indiquent que le dernier missile balistique intercontinental (ICBM) à avoir été lancé vers Riyad était l'œuvre de rebelles houthis, mais que le missile avait été fourni par des agents à Téhéran au moyen d'une série d'intermédiaires⁵⁸. Bien que cette théorie s'avère possible, les tendances de l'Iran en matière de soutien se sont plutôt restreintes aux armes légères, aux matériaux pour la fabrication de bombes, aux munitions antichars, aux fonds impossibles à retracer et à l'instruction opérationnelle⁵⁹. Conformément aux stratégies de la zone grise énoncées par Pahlavi, un faible soutien de cette nature permet de s'assurer que l'intervention de l'Iran demeure très loin de toute ligne rouge, mais il ouvre le dialogue et établit des relations avec les groupes minoritaires – comme les rebelles houthis –, suscite la confiance et met en place les conditions pour établir un soutien évolutif futur si cela correspond aux intérêts de l'Iran⁶⁰.

Étant donné que le Yémen représente une priorité importante pour les dirigeants de l'Arabie saoudite dans la péninsule arabe, les agents à Téhéran ont prudemment soutenu les rebelles houthis, en veillant à ce que ce soutien ne se transforme pas en une escalade incontrôlée des hostilités avec les dirigeants de l'Arabie saoudite à Riyad⁶¹. On peut considérer que les actions de l'Iran au Yémen ont été fructueuses étant donné que le coût de cette participation a été bien inférieur aux avantages que l'Iran a pu en tirer. En l'occurrence, l'Iran a continué de s'impliquer au Yémen, a attisé le conflit entre les rebelles houthis et la coalition dirigée par l'Arabie saoudite et a renforcé son image de champion de l'opprimé et de critique du statu quo au Moyen-Orient⁶². La stratégie iranienne au Yémen comporte peu de risque et peu de gain; toutefois, elle constitue un excellent exemple de tactiques tous azimuts menées dans la région du Moyen-Orient, aux niveaux sombres de la zone grise.

Conclusion

L a stratégie multidimensionnelle de la puissance tous azimuts que mène l'Iran au Moyen-Orient est un bon exemple du concept de « puissance intelligente » avancé par Nye, bien que la majeure partie de cette stratégie en soit une de la zone grise étant donné que les Iraniens comprennent la puissance coercitive des États-Unis dans la région et s'en méfient. Les dirigeants à Téhéran savent trop bien que les administrations américaines ont cherché une raison d'exercer la puissance coercitive des États-Unis – ou de la coalition – à l'intérieur

des frontières iraniennes, une escalade que les autorités iraniennes cherchent désespérément à éviter⁶³. Les trois exemples présentés dans le présent article montrent différents éléments de la stratégie de puissance intelligente tous azimuts de l'Iran au Moyen-Orient. Les efforts iraniens en Iraq touchent une large portion de tous les domaines du spectre – militaire, diplomatique et économique – alors que les efforts en Syrie et au Yémen ont été exécutés davantage dans la portion clientmilitant du spectre. Dans l'ensemble de la région, les Iraniens ont établi et accru une puissance intelligente grâce à leur image de révolutionnaires islamiques accomplis, de révisionnistes et de champions de l'opprimé. L'Iran agit dans la zone grise parce que cela s'est avéré efficace pour accroître son influence au Moyen-Orient, et ses actions en Iraq, en Syrie ainsi qu'au Yémen constituent trois exemples postérieurs à 2003 des nombreuses façons d'exercer la puissance souple dans la région.

D'un point de vue occidental, il est facile de regarder des vidéos de l'ancien président iranien Mahmoud Ahmedinejad et de penser à tort que les Iraniens sont fous, imprévisibles et déterminés à transformer le Moyen-Orient en un désert post-apocalyptique nucléaire⁶⁴. Les menaces de l'ancien président américain Donald Trump adressées à l'Iran n'étaient que les plus récentes dans un environnement où la menace est constante. Les dirigeants des deux parties sont coupables de se défouler et d'utiliser un langage délibérément incendiaire pour attiser le conflit. L'auteure du présent article n'est pas en accord avec le rôle que la puissance iranienne joue au Moyen-Orient, mais elle tente de le comprendre en contexte. Si l'on tient compte du rôle des États-Unis et de leurs partenaires au Moyen-Orient, on peut comprendre l'esprit de dissuasion de l'Iran, et cela devient plus facile de voir que la politique étrangère de l'Iran est logique et cohérente, mais si les options de ce pays sont restreintes à la zone grise et aux stratégies tous azimuts multidimensionnelles et asymétriques.

Alors que les hostilités ouvertes se poursuivent – ou font toujours rage – au Moyen-Orient, que l'Iran se débat depuis l'effondrement de l'Accord sur le nucléaire iranien de 2015 et que toutes les parties jouent des coudes pour obtenir un peu plus de pouvoir et d'influence, il serait sage que les politiques étrangères excluent les expressions Axe du mal ou Grand Satan étant donné que celles-ci laissent peu de place à des solutions où chacun y gagne un peu. La politique étrangère n'a pas à être un jeu à somme nulle; afin de résoudre les futurs problèmes transnationaux, les puissances mondiales et régionales ont toutes un rôle à jouer pour trouver des solutions. Pour terminer par une image puissante, des sièges comme ceux montrés au début du présent article ne peuvent pas demeurer vides dans le cadre d'événements mondiaux d'importance.



NOTES

- Ervand Abrahamian, A history of modern Iran, 3 New York, Cambridge University Press, 2003, p. 118, 125-126, et 155.
- Gary Sick, « Military Options and Constraints », Paul Kriesberg (sous la dir. de), American Hostages in Iran, New York, Yale University Press, 1985, p. 154; Andrew Bacevich, America's war for the greater Middle East, New York, Random House, 2016, p. 342; Jonathan Marshall, Peter Scott et Jane Hunter, The Iran-Contra connection: Secret teams and covert operations in the Reagan era, Québec: Black Rose Books, 1985, 4 p. xi.
- Dexter Filkins, « The shadow commander », *The New Yorker*, publié le 30 septembre 2013, consulté le 8 janvier 2019, à l'adresse suivante : https://www.newyorker.com/magazine/2013/09/30/the-shadow-commander; S.A. Miller et Dave Boyer, « Trump officially pulls out of Iran nuclear deal », *The Washington Times*, publié le 8 mai 2018, consulté le 12 décembre 2018, à l'adresse suivante : https://www.washingtontimes.com/news/2018/may/8/trump-pull-out-iran-nuclear-deal-report/
- Hamid Dabashi, « Who is the 'Great Satan'? », Al-Jazeera, 20 septembre 2015, consulté le 14
- décembre 2018, à l'adresse suivante : https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/09/great-satan-150920072643884.html.
- Jalil Roshandel, « National Security », Glenn Curtis et Eric Hooglund (sous la dir. de), *Iran: A country study*, Washington, Library of Congress Cataloging, 2008, p. 264.
- 6 Joseph Nye, Le leadership américain: quand les règles du jeu changent, Nancy, Presse de Nancy, 1990, p. 170.
- 7 *Ibid.*, p. 171.

- 8 Joseph Nye, Soft power: The means to success in world politics, New York, Public Affairs, 2004, p. 9; Joseph Nye, « Get smart: Combining hard and soft power », Foreign Affairs, 2009, p. 162.
-) Ihid
- 10 Joseph Nye, « Get smart... », p. 161.
- 11 Ibid
- 12. Ibid
- 13 Joseph Nye, Soft power..., p. 8.
- 14 Eric Ouellet et Pierre Pahlavi, « State actors and non-conventional strategies: A new typology », Stanislav Kirschbaum (sous la dir. de), Défis du système de sécurité, collection études stratégiques internationales, Bruxelles: Bruylant, 2015, p. 47.
- Dans l'article de Pahlavi, la zone grise est décrite en secteurs « où il est extrêmement difficile d'établir la responsabilité légitime et, par conséquent, de mettre en place des mesures de sanctions, que ce soit sous la forme de représailles directes ou de sanctions internationales. En plus d'êtres asymétriques, ces approches sont également discrètes et la plupart du temps voilées, ce qui les rend difficiles à détecter au premier abord » [TCO]. Pierre Pahlavi, « Grey zone strategies », James Porbosa et Fadi Dawood (sous la dir. de), Canada Defence at 150 and Beyond, Toronto, The NATO Association of Canada, 2017, p. 40 et 42.
- Anoushiravan Ehteshami, « The foreign policy of Iran », Lynne Rienner (sous la dir. de), The foreign policies of Middle East states, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 1; Amin Saikal, « Iran and the changing regional strategic environment », Shahram Akbarzadeh et Dara Conduit (sous la dir. de), Iran in the world: President Rouhani's foreign policy, New York, Palgrave Macmillan, 2016, p. 24.
- 17 Pierre Pahlavi, « Grey zone strategies », p. 40.
- 18 Ibid
- 19 Eric Ouellet et Pierre Pahlavi, « State actors and non-conventional strategies... », p. 41.
- 20 Hal Brands, « Paradoxes of the grey zone », Philadelphie. Foreign Policy Institute. 2017. p. 2.
- 21 Pierre Pahlavi, « Grey zone strategies », p. 41.
- 22 Afshon Ostovar, « The grand strategy of militant clients: Iran's way of war," in *Security Studies*, 2018, p. 22.
- 23 Thomas Juneau, « Iran's policy towards the Houthis in Yemen: A limited return on a modest investment », *International Affairs* 92, n° 3, 2016, p. 648.
- 24 Kayhan Barzegar, « The shifting nature of Iranian influence in Iraq », Thomas Juneau et Sam Razavi (sous la dir. de), *Iranian foreign policy since* 2001: Alone in the world, New York, Routledge, 2013, p. 96-97.
- Thomas Juneau, « Iran's policy towards the Houthis in Yemen... », p. 650.
- 26 Shahram Akbarzadeh et Dara Conduit, « Rouhani's first two year in office: Opportunities and risks in contemporary Iran », Shahram Akbarzadeh et Dara Conduit (sous la dir. de), Iran in the world: President Rouhani's foreign policy, New York, Palgrave Macmillan, 2016, p. 5-7.
- 27 Anoushiravan Ehteshami, « The foreign policy of Iran », p. 3-4.
- 28 Afshon Ostovar, « The Grand Strategy of Militant Clients... », p. 26.

- 29 Ibid., p. 22.
- 30 Kayhan Barzegar, « The shifting nature of Iranian influence in Iraq », p. 87.
- 31 Shahram Akbarzadeh, « Iran and Daesh: The case of a reluctant Shia power », Middle East Policy 22, n° 3, 2015, p. 52.
- 32 Thomas Juneau, Squandered opportunity: Neoclassical realism and Iranian foreign policy, Stanford, CA, Stanford University Press, 2015, p. 109.
- 3 Kenneth Pollack, The seven deadly sins of failure in Iraq: A retrospective analysis of the reconstruction, Washington, The Brookings Institute, 2006, page consultée le 12 décembre 2018, à l'adresse suivante: https://www.brookings.edu/articles/theseven-deadly-sins-of-failure-in-iraq-a-retrospective-analysis-of-the-reconstruction/.
- 4 Ibid.
- 35 Thomas Juneau, Squandered opportunity..., pp. 108-109.
- Terry Lee, Iran's influence in Iraq, Washington, Washington institute for near east policy, 2010, p. 16-17.
- Peter Beaumont, « Sects slice up Iraq as US troops 'surge' misfires », The Guardian, le 4 mars 2007, page consultée le 12 décembre 2018, à l'adresse suivante : https://www.theguardian.com/world/2007/mar/04/usa.iraq.
- 38 L'Assemblée supérieure de la Révolution islamique en Iraq a été renommé « Conseil suprême islamique de l'Iraq » en 2007 afin de modifier le message selon lequel l'organisation était un pion iranien. Thomas Juneau, Squandered opportunity..., p. 109.
- 39 Kayhan Barzegar, « The shifting nature of Iranian influence in Iraq », p. 93.
- 40 Thomas Juneau, Squandered opportunity..., p. 135-137.
- 41 Ibid., p. 125.
- 42 CNN Library, « Syrian Civil War Fast Facts », The Cable News Network, le 3 mai 2018, page consultée le 14 décembre 2018, à l'adresse suivante : https://www.cnn.com/2013/08/27/world/ meast/syria-civil-war-fast-facts/index.html.
- 43 Lucy Rodgers, David Gritten, James Offer et Patrick Asare, « Syria: The story of the conflict », British Broadcasting Corporation, le 11 mars 2016, page consultée le 12 décembre 2018, à l'adresse suivante : https://www.bbc.com/news/world-middleeast-26116868.
- 44 Colin Clarke, Counteracting Iran's gray zone strategy in Syria, Lawfare, 2018, p. 1; Shahram Akbarzadeh, «Iran and Daesh... », p. 45 et 49.
- 45 Afshon Ostovar, « The Grand Strategy of Militant Clients... ». p. 18.
- 46 *Ibid.*, p. 18-19.
- David Martin, Margaret Brennan et Catherine Herridge, « Qassem Soleimani, top Iranian military commander, killed in U.S. airstrike in Baghdad », CBS News, le 3 janvier 2020, page consultée le 8 janvier 2020, à l'adresse suivante : https://www.cbsnews.com/news/qassem-soleimani-commander-dies-head-of-irans-elite-militaryforce-dead-in-baghdad-air-strike-2020-01-02/.
- 48 Garreth Browne, « Qassem Soleimani: Iran's shadowy general and spymaster », *The National*, 10 juillet 2018, page consultée le 12 décembre 2018, à l'adresse suivante : https://www.thenatio-

- nal.ae/world/mena/qassem-soleimani-iran-s-shadowy-general-and-spymaster-1.748982.
- 49 Shahram Akbarzadeh, « Iran and Daesh... », p. 50; Afshon Ostovar, « The Grand Strategy of Militant Clients... », p. 18.
- 50 La base iranienne permanente est située à environ 110 km du quartier général du Hezbollah, à peu près 1 700 km plus près que Téhéran, a consolidé la réalisation dans le cadre de l'accomplissement de la mission ultime des forces Qods. Colin Clarke, Counteracting Iran's gray zone strategy..., p. 1.
- 51 Shahram Akbarzadeh, « Iran and Daesh... », p. 44.
- 52 Ibid.
- 53 Shahram Akbarzadeh, « Iran and Daesh... », p. 50; Afshon Ostovar, « The Grand Strategy of Militant Clients... », p. 25-26.
- 54 CNN Library, « Syrian Civil War Fast Facts », The Cable News Network, le 3 mai 2018, page consultée le 14 décembre 2018, à l'adresse suivante : https://www.cnn.com/2013/08/27/world/ meast/syria-civil-war-fast-facts/index.html.
- 55 Thomas Juneau, « Iran's policy towards the Houthis in Yemen... », p. 654.
- On a intercepté le navire militaire Jihan I qui transportait des munitions et des armes légères. Les armes les plus importantes qui ont été confisquées à bord étaient des systèmes portatifs de défense antiaérienne et du matériel de fabrication de dispositifs explosifs de circonstance. Bien que cela indique un soutien militaire, il s'agit d'un faible niveau, et cela ne représentait pas une importante contribution au succès des rebelles houthis au Yémen. Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport final du Groupe d'experts créé en application de la résolution 1929, le 3 juin 2013, page consultée le 12 décembre 2018, à l'adresse suivante : https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/331&Lang=F, p. 15.
- Thomas Juneau, « Iran's policy towards the Houthis in Yemen... », p. 648 et 656.
- Faisal Edroos, « Yemen's Houthis fire ballistic missile at Riyadh », Al-Jazeera, le 5 novembre 2017, page consultée le 12 décembre 2018, à l'adresse suivante : https://www.aljazeera.com/ news/2017/11/yemen-houthi-fire-missile-saudi-arabia-riyadh-171104180946302.html.
- 59 Thomas Juneau, « Iran's policy towards the Houthis in Yemen... », p. 656.
- 60 Pierre Pahlavi, « Grey zone strategies », p. 40 et 42.
- 61 Ibid., pp. 660-662.
- 62 Thomas Juneau, « Iran's policy towards the Houthis in Yemen... », p. 648.
- 63 William Beeman, « US-Iran relations: Mutually assured estrangement », Thomas Juneau et Sam Razavi (sous la dir. de), Iranian foreign policy since 2001: Alone in the world, New York, Routledge, 2013, p. 198.
- 64 On peut obtenir un exemple à l'adresse suivante : https://www.youtube.com/watch?v=AeqBv6nR-tc.



Le quartier général de l'OTAN, à Bruxelles, et les drapeaux de tous les pays membres.

L'élargissement de l'OTAN, la Russie et l'équilibre de la menace

par Sumantra Maitra

M. Sumantra Maitra (Ph.D – Nottingham) est chercheur en début de carrière élu à la Royal Historical Society du Royaume-Uni. C'est un politologue qui concentre ses travaux sur les rivalités entre les grandes puissances, sur le néoréalisme et sur la grande stratégie et la stratégie militaire dans le contexte de l'équilibre de la puissance en Europe.

Introduction

e récents documents savants et des documents déclassifiés ont fait vivement relancer les débats sur l'élargissement de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), à une époque où l'unité et la puissance de cette organisation (aussi appelée « Alliance de l'Atlantique Nord ») sont examinées de très près. La Grande-Bretagne et les États-Unis, principaux agents étrangers de l'équilibre en Europe, manifestent des tendances au retrait, tandis que l'Union européenne cherche à acquérir une capacité indépendante de projection de sa force militaire et, on peut le soutenir, une autonomie stratégique frôlant les aspirations hégémoniques pour l'avenir.

M^{me} Mary Elise Sarotte, une spécialiste reconnue de l'aprèsguerre froide actuellement professeure distinguée d'études historiques au Henry S. Kissinger Center for Global Affairs,

à l'Université Johns Hopkins, remet en question le point de vue traditionnel concernant l'intention bienveillante des stratèges américains et ouest-allemands au lendemain de la guerre froide¹. L'Allemagne de l'Ouest, en particulier, ne cherchait pas à intégrer des pays de l'ancien Pacte de Varsovie et à propager la « démocratie libérale », ou les institutions connexes, mais elle cherchait plutôt à repousser les frontières plus à l'est et à empiéter ainsi sur la sphère d'influence de Moscou. M. Joshua Shifrinson, professeur adjoint de relations internationales à la Pardee School of Global Studies, à l'Université de Boston, fait valoir que les décideurs américains avaient à maintes reprises assuré aux dirigeants soviétiques désespérés que l'Alliance ne s'étendrait pas vers l'est, quand pourtant la plupart des promesses étaient de nature officieuse et sans doute contestable et que l'une des parties originales, à savoir l'Union soviétique, s'était effondrée². Il convient de dire que, peu importe la raison, Mikhaïl Gorbatchev et Boris Eltsine croyaient qu'aucun matériel ou élément d'infrastructure ne seraient en réalité déplacé vers l'est3.

Mais qu'en est-il de la menace perçue par Moscou? Il s'agit là d'une question stratégique on ne peut plus pertinente, mais ayant à peine été explorée. Le point de vue traditionnel donne à penser que l'élargissement de l'OTAN a entraîné une Russie revanchiste. Le présent article résume d'abord le débat tenu en Occident de même que les visées vers l'élargissement, puis il examine les trois étapes des réactions de la Russie face à cet élargissement, à



Des chars d'assaut défilent sur la place Rouge à Moscou, le 7 mai 2021, lors de la célébration du 76° anniversaire de la victoire contre l'Allemagne nazie en 1945.

la lumière de la théorie de l'équilibre de la menace proposée par Stephen Walt, professeur néoréaliste d'affaires internationales de l'Université Harvard⁴. Passant outre au discours de Moscou et aux propos des médias occidentaux et étudiant les réactions réelles et observables de Moscou face aux étapes de l'expansion de l'OTAN, nous proposerons ici que Moscou se concentre uniquement sur les aspects matériels et militaires. Nous soutiendrons en outre que les signes du revanchisme réflexif de Moscou sont rares. Nous évaluerons la politique étrangère de la Russie en corrélation avec son discours, sa stratégie militaire et ses mesures visant à maintenir un équilibre, dans le contexte de chaque étape de l'expansion réelle et éventuelle de l'OTAN. Nous conclurons que la Russie ne prend des mesures pour contrebalancer les menaces perçues que dans les régions où elle a des intérêts matériels et militaires bien enracinés. Autrement, la Russie est consciente de son infériorité militaire relative et fait preuve d'agnosticisme envers l'élargissement de l'OTAN et de l'UE. Par conséquent, la réalité est sans doute plus complexe. L'élargissement en soi n'a pas été la cause du revanchisme russe, et il n'y a pas eu de réaction uniforme de la part de la Russie à l'égard de la « trahison de l'Occident » [TCO]. Moscou fut assez agnostique devant l'élargissement de l'OTAN dans certaines parties de l'Europe centrale et dans certains pays de l'ancien Pacte de Varsovie. Cependant, la Russie a fait preuve d'agression quand elle a estimé que ses intérêts stratégiques directs (par exemple les chaînes d'approvisionnement militaires russes en Ukraine orientale, un port naval en Crimée et un terrain défendable et des bases établies en Géorgie) étaient menacés.

Ces constatations revêtent une énorme pertinence stratégique, étant donné que l'OTAN et l'UE prévoient une expansion plus poussée, que l'isolationnisme américain et britannique s'accentue et que les paramètres de la sécurité européenne se transforment rapidement. Il est vraiment essentiel de comprendre les mobiles

stratégiques de Moscou, et ce, pour de multiples raisons. Cela aide notamment à orienter la grande stratégie de la Grande-Bretagne et des États-Unis relativement à l'évolution de la dynamique de la sécurité en Europe. Le choix consistant à écarter Moscou de l'équilibre européen est un choix politique fait par Londres et Washington. Par ailleurs, il pourrait y avoir un relâchement des tensions si la Grande-Bretagne et les États-Unis étaient disposés à accepter que la Russie ait une petite sphère d'influence. Cependant, rien ne porte à croire qu'à chaque fois que l'OTAN cherchera à prendre de l'expansion, la Russie recourra à une agression militaire ou à des manœuvres de contre-balancement.

Par conséquent, le présent article comporte quatre parties, suivies d'une conclusion se rapportant aux politiques des acteurs.

Le débat en Occident sur les efforts d'élargissement

Les dirigeants occidentaux ont commencé le 31 janvier 1990 à donner des garanties au sujet de l'élargissement de l'OTAN, quand le ministre ouest-allemand des Affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher, a bien précisé que les changements qui s'opéreraient en Europe de l'Est et le processus d'unification de l'Allemagne ne devaient pas « faire obstacle aux intérêts soviétiques en matière de sécurité⁵ » [TCO]. Était donc exclue « l'expansion du territoire de l'OTAN vers l'est pour le rapprocher des frontières de l'URSS » [TCO]. Le secrétaire général de l'OTAN, Manfred Wörner, a déclaré que l'Alliance ne cherchait ni à provoquer un nouvel équilibre ni à repousser plus loin à l'est les limites de sa zone militaire⁶ [TCO]. Cette promesse fut répétée plus tard par Helmut Kohl, Margaret Thatcher, James Baker, Douglas Hurd, François Mitterrand et George H.W. Bush. Margaret Thatcher



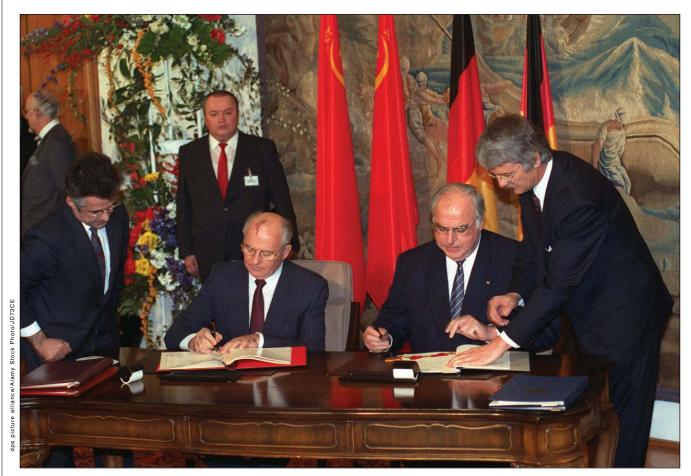
À partir de la gauche, le président George H.W. Bush, la première ministre Margaret Thatcher et Manfred Wörner, secrétaire général de l'OTAN, dans la roseraie de la Maison-Blanche, en octobre 1990.

dit ceci à Gorbatchev au sommet de l'OTAN à Londres en 1990 : « Nous devons trouver des façons de rassurer l'Union soviétique quant à sa sécurité. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) pourrait devenir un organe-cadre

pour cela, tout en étant la tribune qui amènerait l'Union soviétique à participer pleinement à la discussion sur l'avenir de l'Europe » [TCO]. C'est là une promesse qu'a reprise le président Bush et, plus tard, le premier ministre britannique John Major, qui a offert ses garanties personnelles à Gorbatchev aussi tard qu'en mars 1991, en disant : « Nous ne parlons pas de renforcer l'OTAN. » [TCO] Ultérieurement, quand le ministre soviétique de la Défense, le maréchal Dmitri Iazov, l'a interrogé sur l'intérêt manifesté par des dirigeants est-européens pour l'adhésion à l'OTAN, il a répondu : « Rien de tel ne se produira⁷. » [TCO]

Dans le camp occidental, le premier signe de l'expansion éventuelle de l'OTAN s'est manifesté quand le secrétaire général Manfred Wörner a déclaré en mars 1992 que les portes de l'OTAN étaient ouvertes. La politique d'élargissement de l'OTAN ne résultait pas d'un effort concerté au début, mais

elle s'est développée organiquement tout au long du début des années 1990, et le mouvement en ce sens a pris de l'ampleur pendant la présidence de Bill Clinton, dont l'administration l'a lié à l'évolution de la grande stratégie des États-Unis. C'était



Le président de la Russie, Mikhail Gorbachev, et le chancelier de l'Allemagne, Helmut Kohl, signent un traité à Bonn, en Allemagne, le 9 novembre 1990.



Le président de la République tchèque, Vaclav Havel, prononce une allocution pendant le sommet de l'OTAN à Washington, le 23 avril 1999, sous le regard du président des États-Unis, Bill Clinton.

aussi une question au cœur d'un débat sérieux au sein de l'administration des É.-U., principal promoteur de l'expansion. Les États d'Europe centrale et d'Europe de l'Est se méfiaient de la Russie et souhaitaient bénéficier de la protection de l'OTAN, mais ils se sont heurtés tout d'abord à un refus de cette dernière, car elle craignait la réaction russe8. En avril 1993, Clinton s'est réuni avec Lech Walesa (Pologne), Vaclav Havel (Tchécoslovaquie) et Arpad Goncz (Hongrie), qui ont ensemble fait valoir que l'OTAN devait s'agrandir. La politique étrangère de Clinton reposait sur l'idée que la paix est favorisée par l'existence du commerce et d'un

marché libre et que les démocraties se déclarent rarement la guerre, ce qui était par ailleurs connu comme étant la théorie de la paix démocratique9. Par conséquent, l'expansion de l'OTAN et la propagation des institutions libérales constituaient des moyens de mettre cette politique en œuvre.

notion La d'expansion a fait l'objet d'un vigoureux débat au sein de l'Alliance¹⁰. Les principaux arguments en faveur de l'expansion étaient qu'elle aiderait les Etats communistes

à passer à un régime démocratique, qu'elle renforcerait la sécurité dans tout le continent et qu'elle empêcherait la création d'un vide sur le plan de la sécurité dans de vastes territoires, tout en prévenant la montée d'éléments ethnonationalistes indésirables11. Bien que superficiellement sympathique à la Russie, l'OTAN, en envisageant l'expansion, avait la sécurité pour principal objectif, et elle n'était pas disposée à donner voix au chapitre à la Russie au sujet du processus¹².

Un autre appui en faveur des visées expansionnistes de l'OTAN est venu de l'Allemagne, plus précisément de son ministre de la Défense, Volker Rühe. Il a déclaré

que la stabilité de l'Allemagne serait menacée si ses nouvelles frontières orientales n'étaient pas déplacées davantage vers l'est¹³. Aux États-Unis, Jeremy Rosner, rédacteur de discours au National Security Council, qui dirigeait le Bureau de ratification de l'élargissement de l'OTAN de concert avec la secrétaire d'État Madeleine Albright, a milité auprès du Sénat pour qu'il approuve l'expansion géographique de l'OTAN et il a choisi le terme « élargissement » plutôt que « expansion », qui revêtait un ton plus agressif¹⁴. Cependant, l'objectif était l'expansion territoriale, la propagation vigoureuse des institutions et l'appui des États-Unis



Le président des États-Unis, Bill Clinton, visite la Russie, le 10 mai 1995.

en faveur de la promotion de la démocratie, au lieu de la notion plus étroite d'endiguement, datant de l'époque de la guerre froide¹⁵.

L'opposition à cette expansion de l'OTAN pensée par Clinton est venue des milieux stratégiques. Le Pentagone était d'abord opposé à l'expansion de l'OTAN, et il appuyait le Partenariat pour la paix (PPP) afin d'apaiser les craintes éventuelles de la Russie. M. Strobe Talbott, alors conseiller auprès de la secrétaire d'État, a fait une mise en garde : « Le principe clé, selon moi, est le suivant : [...] Une OTAN élargie n'incluant pas la Russie ne contiendra pas les tendances expansionnistes rétrogrades de la Russie; bien au contraire, elle les provoquera davantage¹⁶. » [TCO] TL'idée que la Russie serait inévitablement provoquée par une éventuelle expansion territoriale a été reprise aussi par les universitaires¹⁷. Néanmoins, l'administration Clinton était idéologiquement résolue à élargir l'OTAN et à poursuivre sa politique axée sur la paix démocratique¹⁸. En janvier 1994, le président Clinton a déclaré ceci, dans un discours prononcé à Prague: « La question n'est plus de savoir si l'OTAN acceptera de nouveaux membres en son sein, mais plutôt de savoir quand et comment elle le fera¹⁹. » [TCO] Vint ensuite le discours de Clinton en Pologne, dans lequel ce dernier décrit le PPP comme étant « [...] un premier pas vers l'expansion de l'OTAN » [TCO]. L'année 1995 venue, le processus était inévitable.

Réaction de la Russie à la première étape de l'élargissement de l'OTAN

Le Conseil de l'Atlantique Nord a annoncé la tenue d'un sommet à Madrid en juillet 1997; les participants ont décidé de tracer la voie que l'Alliance devait suivre pour entrer dans le XXI° siècle et consolider la sécurité de la zone euro-atlantique²⁰. Le 10 décembre 1996, l'OTAN a invité la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie à présenter une demande d'adhésion au cours du sommet de Madrid. On s'attendait à ce qu'il faille deux ans pour franchir la première étape du processus d'élargissement; en 1999, l'OTAN était prête à accueillir de nouveaux membres. À case de sa taille et de son emplacement stratégique, l'Europe centrale revêtait une importance inestimable pour l'OTAN²¹.

La réaction de la Russie à l'expansion de l'OTAN est difficile à décrire, car elle s'est exprimée par étape. Initialement, ni Gorbatchev ni Eltsine ne se sont sentis menacés par l'Alliance atlantique; en effet, dans un premier temps, ces deux dirigeants croyaient que l'OTAN n'agrandirait pas son territoire, et ils voulaient tous deux collaborer avec l'OTAN, car ils étaient d'avis que l'Alliance favoriserait une certaine stabilité stratégique en Europe; dans un deuxième temps, ils se rendaient bien compte que les pays de l'ancien Pacte de Varsovie n'étaient plus sous le commandement direct de Moscou. Le consensus commun dans les milieux de la politique étrangère et dans l'élite était que l'élargissement de l'OTAN réduisait la zone tampon de sécurité entre la Russie et l'Occident et qu'elle rendait difficile la défense des enclaves et points d'étranglement stratégiques tels que Kaliningrad. Le ministre russe de la Défense Pavel Gratchiov ne voyait aucune expansion de l'OTAN à l'horizon, et la doctrine militaire russe de 1993 était conçue pour favoriser une ère de « partenariat et de coopération » [TCO], même s'il y est mentionné que l'expansion territoriale de l'OTAN serait une menace militaire si jamais elle se produisait dans l'avenir²². Depuis 1994, les atlantistes et les libéraux, au sens occidental du terme, n'ont pas agi comme une force politique unifiée en Russie²³. L'élite dirigeante russe, tout comme l'opposition, qu'elle fût communiste ou ultra-nationaliste, s'était toujours montrée sceptique au sujet de l'élargissement de l'OTAN, comme l'élite militaire du pays, d'ailleurs. En 1993, le Service du renseignement de la Russie (SVR) avait désigné l'OTAN comme étant « le plus vaste groupement militaire du monde, qui possède un énorme potentiel offensif²⁴ » [TCO]. Jusqu'en 1994, ce qui est assez récent, personne en Russie ne pensait que l'OTAN allait prendre de l'expansion. À la fin de 1993, le ministre des Affaires étrangères, Andreï Kozyrev, a confirmé aux législateurs russes que « le plus grand succès de la politique étrangère russe a été de prévenir l'expansion de l'OTAN vers l'est et nos frontières²⁵ » [TCO]. La surprise s'est installée à Moscou quand a été lancée en 1995 l'étude sur l'élargissement de l'OTAN, ce qui a incité Eltsine à déclarer que la guerre froide avait été remplacée par la paix froide. Les démocrates en Russie se sont sentis trahis et déçus. L'opinion publique a par ailleurs commencé à se retourner contre l'OTAN²⁶.

Même si ni Gorbatchev ni Eltsine ne se sentaient menacés par l'OTAN, ils ont tous deux dit clairement que l'expansion de l'OTAN serait toujours une source d'animosité en Russie contre l'Occident. Dans des propos formulés en Belgique, l'ambassadeur Vitali Tchourkine a aussi affirmé que la menace pour les intérêts russes prendrait la forme de l'installation de matériel et d'une infrastructure par l'OTAN dans l'ancienne sphère d'influence soviétique. Même avant que les États-Unis eurent annoncé officiellement l'expansion de l'OTAN à l'est, la Russie y a vu une menace formelle pour ses intérêts nationaux et elle l'a fait savoir ouvertement à l'Occident. Ievguéni Primakov, qui était alors Directeur du Service du renseignement étranger, a déclaré en novembre 1993 que l'expansion matérielle et territoriale de l'OTAN était dangereuse pour les intérêts russes, car la Russie serait obligée de redéployer des troupes à l'ouest²⁷.

L'élite militaire et politique russe a reconnu l'infériorité matérielle et territoriale du pays face à l'alliance occidentale. L'addition des États d'Europe centrale à cette dernière ne faisait qu'accentuer l'écart entre la Russie et l'OTAN quant à la puissance globale. Cependant, deux décisions prises par l'OTAN ont aidé à dissiper les craintes de la Russie. La Russie s'est jointe au Partenariat pour la paix en échange d'un statut spécial au Conseil de l'Atlantique Nord. Le programme du Partenariat pour la paix s'est traduit par une réduction visible des forces occidentales déployées. La nouvelle doctrine de l'OTAN sur la sécurité a entraîné une réduction marquée de ses forces classiques et nucléaires²⁸. Les États-Unis ont ramené de 325 000 à 100 000 le nombre de leurs militaires en position avancée, et les membres européens de l'Alliance ont retranché plus de 500 000 soldats de leurs effectifs. Au moment où la Pologne, la Hongrie et la République tchèque ont été invitées à adhérer à l'OTAN, les unités terrestres, navales et aériennes ont été réduites de 30 à 40 p. 100, et leur niveau de préparation a été diminué de 35 p. 100, comparativement aux statistiques de 1990. Le nombre d'armes nucléaires de théâtre a été réduit de 80 p. 100. Ces réductions ont été clairement visibles et confirmaient que l'OTAN n'avait pas d'intention offensive et qu'elle ne disposait pas d'une grande puissance offensive²⁹. Par conséquent, en dépit des discours, les deux parties étaient prêtes à faire des efforts de conciliation.

Le ministère russe des Affaires étrangères a posé une condition : Moscou accepterait l'élargissement de l'OTAN en Europe centrale, dans la mesure où « l'Alliance ne déploierait aucune arme nucléaire ou force de combat dans le territoire de ses nouveaux États membres » [TCO]; l'OTAN a accepté ces deux conditions³⁰. Le ministre russe des Affaires étrangères, Ievguéni Primakov a aussi considéré le PPP comme étant un moyen de limiter les dégâts³¹. L'OTAN a accepté les conditions de la Russie à peu près en même temps que la Russie a aussi été invitée à se joindre à la Force de mise en œuvre (IFOR) en Bosnie et à entériner les Accords de Dayton³². L'Acte fondateur entre l'OTAN et la Russie, qui a été signé par les deux parties en mai 1997, a mené à la création du Conseil conjoint permanent (CCP), qui autorisait la Russie à établir une mission à l'OTAN. En échange, Eltsine a officiellement accepté comme inévitable la première étape de l'élargissement de l'OTAN qui incluait l'ajout de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque, tout en précisant bien que la Russie s'opposait fermement à l'expansion de l'OTAN pour les pays baltes ou les pays à l'intérieur des anciennes frontières de l'Union soviétique. La mention de cette nouvelle « ligne rouge » [TCO] a été répétée jusqu'à la fin de la présidence d'Eltsine³³.

En somme, les attitudes et discours grandiloquents de la Russie se sont multipliés à mesure que l'OTAN s'élargissait vers l'est, mais on peut faire valoir que la réaction russe a été limitée, en raison de la nette réduction des capacités offensives de l'OTAN et de l'absence perçue d'une intention offensive de sa part.

Réaction russe à la deuxième étape de l'élargissement de l'OTAN

a deuxième étape de l'élargissement de l'OTAN a commencé en 2004, quand celle-ci a invité d'autres pays d'Europe centrale, et les États baltes qui avaient fait partie de l'Union soviétique, à se joindre à elle. C'était un an après l'invasion de l'Iraq. Au cours de cette période, la Russie a modifié ses calculs stratégiques après la guerre du Kosovo, et de nouveaux dirigeants ont pris la tête du pays. Même si les doctrines militaires russes commençaient à refléter l'évolution de la dynamique, les dirigeants russes ont fait preuve de souplesse pour s'aligner sur l'OTAN après le conflit du Kosovo et les attentats terroristes du 11 septembre 2001.

Les tensions entre la Russie et l'OTAN se sont aggravées pendant le conflit en Yougoslavie, et la Russie a averti l'Alliance, au cours de la première réunion du CCP, de ne pas recourir unilatéralement à la force sans l'autorisation des Nations Unies. L'OTAN a passé outre à cet avertissement, et la pierre de voûte de la nouvelle relation entre elle et la Russie, c'est-à-dire le Conseil conjoint permanent, s'est effondrée pendant la guerre du Kosovo³⁴. Cette dernière guerre a permis de démontrer que l'OTAN ne souhaitait pas vraiment « consulter » la Russie et que, par ailleurs, elle savait que le prestige militaire russe³⁵ était en pente descendante. Environ à la même période, un autre changement important s'est produit : l'OTAN s'est mise à envisager de déménager l'un de ses quartiers généraux installé à Rendsburg (Allemagne) en Pologne (c'est-à-dire au-delà de la ligne rouge qu'avait tracée la Russie et que l'OTAN avait explicitement promis de ne pas franchir). Le ministre russe de la Défense a averti en 1998 qu'une telle mesure territoriale entraînerait un affrontement militaire. Il n'y eut pas d'un tel affrontement pendant le déménagement, mais la Russie suspendit ses liens avec l'OTAN et retira ses représentants du siège de l'OTAN en mars 1999. La Russie est finalement revenue à la table de l'OTAN quelques mois plus tard pour y tenir des pourparlers, mais en manifestant un intérêt évident pour la participation de soldats russes aux opérations de maintien de la paix dans les Balkans³⁶. À la fin de 1999, Boris Eltsine avait démissionné, et Vladimir Poutine était devenu président.

La campagne du Kosovo a déclenché le débat au sein des milieux russes de la planification militaire et stratégique relativement aux buts cachés de l'OTAN, ce qui a ensuite amorcé le rajustement des doctrines militaires russes en fonction des politiques de défense du pays³⁷. Pour la première fois depuis la guerre froide, les planificateurs stratégiques russes devaient gérer le scénario qui comportait des forces de l'OTAN projetant, au nom



Des militaires russes sur des VBTT patrouillent les rues de Grozny, la capitale de la Tchétchénie, le 1er août 2001.

REUTERS/Alamy Stock Photo/2D3E2W1

des droits de la personne, leur puissance dans un territoire russe affaibli³⁸. Environ à la même époque, et immédiatement après l'élargissement de l'OTAN en Europe centrale, l'appareil militaire russe a mis à jour la doctrine militaire du pays, mettant l'accent sur l'infériorité économique de la Russie, sur l'écart existant entre elle et l'Alliance au chapitre des capacités militaires et sur la nécessité d'un monde multipolaire. Le libellé de la doctrine montre on ne peut plus clairement à quelle organisation il est fait référence. En 1993, la Russie avait abandonné sa politique du « non-recours en premier » à l'arme nucléaire face à une attaque conventionnelle écrasante déclenchée par une grande puissance ou alliance. Le nouveau document reprenait le même thème³⁹. De son côté, l'OTAN n'a aucunement modifié sa posture nucléaire en répétant qu'elle n'envisageait aucunement de déployer des armes nucléaires dans les nouveaux États membres et qu'elle n'avait aucune raison de le faire⁴⁰.

Vladimir Poutine a tout d'abord été moins hostile à l'idée de l'OTAN même, et ce, malgré que les doctrines militaires russes continuaient à considérer l'OTAN comme une menace. Il a accepté comme un fait accompli l'élargissement de l'OTAN convenu sous Eltsine et, à tout le moins publiquement, il a déclaré qu'il voulait rebâtir les relations avec l'OTAN. Au cours de sa réunion avec George Robertson, secrétaire général de l'OTAN, Poutine a déclaré qu'il fallait rétablir les relations entre son pays et l'OTAN et comparer les doctrines militaires et concepts stratégiques de la Russie et de l'Alliance⁴¹. Il a continué à diffuser des messages ambivalents. Par exemple, il a dit, au cours d'une entrevue accordée à la BBC, qu'il était disposé à examiner théoriquement la possibilité que la Russie adhère à l'OTAN dans l'avenir. En outre, pendant qu'il assistait à une réunion avec l'OTAN en février 2001, il a mentionné que la Russie était disposée à coordonner ses efforts avec les É.-U. pour créer un système européen de défense antimissiles, au lieu d'établir un système de défense antimissiles de l'OTAN en Europe. Il s'est aussi dit prêt à envoyer des experts russes à Bruxelles pour discuter de cette possibilité, expliquer la coopération russo-américaine en matière de technologie et sonder l'intérêt public à cet égard⁴². Pour la première fois, depuis la crise du Kosovo, la Russie annonçait la tenue d'une véritable réunion avec l'OTAN, même alors que celle-ci hésitait à s'exprimer sur l'adhésion de la Russie à l'Alliance.

L'attaque du 11 septembre 2001 contre les États-Unis a modifié la dynamique stratégique de l'Europe. La Russie était alors aux prises avec ses propres problèmes, soit l'insurrection tchétchène. Immédiatement après l'attaque, Poutine a déclaré : « Si l'OTAN adopte une approche différente et devient une organisation politique [...] nous réexaminerons notre position au sujet de l'expansion pourvu que nous ayons le sentiment de participer à de tels processus⁴³. » [TCO] Dans les deux semaines qui ont suivi l'attaque, la Russie a déclaré qu'elle aiderait les Etats-Unis à opérer depuis des bases aériennes d'Asie centrale, d'habitude utilisées et gérées par les forces aériennes russes, et qu'elle fermerait unilatéralement un centre d'espionnage à Lourdes (Cuba) et une base navale au Vietnam. En décembre 2001, les États-Unis se sont unilatéralement retirés du Traité sur les missiles antibalistiques (ABM); la Russie s'est limitée à dire que c'était une erreur, mais elle n'a rien fait d'autre à ce sujet.

Des changements importants se produisaient aussi au sein de l'OTAN. Les attaques du 11 septembre ont modifié le raisonnement de l'OTAN au sujet de l'élargissement, et l'Alliance a ainsi délaissé la « promotion de la démocratie » [TCO], qui datait de l'époque de Clinton, pour se concentrer sur la lutte contre le terrorisme international. Au sommet de Prague en 2002, cette nouvelle vision a été expliquée par le président George W. Bush quand il a déclaré : « L'expansion de l'OTAN procure aussi à celle-ci de nombreux avantages. Chaque nouveau membre apporte des capacités militaires qui renforcent notre sécurité collective. Nous le voyons déjà

en Afghanistan, où des forces de la Roumanie, de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Lituanie, de la Slovaquie et d'ailleurs se sont jointes à celles des 16 alliés de l'OTAN pour aider à vaincre le terrorisme mondial⁴⁴. » [TCO]

Cette réorientation de l'OTAN a entraîné une coopération plus poussée et a rendu l'élargissement de l'Alliance plus acceptable à la Russie dans le contexte de l'heure. Le ministre des Affaires étrangères, Igor Ivanov, a confirmé que la Russie comprenait la nouvelle position de l'OTAN et a déclaré : « La Russie ne considère plus l'élargissement de l'OTAN comme une menace, car à la faveur d'une transformation radicale, elle a cessé d'être un instrument de la guerre froide pour se consacrer à la défense contre le terrorisme mondial et d'autres menaces du XXIe siècle⁴⁵. » [TCO] Quand l'OTAN a planifié d'inviter sept nouveaux pays à se joindre à elle, au sommet de Prague à l'automne 2002, le ministre de la Défense, Sergei Ivanov, a réitéré la position de la Russie à l'égard de l'expansion de l'Alliance dans les pays baltes. Il a déclaré : « La Russie n'a pas l'intention de faire tout un drame au sujet de la situation⁴⁶. » [TCO] Dans la déclaration de Rome, en mai 2002, la Russie a compris que l'OTAN et elle agiraient ensemble et sur un pied d'égalité en tant qu'entité de vingt membres, au lieu de suivre la formule convenue antérieurement des 19 + 1, et qu'elle mettrait l'accent sur le terrorisme international et la réaction aux crises47.

Comme le montre l'enchaînement des faits, la Russie a d'abord vu d'un œil sceptique la deuxième étape de l'élargissement de l'OTAN quand, pour la première fois, des États baltes, qui avaient fait partie de l'Union soviétique, ont été invités à adhérer à l'Alliance. Du matériel et des postes avancés de l'OTAN ont aussi été déplacés vers l'est, en violation de la ligne rouge antérieurement tracée, et la guerre du Kosovo a été perçue en Russie comme une tentative directe d'empiéter sur la sphère d'influence de cette dernière. Les élites militaires du pays continuaient aussi à voir en l'élargissement de l'OTAN une menace grave pour la sécurité et les intérêts russes⁴⁸. Auparavant, au cours des années 1990, certaines sections de l'appareil militaire russe avaient vu dans cette évolution de l'Alliance une expansion de l'Allemagne et la poursuite de la grande stratégie de celle-ci en Europe de l'Est⁴⁹. Au début des années 2000, l'élargissement de l'OTAN a commencé à être perçu comme un stratagème américain visant à repousser inexorablement vers l'est la limite de la zone OTAN et comme une continuation de l'hégémonie américaine. L'OTAN n'a pas participé à la guerre d'Iraq, mais il n'existait à cet égard aucune différence perceptible dans l'esprit des militaires russes, comme en fait foi la déclaration du général Yuri Baluievski en 2003, après l'invasion de l'Iraq : ce dernier a alors affirmé que le monde devait être multipolaire, sinon l'instabilité surgirait⁵⁰. Les dirigeants politiques russes avaient une opinion plus souple au sujet de l'OTAN. Cela pouvait être attribué à la réorientation par l'OTAN de sa raison d'être, désormais axée davantage sur la contre-insurrection et le combat contre le terrorisme islamique, tout comme la Russie faisait face à une insurrection tchétchène. La perception de l'intention offensive de l'OTAN par la Russie s'est ainsi transformée, ce qui a entraîné une harmonisation temporaire des intérêts. La déclaration de Rome, en 2002, a modifié encore plus la relation entre la Russie et l'Alliance, car, sur le plan procédural, l'administration russe a bénéficié du cadre du Conseil OTAN-Russie et a compris que le motif principal de l'OTAN était désormais de lutter contre le terrorisme. La doctrine militaire russe est demeurée inchangée, mais les discours politiques ont révélé que la Russie ne considérait pas l'OTAN comme une menace, mais plutôt comme un partenaire dans la lutte contre le terrorisme islamique dans un environnement de sécurité mondial en évolution. La Russie n'a perçu aucune intention offensive, et la capacité offensive déclarée de l'OTAN n'a pas augmenté. Par conséquent, la perception par la Russie d'une menace provenant de l'OTAN est demeurée neutre. Le dispositif militaire déclaré de l'OTAN, qui ne comportait l'ajout d'aucun armement dans les nouveaux États membres, et l'accent mis par l'OTAN sur la lutte contre le terrorisme ont amené la Russie à observer un véritable changement positif dans l'avenir de la relation entre elle et l'OTAN.

Réaction de la Russie à l'invitation adressée par l'OTAN à l'Ukraine et à la Géorgie

e présent segment de l'article porte sur la troisième et dernière étape de l'élargissement de l'OTAN, c'est-à-dire avant que les relations avec la Russie ne soient rompues en permanence et que la Russie, pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, entre en guerre contre un autre État souverain de l'Europe. Après la deuxième étape de l'élargissement de l'OTAN, en 2004, les relations avec la Russie se sont rapidement détériorées à cause de l'animosité nourrie envers les États-Unis au sujet de l'invasion de l'Iraq, à peu près au moment où les révolutions dites « de couleur » ont éclaté dans les pays voisins de la Russie. C'est aussi à cette époque que les doctrines militaires russes ont changé et que ce pays a maintenu ses lignes rouges pour limiter l'expansion territoriale de l'OTAN. Les déclarations politiques et les doctrines militaires de la Russie ont par conséquent traduit cette évolution des perceptions.

Interrogé sur les plans d'expansion plus poussés de l'OTAN concernant l'Ukraine et la Géorgie, Vladimir Poutine a répondu que l'Ukraine devait appliquer le plan de manière indépendante, mais il a déclaré catégoriquement que la position de la Russie sur l'expansion territoriale demeurait inchangée; il évoquait ainsi la ligne rouge tracée à l'époque d'Eltsine⁵¹. La Russie a soutenu qu'elle n'accepterait une expansion plus poussée de l'OTAN que si celle-ci se transformait en une organisation politique. Inutile de dire que l'OTAN n'avait aucunement l'intention de ce faire. Entre-temps, l'Alliance transformait et renforçait ses capacités militaires tandis que divers pays membres se préparaient à une guerre en Iraq dans le cadre de la « coalition d'États de bonne volonté », à laquelle la Russie s'est opposée avec ferveur et contre laquelle elle s'est liguée avec la France et l'Allemagne. Pendant la guerre d'Iraq, l'OTAN a appuyé la Pologne en matière de communications et de logistique et, à la demande de la Turquie, elle a pris des mesures de précaution en installant des défenses antimissiles en territoire turc, même si elle ne prenait pas part à la guerre en tant qu'organisation⁵². La Russie à continué à faire valoir qu'elle se préoccupait de l'expansion plus poussée de l'OTAN, notamment sur le plan territorial et pour ce qui était de l'infrastructure, et qu'elle modifierait ses doctrines militaires en conséquence⁵³. Interrogée de nouveau expressément au sujet de l'Ukraine, la Russie a répété que ce pays était libre de choisir son avenir au sein de l'UE, à condition de ne pas adhérer à l'OTAN54.

Tandis que l'OTAN poursuivait ses plans en vue d'une autre étape de son expansion – qui transgresserait une ligne rouge territoriale tracée par la Russie -, elle a aussi commencé à envoyer ses avions F-16 patrouiller dans le ciel de la mer Baltique et des États baltes, ce qui constituait un élément nouveau important au chapitre des capacités offensives et a rendu la Russie furieuse. Poutine a immédiatement exigé que tout nouvel État devenant membre de l'OTAN accède au Traité sur les forces conventionnelles et le ratifie, pour éviter de créer toute forme de « zone stratégique grise⁵⁵ » [TCO]. Pendant cette période, des transformations massives se produisaient en Géorgie (2003) et en Ukraine (2004), ce qui a renforcé la conviction de la Russie que la crise était attribuable à l'OTAN et que celle-ci tentait d'encercler la Russie et d'empiéter encore plus sur sa zone d'influence. Il était alors clair que l'intention de la Russie (et le rêve de Poutine) de voir l'OTAN « se transformer » en une institution politique – au lieu d'en être une à caractère principalement militaire – au sein de laquelle la Russie serait un membre à parts égales n'allait pas se concrétiser de sitôt. La Russie estimait qu'il en était ainsi surtout à cause des nouveaux membres de l'OTAN qui ne voulaient aucunement voir Moscou acquérir quelque pouvoir décisionnel que ce soit. L'accent mis par l'OTAN sur la promotion de la démocratie et l'édification de l'État en Iraq correspondait au soutien que l'Occident accordait aux révolutions qui avaient cours en Géorgie et en Ukraine.

Enfin, en 2006, à l'Université de Moscou, le ministre russe des Affaires étrangères, Sergei Lavrov a déclaré ce qui suit : « [N] ous soulevons vigoureusement des questions sur la transformation de l'OTAN, sur les plans d'élargissement de l'Alliance, sur la reconfiguration de la présence militaire américaine en Europe, sur le déploiement d'éléments du système américain de défense antimissiles ici, et sur le refus de l'OTAN de ratifier le Traité sur les forces conventionnelles en Europe. L'avenir de nos relations dépendra de l'orientation que suivra la transformation de l'OTAN, après le sommet de Riga, et de la mesure dans laquelle les intérêts de la Russie en matière de sécurité seront pris en considération⁵⁶. » Le discours de Moscou ne visait pas uniquement l'OTAN, mais aussi l'Ukraine et la Géorgie. Le ministre Lavrov a par ailleurs fait une mise en garde : tout mouvement de l'Ukraine ou de la Géorgie vers l'OTAN constituerait « un glissement géopolitique colossal » [TCO] aux yeux de la Russie. Le ton a continué de monter, avec le discours du président Poutine à Munich en 2007, quand il a déclaré : « Je pense qu'il est évident que l'expansion de l'OTAN n'a rien à voir avec la modernisation de l'Alliance même ou avec l'affermissement de la sécurité en Europe. Au contraire, elle constitue une sérieuse provocation qui mine la confiance mutuelle⁵⁷. » Ce même mois, les É.-U. envisageaient de mener des pourparlers avec la Pologne et la République tchèque au sujet de l'installation de défenses antimissiles chez elles; il s'agissait d'importants systèmes d'armes permanents, et la Russie y a vu une menace évidente. Lors du sommet de l'OTAN à Bucarest en 2008, Poutine a donné un avertissement : « Nous percevons la constitution d'un puissant bloc militaire à proximité de nos frontières [...] comme une menace directe pour la sécurité de notre pays⁵⁸. » [TCO] Les généraux militaires russes ont commencé à brandir la menace d'une guerre contre l'Ukraine si l'OTAN poursuivait son expansion vers l'est. En 2006, le journal militaire russe a déclaré que la Russie ferait preuve de myopie si elle passait outre au fait que l'expansion de l'OTAN puisse être un pilier central du plan élaboré par les États-Unis pour parvenir à l'unipolarité⁵⁹.

En août 2008, après la guerre entre la Russie et la Géorgie, les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN ont déclaré que l'intervention militaire de la Russie avait été disproportionnée et que la coopération au sein du Conseil OTAN-Russie (COR) était dès lors suspendue jusqu'à nouvel avis. À peu près au même moment, l'OTAN a exécuté en Géorgie un exercice qui a duré du 6 mai au 1er juin 2009 et que la Russie a perçu comme un signe manifeste du dessein de l'OTAN à l'égard des frontières russes. Dans un article publié en 2009 dans Military Thought, on lisait ce qui suit : « Comme dans le passé, les Américains continueront à imposer leurs valeurs au reste du monde en misant sur toute la force et les ressources à leur disposition. » [TCO] Cette accusation a été répétée en 2010, après une analyse des guerres facultatives en cours menées par les États-Unis⁶⁰. L'auteur d'un autre article a affirmé ceci : « Les conflits armés de la fin du XX^e siècle et du début du XXIe siècle ont illustré de façon saisissante le désir des Etats-Unis d'établir un monde unipolaire et leur détermination à régler tous les problèmes par la force en passant outre à l'opinion de la collectivité mondiale⁶¹. » [TCO] Pendant le Printemps arabe, les dirigeants militaires russes étaient convaincus que l'instabilité et les événements qui avaient cours au Moyen-Orient visaient à promouvoir l'unipolarité américaine⁶². Dans la plupart des cas, l'OTAN était considérée comme étant un instrument de la grande stratégie de l'Allemagne ou des États-Unis.



Des VBTT de la Russie en route vers Gori pendant la guerre russo-géorgienne, en août 2008

Peu importe de quel pays l'OTAN servait la grande stratégie, la Russie considérait de toute façon qu'elle menaçait sa sécurité. Quoi qu'il en soit, un plan d'élargissement incluant l'Ukraine et la Géorgie visait les dernières lignes rouges territoriales et, de ce fait, il était totalement inacceptable; Moscou a fait valoir ce point à maintes reprises. L'OTAN a continué d'adopter une approche ambivalente à ce sujet et elle a offert à la Géorgie et à l'Ukraine un plan d'action en vue de leur adhésion, ce qui portait à croire que celle-ci n'était plus une simple possibilité et qu'il ne restait plus qu'à en fixer la date. En août, la Russie et la Géorgie se sont déclaré la guerre au sujet de l'Ossétie du Sud. La Russie a affirmé plus tard que cette guerre avait arrêté l'expansion de l'OTAN⁶³. Depuis cette guerre, la Russie a élaboré de nouvelles doctrines militaires précisant que l'expansion de l'OTAN constituait la pire des menaces pour elle, et le ministre de la Défense Sergeï Choïgou a inclus l'expansion de l'OTAN parmi les trois principales menaces pesant sur la Russie⁶⁴. Le 5 février 2010, le président Dmitri Medvedev a approuvé la nouvelle doctrine militaire mise à jour de la Fédération de Russie, doctrine qui était en cours de rédaction depuis 2005, soit juste après une autre étape de l'élargissement de l'OTAN, franchie en 2004. Ce document fait complément à la Stratégie de sécurité nationale de la Russie, datée de 2009. La menace la plus grave résidait dans la tentative « [...] d'attribuer des fonctions mondiales à l'OTAN, contrairement aux normes juridiques internationales » [TCO] et dans le rapprochement de l'infrastructure de l'OTAN du territoire russe. « La menace existait aussi sous la forme de déploiements (montée en puissance) de contingents militaires d'États étrangers (ou groupes d'États) dans les territoires de pays voisins de la Fédération de Russie et de ses alliés et aussi dans les eaux adjacentes à cette dernière. » [TCO] On y soutient que, pour dissiper la menace, il faut que l'Europe adopte un plan de sécurité qui transformera l'OTAN en une union politique⁶⁵. Une version révisée plus récente de la

doctrine militaire a été publiée le 26 décembre 2014; elle insiste de nouveau sur les menaces inhérentes à l'expansion de l'OTAN et de son infrastructure militaire, sur la tenue d'exercices militaires de grande envergure ainsi que sur le déploiement et l'accroissement des contingents militaires d'États étrangers ou d'alliances dans les États voisins de la Russie⁶⁶. La doctrine mentionne le concept de la frappe planétaire rapide comme étant un danger militaire, mais dans le contexte de rivalités entre États. En ce qui concerne l'OTAN « une détérioration soudaine de la situation militaro-politique (relations entre États) », « une manifestation de la force militaire » au moyen d'exercices menés à proximité du territoire russe, ou « le fait d'entraver » le commandement et le contrôle par l'État et l'appareil militaire au moyen d'une « frappe planétaire », constituaient autant de formes de la menace⁶⁷. La Stratégie de sécurité nationale de la Russie, datée de décembre 2015, mentionne aussi les déploiements de troupes de l'OTAN et l'intégration d'États autrefois membres de l'ancienne Union soviétique comme constituant les pires menaces pour la sécurité de la Russie, et elle ajoute que les plans de l'OTAN relatifs à la défense antimissiles sont déstabilisants, surtout pour ce qui concerne la protection des ressources naturelles de la Russie et de ses intérêts maritimes dans l'océan Arctique.

Conclusion

Les faits observés montrent que l'élite militaire et dirigeants civils de la Russie ont toujours été opposés à l'élargissement territorial de l'OTAN; cependant, cette perspective n'a pas été prise au sérieux au lendemain de l'effondrement de l'Union soviétique et elle a été considérée comme étant improbable même pendant les premières années de la présidence d'Eltsine. Par la suite, chacune des étapes de l'élargissement de l'OTAN a suscité une réaction de la Russie, qui a varié, mais il existe peu de signes établissant qu'une ou chacune de ces étapes, en



Des hommes armés, que l'on croit être des militaires russes, approvisionnent un VBTT devant une base de la marine ukrainienne à Théodosie, ville portuaire de Crimée, le 23 mars 2014.



Vue matinale de la ville de Moscou et du Kremlin en arrière-plan.

tant que telle, ait engendré un revanchisme russe. En réalité, Moscou fait preuve d'un agnosticisme assez prononcé et d'un pragmatisme face à la puissance supérieure relative de l'OTAN. Le Kremlin est bien conscient par ailleurs que la Russie n'a pas beaucoup d'emprise sur l'équilibre européen. Les seules situations où l'on peut s'attendre à ce que Moscou montre les dents sont celles où ses intérêts stratégiques « directs » sont menacés, comme le monde l'a vu en Géorgie et en Ukraine.

Les agents traditionnels de l'équilibre en Europe, à savoir les Britanniques et les Américains, peuvent donc débattre des trois questions suivantes. L'intégration européenne s'arrêtera-t-elle un jour, étant donné qu'il y aura logiquement une limite à l'élargissement de l'OTAN? L'Europe sera-t-elle prête un jour à assumer

le fardeau de sa sécurité et à faire contrepoids à Moscou en tant qu'acteur indépendant? Comment en arriver tôt ou tard à trouver un mode de coexistence avec Moscou dans l'architecture de sécurité européenne, à supposer que cela soit effectivement possible? Tous comptes faits, la question que l'on doit aussi se poser, et qui dépasse la portée du présent article, est la suivante : Convient-il de négocier un compromis avec Moscou et de laisser à la Russie sa propre petite sphère d'influence dans des parties de l'Europe où elle a déjà des bases et des intérêts établis, ou vaut-il mieux écarter la Russie de l'équation et risquer le déclenchement d'une guerre d'attrition localisée par factions interposées?



NOTES

- 1 Voir Mary E. Sarotte, « Perpetuating U.S. Preeminence: The 1990 Deals to Bribe the Soviets Out and Move NATO In », dans *International Security*, 2010, 35: 1, p. 110-137; Mary E. Sarotte, « How to Enlarge NATO: The Debate inside the Clinton Administration, 1993–95 », dans *International Security*, 2019, 44: 1, p. 7-41.
- J. R. Itzkowitz Shifrinson, « The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion », dans International Security, 2016, 40: 4, p. 7-44.
- 3 Svetlana Savranskaya, Tom Blanton, NSA archives, GWU, Briefing Books, « NATO Expansion: What Yeltsin Heard ». Voir le site https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2018-03-16/nato-expansion-what-yeltsin-heard; « NATO Expansion: What Gorbachev Heard ». Voir le site https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early.
- Plus grande est la puissance collective, c'està-dire la combinaison des ressources totales de l'État ou du bloc - ce qui comprend la population, les capacités industrielles et militaires - plus grande est la menace perçue par un rival de force égale. La seconde variable est la proximité géographique : un État est menacé davantage si la menace provient d'un adversaire proche plutôt que d'un autre situé très loin, surtout s'il n'existe entre les deux ni pays tampon ni haute mer. Enfin, la puissance offensive, c'est-à-dire les capacités et la technologie militaires d'un pays ou d'un bloc et son intention perçue comme étant offensive, peut modifier la façon dont l'État en question percoit la menace. Voir Stephen Walt, « Origin of Alliances », Explaining Alliance Formations, Balancing Behavior, Cornell University Press, 1987, p. 28-29
- 5 Genscher a déclaré ce qui suit dans un discours prononcé à la Tutzing Protestant Academy, le 31 janvier 1990 : « L'OTAN doit déclarer sans équivoque que, peu importe ce qui arrivera au Pacte de Varsovie, elle ne cherchera pas à accroître son territoire à l'est, c'est-à-dire plus près des frontières de l'Union soviétique. » [TCO]. Stephen F. Szabo, The diplomacy of German unification, New York, St Martin's, 1992, p. 58.
- 6 Citation extraite de Defense News, 29 avril 1991, citée dans l'ouvrage de Gerald B. Solomon, The NATO enlargement debate, 1990–1997, Westport (CT), Praeger, 1998, p. 8.
- 7 Svetlana Savranskaya, Tom Blanton, « NATO Expansion: What Gorbachev Heard »
- Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler et F Stephen Larrabee, « Building a new NATO », dans Foreign Affairs, vol. 72, n° 4, septembre-octobre 1993, p. 28–40.

- Douglas Brinkley, « Democratic enlargement: the Clinton doctrine », dans *Foreign Policy*, vol. 106, printemps 1997, p. 110–127.
- Michael R. Gordon, « U.S. opposes move to rapidly expand NATO membership », dans *New York Times*, 2 janvier 1994.
- Voir Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler et F. Stephen Larrabee, « Building a new NATO ». dans Foreign Affairs, vol. 72, nº 4, sept.-oct. 1993, p. 28-40; Henry A. Kissinger, « Expand NATO now », dans Washington Post, 19 déc. 1994, p. A27; Strobe Talbott, « Why NATO should grow », dans New York Review of Books, 10 août 1995, p. 27-30; Richard Holbrooke, « America, a European power », dans Foreign Affairs, vol. 74, p. 2, mars-avril 1995, p. 38-51; William E. Odom, « NATO's expansion: why the critics are wrong », The National Interest, printemps 1995, p. 38-49; Madeleine Albright, « Enlarging NATO: why bigger is better », dans The Economist, 15 février 1997, p. 21-23; Zbigniew Brzezinski, « A geostrategy for Eurasia », dans Foreign Affairs, vol. 6, nº 5, sept.-oct. 1997, p. 50-65.
- OTAN, « Study on NATO enlargement », 3 sept. 1995, chap. 2.C.27. Voir le site https://www.nato. int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm.
- 13 George W. Grayson, Strange Bedfellows: NATO Marches East, Landham (MD), University Press of America, 1999; Ronald Asmus, Opening NATO's Door, Council on Foreign Relations, 2002, p. 313.
- 14 Douglas Brinkley, « Democratic Enlargement: the Clinton Doctrine », 1997, dans Foreign Policy,
- Ronald D. Asmus, *Opening's NATO's Door*, Council on Foreign Relations, 2002, p. 253.
- 16 16 Strobe Talbott, *Russia's Hand*, Penguin Random House, 2002, p. 100.
- Pour en savoir plus sur l'opposition à l'élargissement de l'OTAN aux États-Unis, voir Michael E. Brown, 1995, « The flawed logic of NATO expansion », dans Survival: Global Politics and Strategy, vol. 37, no 1,3, p. -52; Dan Reiter, 2001, « Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy », dans International Security, vol. 25, nº 4, p. 41-67; Kenneth N. Waltz, 2000, « NATO expansion: A realist's view », dans Contemporary Security Policy, vol. 21, nº 2, p. 23-38; John J. Mearsheimer, «The False Promise of International Institutions », dans International Security, vol. 19, no 3, hiver 1994-1995, p. 5-49; 3 Lettre du 3 mai adressée à Talbott et publiée dans l'article de Richard T. Davies, « Should NATO grow? A dissent », New York Review of Books, 21 septembre 1995.
- 8 Pour lire une étude détaillée sur la promotion de l'expansion aux États-Unis pendant la présidence de Bill Clinton, voir Kimberly Marten, « Reconsidering NATO expansion: a counter-

- factual analysis of Russia and the West in the 1990s », dans *European Journal of International Security*, novembre 2017.
- 19 J.M. Goldgeier, Not Whether But When: The U.S. Decision to Enlarge NATO, Washington, Brookings, 1999, p 57.
- Peter Trenin-Straussov, *The NATO-Russia*Permanent Joint Council in 1997–1999: anatomy

 of a failure, Berlin, Berliner Informationszentrum

 für Transatlantische Sicherheit, juillet 1999,
 p. 1–8.
- J. Smith, 2008, The NATO-Russia Relationship: Defining Moment or Déjà vu?, Rapport du CSIS, 14 novembre, Washington, Center for Strategic and International Studies.
- 22 Alton Frye, « The New NATO and Relations with Russia », dans *Journal of Strategic Studies*, vol. 23, no 3, septembre 2000, p. 95.
- Oksana Antonenko, « Russia, NATO and European Security after Kosovo », dans Survival, vol. 41, n° 4, 1999, p. 124–144.
- Alexei Arbatov, 2000, « The Transformation of Russian Military Doctrine: Lessons Learned from Kosovo and Chechnya », dans Marshall Center Papers, nº 2, George C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen.
- J.M. Goldgeier, Not Whether but When, p. 190– 191; Talbott, The Russian Hand, p. 140; J.M. Goldgeier et M. McFaul, Power and Purpose: U.S. Policy toward Russia after the Cold War, Washington (D.C.), Brookings, p. 184.
- Un sondage mené par le journal Moskovskiye Novosti a révélé que 51 p. 100 des Russes voyaient dans l'expansion de l'OTAN une « grave menace » [TCO] pour la Russie; seulement 14 p. 100 se sont dits contre cette opinion. Une enquête menée par le respecté Centre russe d'analyse de l'opinion publique a montré qu'une majorité semblable nourrissait une opinion « absolument négative » [TCO] sur les changements envisagés dans l'Alliance. Voir C. Caryl, Ivan O Public Speaks: No to NATO, US News and World Report, 24 mars 1997, p. 42.
- Rapport Primakov par le Service russe du renseignement extérieur, à l'automne 1993, cité dans l'article d'A.A. Sergunin, « Russian domestic debate on NATO enlargement: from phobia to damage limitation », dans European Security, vol. 6, nº 4, hiver 1997, p. 61–62; Elaine Sciolino, Yeltsin says NATO is trying to split the continent again, New York Times, 6 décembre 1994.
- 28 The Transformation of NATO's Defence Posture, juillet 1997. Voir : https://www.nato.int/docu/ comm/1997/970708/infopres/e-defpost.htm.
- 29 C.A. Wallander, 2000, Mortal Friends, Best Enemies: German-Russian Cooperation After the Cold War. Ithaca. Cornell University Press;

- Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War, International Organization, vol. 54, n° 4, p. 705-735.
- 30 La question de savoir si l'OTAN croyait véritablement en cette solution, ou si elle visait simplement à apaiser la Russie est discutable. L'ambassadeur des É.-U. à Moscou, Jack Matlock, par exemple, a déclaré que ces promesses n'étaient pas viables. Valeri N. Gorokhov et Dmitri Ye, Gorovtsov, 1998, « NATO Expansion: A View from the State Duma », dans Demokratizatsiia, vol. 6, n° 1, p. 71.
- 31 M. Rühle, 2014, « NATO enlargement and Russia: discerning fact from fiction », American Foreign Policy Interests, vol. 36, nº 4.
- J. Smith, 2008, « The NATO-Russia Relationship: Defining Moment or Déjà vu? », dans CSIS Report, Washington, Center for Strategic and International Studies.
- 33 Le sous-ministre des Affaires étrangères, levgueni Gousarov, a fait ces observations à la Conférence de Munich sur la sécurité, en 1999. Voir R. Burns « Russia opposes more NATO expansion », Associated Press, 7 février 1999.
- P. Trenin-Straussov, 1999, The NATO-Russia Permanent Joint Council in 1997–1999: Anatomy of a Failure, Berlin, Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, p. 1–8.
- 35 J. Smith, 2008, «The NATO-Russia Relationship: Defining Moment or Déjà vu? », dans CSIS Report, Washington, Center for Strategic and International Studies.
- 36 A. Frye, 2000, « The New NATO and Relations with Russia », dans *Journal of Strategic Studies*, vol. 23, n° 3, p. 95.
- 37 Oksana Antonenko, « Russia, NATO and European Security after Kosovo », dans Survival, vol. 41, nº 4, 1999, p. 124–144.
- 38 A. Arbatov, 2000, « The Transformation of Russian Military Doctrine: Lessons Learned from Kosovo and Chechnya », Marshall Center Papers, n° 2, George C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen.
- 39 Krasnaya Zvezda, « Draft Military Doctrine of the Russian Federation », traduit par le Foreign Broadcast Information Service, 9 octobre 1999, 1.1, p. 3-4; Tomé, Luis José Rodrigues Leitão, 2000, « Russia and NATO's Enlargement », Rapport final pour le Programme de bourses de recherche de l'OTAN, 1998-2000.
- 40 Robert Hunter, « NATO-Russia relations after 11 September », dans Southeast European and Black Sea Studies, volume 3, numéro 3, 2003.
- 41 « Acting President Vladimir Putin met with NATO Secretary-General George Robertson », 16 février 2000. Voir <en.kremlin.ru/events/president/news/37942>.
- J. Smith, 2008, « The NATO-Russia Relationship: Defining Moment or Déjà vu? », CSIS Report, 14 novembre, Washington, Center for Strategic and International Studies. Voir aussi « President Vladimir Putin held negotiations with NATO Secretary-General George Robertson », 20 février 2001. Voir <en.kremlin.ru/events/president/ news/40915>.
- William Drozdiak, « Putin eases stance on NATO expansion », dans Washington Post, 4 octobre 2001, p. A1. Voir aussi Frank Csongos, « Russia: Moscow's concern over NATO expansion easing », Radio Free Europe / Radio Liberty, 26 octobre 2001. Voir le site http://www.rferl.org/content/article/1097816.html>.

- 44 George W. Bush, « Remarks to the Atlantic student summit », Prague (République tchèque), 20 novembre 2002. Voir le site http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/2002/15317.htm.
- 45 Résumé de l'entrevue avec Igor Ivanov, Michael Binyon, « Kremlin enjoys the fruits of its foreign policy », dans *The Times*, 21 novembre 2002, p. 16.
- 46 Déclaration faite le 19 juillet 2002. Voir Mark Kramer, « NATO, the Baltic states and Russia: a framework for sustainable enlargement », dans International Affairs, vol. 78, n° 4, octobre 2002, p. 748.
- Au sommet Russie-OTAN, le président Vladimir Poutine et les dirigeants des 19 pays membres de l'OTAN ont signé la déclaration de Rome intitulée « Les relations entre l'OTAN et la Russie Une nouvelle qualité » [TCO], 28 mai 2002. Voir le site: <en.kremlin.ru/events/president/news/43121>; « NATO-Russia relations after 11 September », Robert Hunter, dans Southeast European and Black Sea Studies, volume 3, numéro 3, 2003.
- 48 En ce qui concerne les intérêts stratégiques russes en Ukraine et en Géorgie, voir J. Johannesson, 2017, « Russia's war with Ukraine is to acquire military industrial capability and human resources », dans Journal of International Studies, vol. 10, n° 4, p. 63-71.
- 49 Institute of Defence Studies, « 'Conceptual Guidelines of the Strategy of Counteracting Main External Threats to Security of the Russian Federation », article publié dans Segodnya, 20 octobre 1995.
- 50 Yuri Baluyevsky, « Strategicheskaya Stabilnost v. Epokhu Globalizatsii [La stabilité stratégique en une ère de mondialisation] », traduction de Clinton Reach, Rossiya v Globalnoj Politike [La Russie dans les affaires mondiales], nº 4, 28 novembre 2003. Cité dans le site Web de Rand, dans Radin, A. et Reach, C., 2017, Russian Views of the International Order, Santa Monica, Rand Corporation.
- 51 « Vladimir Putin joint press conference with NATO Secretary General George Robertson and Italian Prime Minister Silvio Berlusconi », 28 mai 2002. Voir le site <en.kremlin.ru/events/president/ news/43122>.
- 52 NATO and the 2003 campaign against Iraq (Article archivé), 1^{cr} septembre 2015. Voir le site https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_51977.htm.
- 53 Entretiens entre le président Vladimir Poutine et le chancelier fédéral d'Allemagne, Gerhard Schroeder, 2 avril 2004. Voir le site <en.kremlin. ru/events/president/news/30679>.
- 54 La Russie adopte un point de vue négatif au sujet de l'expansion de l'OTAN, 10 décembre 2004. Voir le site <en.kremlin.ru/events/president/ news/32366>. Voir aussi l'article sur la réunion avec le secrétaire général de l'OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, le 8 avril 2004, dans le site <en. kremlin.ru/events/president/transcripts/22413>.
- 55 Hannes Adomeit, « Inside or Outside? Russia's Policies Towards NATO », document de travail FG 5 2007, Research Unit Russia/CIS, Stiftung Wissenschaft und Politik, 1er janvier 2007, p. 24.
- Nick Paton Walsh, « Russia tells Ukraine to stay out of NATO », dans Guardian, 7 juin 2006.
- 57 « Remarks at the 43rd Munich Security Conference », Munich, 10 février 2007. Voir le site http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/ content/article/2007/02/12/AR2007021200555. html. Pour lire un résumé des réactions de

- l'Occident à ce discours, voir Stephen Lee Myers, « No Cold War, perhaps, but surely a lukewarm peace », dans *New York Times*, 18 février 2007.
- 8 « L'OTAN se félicite des aspirations euro-atlantiques de l'Ukraine et de la Géorgie, qui souhaitent adhérer à l'Alliance. Aujourd'hui, nous avons décidé que ces pays deviendraient membres de l'OTAN », OTAN, Déclaration du Sommet de Bucarest, 3 avril 2008. Voir le site https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_8443.htm?se-lectedLocale=fr et « Remarks by Russian President Vladimir Putin at NATO Bucharest summit press conference », 4 avril 2008, dans le site http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24903>.
- A.A. Paderin, « Policy and Military Strategy: A Unity Lesson », dans Military Thought, du 1^{et} avril au 30 juin 2006, p. 23.
- 60 A. Yu Maruyev, « Russia and the U.S.A. in Confrontation: Military and Political Aspects », dans *Military Thought*, du 1^{er} juillet au 30 septembre 2009, p. 3.
- 61 S. L. Tashlykov, «General and Particular Features of Present-Day Conflicts Involving the U.S. and Its Allies », dans *Military Thought*, du 1^{cr} juillet au 30 septembre 2010.
- 62 Valéri Guérassimov, «Po Opytu Sirii [D'après l'expérience de la Syrie] », Voennoe Promyshlennoe Kuryer [Le Courrier militaro-industriel], 9 mars 2016, cité dans Radin A. et Reach C., 2017, Russian Views of the International Order, Santa Monica, Rand Corporation.
- Denis Dyomkin, « Russia says Georgia war stopped NATO expansion », Reuters, 21 novembre 2011. Voir le site http:// in.reuters. com/article/2011//11/21/idINIndia-60645720111121, consulté le 17 juillet 2015. Pour lire une analyse plus approfondie des motifs poursuivis par la Russie dans la guerre, voir Roy Allison, « Russia resurgent? Moscow's campaign to coerce Georgia to peace », dans International Affairs, vol. 84, nº 6, nov. 2008, p. 1145-1171.
- « The Military Doctrine of the Russian Federation », 5 février 2010. Voir le site http://carnegieendowment.org/ files/2010russia_military_doctrine.pdf; « Russian Defense Minister sees terrorism, NATO expansion as main threats », Radio Free Europe / Radio Liberty, 9 novembre 2013. Voir le site http://www.rferl.org/content/russia-defense-terrorism-nato/25163293.html.
- 55 The Russian Federation's Military Doctrine, Robert Smigielski, nº 28 (104), 18 février 2010, PISM; voir aussi le texte d'un rapport diffusé dans le site Web du président de la Russie, « The Military Doctrine of the Russian Federation », approuvé par un édit présidentiel de la Fédération de Russie, le 5 février 2010.
- Polina Sonivets, Bettina Renz, juillet 2015, « Russia's 2014 Military Doctrine and beyond: threat perceptions, capabilities and ambitions », document de recherche, Rome, IT: NATO Defense College, Research Division, 117, et Tomé, Luis José Rodrigues Leitão, 2000,« Russia and NATO's Enlargement », Rapport final pour le Programme de bourses de recherche de l'OTAN, 1998-2000.
- 67 Voir Vladimir Poutine, 5 janvier 2015, Military Doctrine of the Russian Federation, texte extrait du site http://www.scribd.com/doc/251695098/ Russia-s-2014-Military-Doctrine#scribd.



Une réserviste de la compagnie des activités d'influence du 38° Groupe-brigade du Canada exécute les patrouilles et les engagements des relais d'influence pendant l'exercice MAPLE RESOLVE 19, le 11 mai 2019.

L'expérience des femmes en service dans la Première réserve des Forces armées canadiennes

par Barbara T. Waruszynski et Kate H. MacEachern

Barbara Waruszynski, Ph. D., détient un doctorat en sciences sociales et est scientifique de la Défense au Directeur général – Recherche et analyse (Personnel militaire) [DGRAPM] du ministère de la Défense nationale (MDN). Elle se spécialise dans la recherche sur la diversité et l'inclusion pour l'avancement de la défense et de la sécurité. M^{me} Waruszynski est chef de projet de deux études portant sur l'attraction, le recrutement et l'emploi des femmes au sein des Forces armées canadiennes. Plus précisément, elle cherche des moyens d'améliorer les stratégies de recrutement et la culture militaire afin de favoriser la diversité et l'inclusion dans les Forces armées canadiennes.

Kate Hill MacEachern, MA, est candidate au doctorat à l'Université Carleton, et a travaillé au DGRAPM du MDN, où elle soutenait des projets liés à la diversité et à l'inclusion dans les Forces armées canadiennes. M^{me} Hill MacEachern est actuellement épidémiologiste à l'Agence de la santé publique du Canada.

Introduction

e renforcement des capacités et des ressources militaires du Canada pour faire face aux conflits modernes requiert du personnel de la Première réserve qui travaillera aux côtés des membres de la Force régulière afin de relever les défis opérationnels, tant au pays qu'à l'étranger. En aidant à accroître les capacités des Forces armées canadiennes (FAC), les membres de la Première réserve, principalement de la Réserve navale, de la Réserve de l'Armée canadienne, de la Réserve de l'Aviation royale canadienne, de la Réserve du Commandement du personnel militaire et de la Réserve du Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada¹, sont prêts à intervenir en cas de besoin. La Première réserve joue un rôle essentiel dans le soutien de la Force régulière en répondant aux défis d'aide humanitaire, tant au pays (c.-à-d. les urgences liées aux catastrophes naturelles) que dans le cadre d'opérations internationales. C'est dans ce contexte que nous examinons l'expérience vécue par les femmes qui servent dans la Première réserve des FAC. Plus précisément, le but de cet article est d'explorer les défis et les possibilités

associés au fait d'être une femme dans la Première réserve. Pour mieux comprendre ceux-ci, une étude qualitative menée par Waruszynski et MacEachern (2019) a permis d'examiner l'attraction, le recrutement, l'emploi et le maintien en poste des femmes dans la Première réserve². Grâce à des groupes de discussion et à des entrevues individuelles, les chercheuses ont pu se documenter sur l'expérience vécue par les femmes qui servent dans la Première réserve des FAC. Ces participantes ont également formulé des suggestions sur la façon dont les FAC pourraient accroître la représentation des femmes et ainsi favoriser une armée canadienne plus intégrée, diversifiée et inclusive en vue de renforcer davantage ses capacités de défense et son efficacité opérationnelle.

Les réservistes renforcent les capacités et les ressources militaires pour une meilleure efficacité opérationnelle

La politique de défense actuelle, *Protection, Sécurité*, Engagement, souligne le rôle important des réservistes canadiens :

Les Forces armées canadiennes sont grandement enrichies par le fait de pouvoir tirer profit des expériences et des compétences variées des réservistes. La présence d'unités de la Réserve partout au pays, y compris dans les grands centres urbains, en fait un outil extrêmement précieux permettant de tirer parti de la diversité canadienne, d'exploiter les différentes façons de penser et de résoudre des problèmes, et de bénéficier de la profonde intelligence culturelle présente dans les collectivités canadiennes. Les réservistes possèdent une vaste

expérience de leurs spécialités professionnelles principales, ce qui permet aux Forces armées canadiennes d'avoir accès à des compétences et à des professions recherchées [...] qui autrement prendraient de nombreuses années à générer au sein de la Force régulière³.

Les femmes représentent actuellement 16,1 p. 100 de la force totale, et 16,8 p. 100 de la Première réserve⁴. D'ici 2026, les FAC veulent faire passer la représentation des femmes au sein de leurs effectifs à environ 25 p. 100⁵. Bien que les femmes aient participé à des conflits importants tout au long de l'histoire du Canada (voir Waruszynski, MacEachern, Raby, Straver, Ouellet et Makadi, 2019⁶), ce n'est que dans les années 1970 que les femmes ont eu davantage de possibilités de servir en tant que membres des FAC. En 1988, les femmes représentaient 17,9 p. 100 de la Première réserve⁷. La représentation était la plus élevée dans la Réserve navale (37,6 p. 100), suivie de la Réserve des communications (35,1 p. 100), de la Réserve aérienne (28,5 p. 100) et de la Milice (12,3 p. 100)⁸.

L'attrait d'une carrière militaire est relativement universel. Les hommes et les femmes, qu'ils fassent partie de la Première réserve ou de la Force régulière, cherchent des occasions de servir leur pays et de poursuivre une carrière stimulante et aventureuse^{9,10,11}. Cependant, il existe des raisons bien précises justifiant le choix d'une carrière dans la Première réserve plutôt que dans la Force régulière. Par exemple, le scientifique de la Défense J. Anderson (2018) a découvert que la Première réserve permettait à certains de faire l'essai de l'armée, tandis que d'autres voulaient la possibilité d'apprendre de nouvelles compétences, ou de rester en forme grâce à un entraînement continu. De plus, la connaissance du monde militaire s'est avérée un facteur important d'attraction et de recrutement, et cela semble être également le cas pour les personnes souhaitant



Le Mat 2 Ashtyn Bartlett au gouvernail d'une embarcation pneumatique à coque rigide dans le fjord de Maniitsoq pendant l'opération NANOOK 2020, le 14 août 2020.

48

s'enrôler dans la Première réserve. Selon Anderson (2018), deux tiers des membres de la Première réserve avaient de la famille ou des amis qui étaient membres actifs des FAC¹².

L'un des aspects les plus avantageux de la Première réserve est la possibilité de disposer d'un plus grand pouvoir de décision en ce qui concerne l'équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle. La Première réserve offre des options plus souples aux personnes qui préfèrent travailler à temps partiel dans les FAC, plutôt que comme militaires à temps plein. Par exemple, les conditions d'emploi d'un réserviste n'exigent pas d'engagement prolongé. Pour ceux qui travaillent à temps partiel dans la Réserve de l'Armée, les possibilités professionnelles sont variées, et l'investissement requis est généralement d'un soir par semaine et d'un week-end par mois¹³. En outre, la diversité des professions est importante (p. ex. personnel paramédical, infirmières, médecins et dentistes, car les professions liées à la santé figurent parmi les principaux domaines d'intérêt des femmes dans la population canadienne¹⁴). Il pourrait être utile de promouvoir ces types de professions auprès du public pour attirer les femmes qui ne connaissent peut-être pas les FAC.

De nombreuses personnes profitent de la possibilité d'un emploi à temps partiel dans l'armée. Par exemple, les étudiants qui s'enrôlent dans la Première réserve peuvent travailler à temps partiel pendant l'année scolaire, puis avoir un emploi d'été à temps plein. De plus, la Première réserve constitue une option pour les personnes qui souhaitent travailler à temps partiel dans de petites communautés où les possibilités sont limitées. Le salaire et les conditions de travail peuvent être meilleurs que ce qui est offert dans les petites communautés, où les autres options sont notamment la restauration rapide ou les détaillants à grande surface. De plus, la formation et la possibilité de développer des compétences uniques peuvent contribuer au perfectionnement professionnel et accroître les perspectives d'emploi futures.

La Première réserve est également un choix intéressant pour les femmes qui veulent faire partie de l'armée, mais qui ont besoin de souplesse en ce qui concerne leur horaire et leur lieu de travail. Les femmes qui préfèrent rester près de leur famille et de leurs amis, ou qui doivent prendre soin de leurs enfants tout en occupant un emploi, peuvent trouver un bon équilibre entre leurs engagements professionnels et leur vie familiale. Une telle souplesse serait également un atout pour les conjoints des membres de la Force régulière qui choisissent de rester avec leur famille lorsqu'ils déménagent dans une nouvelle ville, ou s'ils ont besoin de maintenir un lien avec les FAC¹⁵.

Enjeux pour les femmes dans la Première réserve

Les principales conclusions de cette étude qualitative sont fondées sur les perceptions de 168 femmes de la Première réserve* qui travaillent dans plusieurs bases ou unités au Canada, notamment à Ottawa, Bagotville, Trenton, Montréal, Québec, Edmonton, Vancouver, Halifax et Winnipeg. Certaines des questions centrales soulevées par les participantes concordent avec les recherches antérieures sur les femmes dans la Force régulière et de la Première réserve travaillent dans les mêmes milieux, accomplissent des tâches et des fonctions similaires et peuvent avoir les mêmes collègues et superviseurs.

Les thèmes clés qui sont abordés ci-après sont les suivants : (a) la motivation à s'enrôler dans les FAC et les réactions à l'enrôlement; (b) l'expérience avec les recruteurs et du processus de recrutement; (c) la culture masculinisée des FAC; (d) les enjeux relatifs

à l'entraînement militaire; et (e) les préoccupations concernant le matériel et l'équipement.

Motivation à s'enrôler dans les FAC et réactions à l'enrôlement: Dans l'ensemble, de nombreuses participantes ont parlé de plusieurs facteurs de motivation pour s'enrôler dans les FAC, notamment les suivants: la possibilité de vivre de nouvelles aventures, de voyager dans le monde entier et de relever des défis, la fierté de porter l'uniforme militaire canadien, la possibilité de faire le don de soi en aidant des gens dans le monde entier, et les avantages de la sécurité d'emploi et des études subventionnées. Comme on l'a noté dans l'étude sur les femmes dans la Force régulière¹⁷, la famille et les amis appuyaient en grande partie les femmes qui s'enrôlaient dans la Première réserve, surtout s'ils provenaient d'un milieu militaire.

Expérience avec les recruteurs et du processus de recrutement: La majorité des participantes ont fait part d'une expérience positive avec les recruteurs et du processus de recrutement; toutefois, certaines participantes ont estimé que le processus de recrutement était trop long. Plusieurs participantes ont également mentionné que le personnel de recrutement semblait parfois mal informé sur les professions, désintéressé par son rôle de recruteur et qu'il n'y avait pas de recruteuses pour répondre aux questions concernant les femmes. Ces conclusions sont analogues à celles de l'étude sur la Force régulière 18, notamment en ce qui concerne le manque de recruteuses qualifiées et la capacité des recruteurs de parler des enjeux qui concernent les femmes dans l'armée.

La culture masculinisée des FAC: Le fait de travailler dans une culture masculinisée a exposé certaines femmes au harcèlement, à la discrimination et même à l'agression sexuelle, ce qui rejoint les conclusions de l'étude sur la Force régulière¹⁹. La culture militaire a été décrite comme un « club des anciens », et de nombreuses femmes ont été victimes de harcèlement, notamment de commentaires et de blagues inappropriés. Certaines ont parlé avec frustration de l'opération HONOUR et de la façon dont le programme était perçu par leurs collègues masculins, certains d'entre eux considérant cette opération comme un programme destiné aux femmes.

Les femmes qui ont participé à l'étude sur la Première réserve ont soulevé des préoccupations quant au caractère potentiellement traumatisant des présentations de l'opération HONOUR, notamment pour les femmes qui ont été victimes de harcèlement ou d'agression sexuelle dans le passé. Ce point de vue est important, car il témoigne de la nécessité de veiller à ce que tous les militaires se sentent psychologiquement en sécurité dans leur milieu de travail. Dans l'ensemble, les femmes de la Première réserve²⁰ et de la Force régulière²¹ ont indiqué que l'opération HONOUR était un pas dans la bonne direction pour aider à éliminer l'inconduite sexuelle dans les forces armées, mais le programme pourrait nécessiter une évaluation plus approfondie pour s'assurer qu'il est efficace dans la lutte contre l'inconduite sexuelle et qu'il encourage un changement réel des attitudes et des comportements.

Enjeux relatifs à l'entraînement militaire: Pour ce qui est des femmes dans les armes de combat en particulier, certaines participantes ont fait part de problèmes avec certains instructeurs masculins qu'elles percevaient comme n'étant pas préparés à intégrer les femmes dans les unités de combat. Les participantes ont fait remarquer que certains instructeurs adaptaient leurs attentes et leurs évaluations en fonction de l'anatomie des femmes militaires (c.-à-d. qu'ils croient que les femmes sont moins susceptibles de réussir l'entraînement de l'infanterie en raison de leur petite taille et de leur masse corporelle).

^{*} Deux participantes provenaient de la Force régulière, mais ont fait des suggestions pour améliorer le recrutement des femmes dans la Première réserve.



Le capitaine Skye Simpson, aux commandes d'un CC-130J Hercules, exécute une approche en vue d'un atterrissage à Kamloops, en C.-B., pendant l'opération LENTUS 17-04, le 21 juillet 2017.

Préoccupations concernant le matériel et l'équipement: Un autre thème récurrent était la préoccupation relative au matériel et à l'équipement militaires personnels. Cette question a été soulevée il y a plus de 20 ans²², et de nouveau plus récemment par des membres de la Force régulière²³. La principale préoccupation est que les uniformes, les sacs à dos et l'équipement de sécurité sont conçus pour le corps de l'homme moyen et ne sont pas nécessairement adaptés au corps de la femme. Les femmes portent donc de l'équipement de sécurité mal ajusté ou trop grand et inconfortable, ce qui met leur sécurité physique en danger et, dans certains cas, provoque des blessures physiques.

Perceptions propres aux membres de la Première réserve

De nombreuses participantes à l'étude sur la Première réserve avaient l'impression de ne pas toujours être considérées comme faisant partie intégrante des FAC, même si elles effectuaient le même travail et avaient des responsabilités similaires à celles des membres de la Force régulière. Plusieurs participantes ont déclaré que, souvent, elles ne voulaient pas dire qu'elles étaient membres de la Première réserve, car elles estimaient que cela changerait la façon dont les membres de la Force régulière les traiteraient. Ce sentiment s'explique en grande partie par le manque de respect perçu à l'égard de la Première réserve. Pour certaines, cette perception était renforcée par le fait qu'elles gagnaient un salaire inférieur et avaient moins d'avantages.

Dans le même ordre d'idées, un certain nombre de participantes ont dit vouloir faire partie de la Force régulière, mais ne pas vouloir céder le contrôle de leur vie à l'armée. Bon nombre d'entre elles avaient commencé dans la Force régulière, mais l'avaient quittée en raison d'engagements familiaux ou parce qu'elles ne voulaient pas déménager. Il s'agit là d'un point important que les FAC doivent prendre en considération. Les femmes sont encore les principales responsables du ménage, y compris des soins aux enfants (c.-à-d. s'occuper des enfants malades, prendre les rendez-vous chez le médecin, etc.) et doivent souvent faire des sacrifices sur le plan professionnel afin de respecter leurs engagements familiaux.

En outre, certaines femmes se sont enrôlées dans la Première réserve afin de pouvoir suivre leurs conjoints ou partenaires de la Force régulière sans crainte de séparation, ou pour pouvoir obtenir un emploi dans un nouvel endroit. Il y a deux perspectives à considérer sur ce point. Premièrement, il y a des femmes qui veulent faire partie de la Force régulière, mais qui sont limitées par leur volonté de faire passer les exigences familiales en premier. Comprendre comment mieux répondre

à ce besoin pourrait mener à un meilleur maintien en poste dans les FAC. Deuxièmement, les conjoints ou partenaires des membres de la Force régulière peuvent représenter des candidats précieux au recrutement dans la Première réserve.

De nombreuses participantes souhaitaient avoir plus de possibilités de travailler dans la Première réserve à temps plein, mais ont indiqué qu'il n'y avait pas de postes ou de contrats offerts. Ces participantes étaient d'avis que les FAC devraient peut-être prendre en considération leurs membres actuels et examiner la meilleure facon d'utiliser les talents existants pour améliorer le maintien en poste. En outre, de nombreuses préoccupations étaient liées à la perception que plus de femmes étaient recrutées afin d'atteindre les objectifs de représentation des femmes dans les FAC. Comme dans l'étude sur la Force régulière²⁴, les femmes de la Première réserve ont exprimé de profondes inquiétudes quant au recrutement d'un plus grand nombre de femmes simplement en raison de leur sexe plutôt que de leur mérite, de leurs connaissances, de leurs compétences et de leurs aptitudes. Malgré ces préoccupations, les participantes étaient d'avis que les efforts déployés pour recruter plus de femmes dans les FAC constituaient une reconnaissance du fait que le Canada et ses partenaires internationaux seraient mieux servis par une armée représentative de sa population.

La voie à suivre

Les participantes à l'étude sur la Première réserve ont formulé plusieurs suggestions clés sur la façon d'améliorer la culture actuelle dans l'armée. Ces suggestions sont les suivantes : (a) favoriser une culture inclusive; (b) faire connaître la Première réserve et les avantages qui y sont associés; (c) promouvoir des politiques adaptées aux besoins des familles; et (d) reconnaître les recruteurs les mieux qualifiés.

Favoriser une culture inclusive: L'une des suggestions les plus importantes pour les FAC est de mettre l'accent sur le chan-



Le sous-lieutenant Gillian Bida du Saskatchewan Dragoons, dans la tourelle d'un G-Wagon, surveille tout mouvement suspect pendant l'exercice WAGONS WEST.

gement de la culture masculinisée. Les participantes ont souligné la nécessité d'informer le grand public du fait que les FAC essaient de changer leur image en favorisant le respect, la confiance et la dignité pour tous. Ce point a également été soulevé dans l'étude sur la Force régulière²⁵, dans laquelle les participantes ont insisté sur la nécessité de promouvoir et de communiquer les valeurs de respect mutuel, de confiance, de diversité, de meilleure intégration, de leadership, et une culture sécuritaire.

Faire connaître la Première réserve et les avantages qui y sont associés: La Première réserve offre une excellente occasion aux membres de la population canadienne de faire partie de l'armée sans pour autant s'engager à temps plein dans une carrière militaire. La promotion des avantages de cette possibilité d'emploi à temps partiel est un multiplicateur de force pour attirer tous les membres de la population. Néanmoins, certaines caractéristiques peuvent être particulièrement intéressantes pour les femmes qui ont des préoccupations d'ordre familial (c.-à-d. les soins aux enfants). Les participantes ont également exprimé l'importance de faire valoir les avantages de la Première réserve, tant pour les emplois à temps partiel (c.-à-d. de classe A) que pour les emplois à temps plein (c.-à-d. de classe B).

Promouvoir des politiques adaptées aux besoins des familles: Les participantes étaient d'avis qu'il fallait promouvoir la façon dont les FAC aident les membres à répondre à leurs besoins liés à la famille en modifiant les politiques familiales pour les hommes et les femmes des FAC. Cet aspect demeure incontournable pour les femmes qui servent tant dans la Première réserve que dans la Force régulière.

Reconnaître les recruteurs les mieux qualifiés: Les participantes ont insisté sur l'importance d'avoir des recruteurs compétents qui connaissent bien la Première réserve et qui ont une bonne compréhension des différentes professions offertes par les FAC. Elles ont souligné la pertinence d'avoir des recruteuses bien informées qui sont en mesure de répondre aux questions concernant

précisément les femmes. Elles ont suggéré que l'excellence en matière de pratiques de recrutement devait être reconnue par des processus plus officiels (c.-à-d. les mentions élogieuses du commandant de l'ARC ou le prix du recruteur de l'année).

Conclusion

'étude présentée dans cet article offre un aperçu de l'expérience vécue par les femmes qui servent dans la Première réserve des FAC. Īl a été question de plusieurs thèmes généraux qui ont une incidence sur les réservistes, notamment : (a) la motivation à s'enrôler dans les FAC et les réactions à l'enrôlement; (b) l'expérience avec les recruteurs et du processus de recrutement; (c) la culture masculinisée des FAC; (d) les enjeux relatifs à l'entraînement militaire; et (e) les préoccupations concernant le matériel et l'équipement. L'étude a également permis d'examiner quelques-uns des enjeux particuliers auxquels font face les femmes qui travaillent dans la Première réserve. Les participantes ont formulé plusieurs suggestions pour aider à répondre à la nécessité d'accroître la représentation des femmes dans la Première réserve, soit : (a) favoriser une culture inclusive; (b) faire connaître la Première réserve et les avantages qui y sont associés; (c) promouvoir des politiques adaptées aux besoins des familles; et (d) reconnaître les recruteurs les mieux qualifiés. Les participantes ont également souligné que le recrutement de femmes et d'hommes hautement qualifiés contribuerait à renforcer les capacités et les ressources militaires en vue d'une meilleure efficacité opérationnelle. Comme le réitère la politique de défense : « Afin de continuer de tirer profit des forces de la société canadienne et de prospérer dans un marché du travail hautement compétitif, la Réserve devra améliorer de façon importante le processus de recrutement pour s'assurer qu'il est agile, souple et adaptable en ce qui concerne le respect des besoins des gens au service du Canada par l'entremise des réserves²⁶. »





Un membre de la Réserve navale change de quart au centre de soins de longue durée Manoir-de-Verdun à Verdun, au Québec, pendant l'opération LASER, le 3 mai 2020

NOTES

- 1 Ministère de la Défense nationale. Force de réserve du Canada: Première réserve: https:// www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/ organisation/rapports-publications/resultats-ministeriels-2017-2018-index/documents-dappui-index/ force-reserve-canada.html, 2020.
- 2 B.T. Waruszynski, K.H. MacEachern, et V. Giroux-Lalonde. Perceptions of Women in the Primary Reserve on the Recruitment and Employment of Women in the Canadian Armed Forces: Topline Findings, (sans classification, usage interne), DRDC-RDDC-2019-L260, septembre 2019. (Lettre scientifique).
- 3 Ministère de la Défense nationale. Protection, Sécurité, Engagement : La politique de défense du Canada (D2 386/2017F), 2017. Consulté le 6 mars 2018 à : http://dgpaapp.forces.gc.ca/fr/politique-defense-canada/docs/rapport-politique-defense-canada.pdf, p. 69.
- 4 Ministère de la Défense nationale. Taux de représentation des groupes d'équité au sein des FAC, janvier 2021. Consulté à : http://cmp-cpm.mil. ca/assets/CMP_Intranet/docs/fr/soutien/diapo-stats-ee.pdf.
- 5 Ministère de la Défense nationale. Plan d'équité en matière d'emploi des Forces armées canadiennes, Direction – Droits de la personne et diversité, Ottawa, 2015.
- 6 B.T. Waruszynski, K.H. MacEachern, S. Raby, M. Straver, E. Ouellet et E. Makadi. « Les femmes en service dans les Forces armées canadiennes :

- capacités militaires et efficacité opérationnelle renforcées », dans *Revue militaire canadienne*, vol. 19, n° 2, 2019, p. 24-33.
- 7 T.C. Willet. « The Reserve Forces of Canada », Armed Forces and Society, 16(1), 1989, p. 59-76.
 - J. Anderson. *The 2015 Reserve Force Retention Survey*, Directeur général Recherche et analyse (Personnel militaire, Rapport scientifique DRDC-
- pement pour la défense Canada, 2018.

 M. E. Dichter & G. True. « This is the story of why my military career ended before it should have: Premature separation from military service among U.S. women veterans », Journal of Women and

RDDC-2017-R162, Ottawa, Recherche et dévelop-

- Social Work, 30, 2015, p. 187-199.
 K. Petite. Tinker, tailor! Soldier, sailor! Mother?
 Making sense of the competing institutions of motherhood and the military (Mémoire de maîtrise non publié). Université Mount Saint Vincent.
 Halifax, Nouvelle-Écosse, 2008.
- 12 Anderson, 2018.
- 13 Armée canadienne. Réserve de l'Armée canadienne, 2020. Consulté à : http://www.army-armee.forces. gc.ca/fi/reserve/index.page.
- Earnscliffe Strategy Group. The Recruitment and Employment of Women in the Canadian Armed Forces: Research Report, 2017, Rapport de contrat DRDC-RDDC-2017-003. Numéro de contrat : W7714 166200/001/CY.

- B.T. Waruszynski, K.H. MacEachern et E. Ouellet.

 Women in the profession of arms: Female regular force members' perceptions on the attraction, recruitment, employment, and retention of women in the Canadian Armed Forces, Rapport scientifique du Directeur général Recherche et analyse (Personnel militaire) DRDC-RDDC 2018-R182, 2018.
- B.T. Waruszynski, K.H. MacEachern, et V. Giroux-Lalonde, 2019.
- 17 B.T. Waruszynski, K.H. MacEachern et E. Ouellet, 2018.
- 18 Ibid.
- 19 Ibid.
- B.T. Waruszynski, K.H. MacEachern, et V. Giroux-Lalonde. 2019.
- B.T. Waruszynski, K.H. MacEachern et E. Ouellet, 2018.
- 22 K. Davis. Étude du Chef d'état-major de l'Armée de terre sur l'intégration des genres : une exploration des perceptions qu'ont les réservistes de l'emploi dans les armes de combat de la Force régulière, Rapport de recherche commanditée 98-2, Quartier général de la Défense nationale, Ottawa. 1998.
- 23 B.T. Waruszynski, K.H. MacEachern et E. Ouellet, 2018.
- 4 Ibid.
- 25 Ibid.
 - Ministère de la Défense nationale. *Protection*, *Sécurité*, *Engagement*, 2017, p. 69.



Le NCSM Regina et le NM Asterix réalisent un exercice de ravitaillement en mer lors d'un déploiement.

Le projet REGi-Net : une réalisation « clandestine »

par Craig J. Newman

Le capitaine de corvette Craig Newman, ingénieur des systèmes de combat naval, obtient son baccalauréat ès sciences en physique au Collège militaire royal du Canada en mai 2008. Après l'instruction initiale et sa première affectation, il poursuit des études supérieures et obtient une maîtrise en systèmes d'armes guidées à l'Université de Cranfield au Royaume-Uni. Il occupe des postes d'état-major au sein de l'organisation du Directeur général – Gestion du programme d'équipement maritime, de l'Installation de maintenance de la Flotte (IMF) Cape Breton et du Quartier général des Forces maritimes du Pacifique (FMAR[P]). Il participe à des déploiements opérationnels, notamment l'opération ARTEMIS à Bahreïn, de novembre 2014 à avril 2015. Puis, de mai 2017 à août 2019, il est officier du génie des systèmes de combat à bord du NCSM Regina et part en mission dans le cadre des opérations PROJECTION, ARTEMIS et NEON.

Introduction

e 6 février 2019, conjointement avec le NM *Asterix*, transportant à son bord le premier détachement d'hélicoptères CH-148 Cyclone des FMAR(P), auquel s'ajouteront plus tard dans le théâtre des membres du Groupe des opérations

du Groupe des opérations tactiques navales, le Navire canadien de Sa Majesté (NCSM) *Regina* a quitté Esquimalt, en Colombie-Britannique, pour participer aux opérations PROJECTON, ARTEMIS et NEON. Pendant le déploiement, le navire :

- a mené, dans l'océan Indien et le golfe d'Oman, des opérations d'arraisonnement des navires au sein de la Force opérationnelle multinationale 150 qui lui ont permis de réprimer le trafic de 9 155 kilogrammes de stupéfiants évalués à plus de 4,7 M\$ US;
- a effectué une escale dans la baie de Cam Ranh, au Vietnam, dans le cadre de la Stratégie d'engagement mondial du gouvernement du Canada;

- a appuyé l'effort multinational coordonné pour faire appliquer les sanctions imposées à la Corée du Nord par le Conseil de sécurité des Nations Unies;
- a participé à l'exercice TALISMAN SABRE 2019, conjointement avec la marine des États-Unis, la marine royale australienne et la force d'autodéfense maritime du Japon.

Plus de 190 jours plus tard, le 19 août 2019, le NCSM *Regina* est revenu fièrement à son port d'attache après avoir accompli sa mission entre Esquimalt, Hawaï, Guam, Singapour, les Seychelles, Oman, les Émirats arabes unis, le Vietnam, le Japon, l'Australie et les Fidji.

L'expérience du NCSM Regina n'est qu'un exemple du succès opérationnel obtenu chaque jour par la Marine royale canadienne (MRC) dans le monde entier, mais ce sont nos officiers et marins qui portent le lourd fardeau imposé par la mise sur pied et le maintien en puissance de forces efficaces. Conformément au Plan stratégique 2017-2022 de la MRC, le recrutement et le maintien en poste des marins sont des objectifs stratégiques actuels de la Marine. N'importe quel chef de service ou premier



L'hélicoptère CH-148 Cyclone embarqué à bord du NCSM Regina, « Bronco ».

Photo du MDN XA01-2019-0485-006 par le caporal Stuart Evans

maître de département d'un navire conviendra probablement que les pénuries de personnel et les affectations de dernière minute sont beaucoup plus fréquentes que nous ne voudrions l'admettre. Il est facile de constater qu'une qualité de vie en mer améliorée aiderait énormément à maintenir en poste les marins qui autrement demanderaient leur libération de la MRC en raison des exigences et des facteurs de stress associés à leur groupe professionnel militaire et à leur environnement de travail, de même que des longues périodes passées loin de chez eux. Ainsi, l'un des objectifs décrits dans le Plan stratégique pour remporter le succès souhaité au cours des prochaines années est le suivant : « Les marins sont unis par un lien numérique, grâce à leurs appareils personnels, à leurs proches et amis pendant leur déploiement. » Le plus récent déploiement du NCSM Regina est une expérience unique qui se distingue de celle d'autres unités, car dans le but d'atténuer ces aspects du service à bord d'un navire qui nuisent au maintien en poste de nos marins, nous avons réussi à atteindre cet objectif stratégique grâce à un projet nommé REGi-Net. Par contre, pour certains participants au projet, dont moi-même en tant qu'officier du génie des systèmes de combat (OGSC) du navire, une telle réalisation a présenté des défis uniques et a opposé l'atteinte des objectifs de notre commandant aux politiques et processus opérationnels, techniques et logistiques. Dans l'article, je décris quelques-uns des défis en lien avec la gestion du risque technique naval et je fournis mes observations personnelles, dans l'espoir de faire prendre conscience aux lecteurs qui n'auraient pas déjà été confrontés à un dilemme semblable du conflit interne et externe qu'un tel scénario peut fort probablement provoquer dans l'exercice de leurs fonctions.

Discussion

a MRC progresse, bien que de manière graduelle et ⊿itérative, vers l'atteinte de son objectif en matière de connectivité de l'ensemble de la flotte. Les marins à bord du navire, qu'il soit à quai ou en mer, ont accès à Internet et au Réseau étendu de la Défense au moyen de leur compte du réseau local des navires (ShipLAN). Évidemment, l'utilisation personnelle du réseau est limitée puisque la connexion interdit nécessairement l'accès à certains sites Web et empêche certains types d'utilisation. De plus, les ordinateurs connectés au ShipLAN ne se trouvent généralement que dans des espaces de travail, et leur nombre est limité. Dans la description du projet, il est indiqué comment le futur système de Soutien Internet à l'intention des marins (SIIM) « fournira aux marins des frégates de classe Halifax la capacité de connecter sans fil leurs dispositifs de communications personnels à Internet pendant qu'ils sont à bord du navire au cours d'une escale, ce qui permettra l'instruction en ligne et améliorera les services de maintien du moral » [TCO]. À cette fin, des réseaux Wi-Fi seront aussi mis en place à certains endroits, comme la salle à manger du commandant, le carré des officiers, le mess des officiers mariniers et l'office de l'équipage. Par les années passées, on établissait habituellement une connexion Internet en ayant recours aux fournisseurs locaux de service sans fil mobile pour mettre en place un réseau Wi-Fi temporaire dans le hangar pendant que le navire était à quai dans des ports étrangers. À partir de cette idée, à la fin de 2017 et au début de 2018, les navires de la classe Halifax de la Flotte canadienne du Pacifique (FLTCANPAC) ont reçu l'ordre de mettre sur pied des réseaux Wi-Fi en vue d'améliorer la qualité de vie des marins, ce qui signifiait essentiellement de mettre en œuvre des systèmes provisoires de SIIM. Ces systèmes ont été conçus et installés par des marins, et les composants nécessaires, comme les antennes, les routeurs cellulaires et Wi-Fi, le câble Ethernet et les cartes SIM, ont été acquis localement par la FLTCANPAC. Dans les deux cas, pour le système Wi-Fi du hangar et le système provisoire de SIIM, il était seulement possible d'utiliser les capacités à quai ou à la portée d'un signal cellulaire sur terre. Il est important de noter que la mise en œuvre de ces initiatives n'a pas suivi le processus officiel de modification technique (MT) de la Marine. Toutefois, un risque a été manifestement encouru avec le soutien évident de la direction de la MRC et tout en gardant incontestablement à l'esprit l'objectif stratégique : « Les marins unis par un lien numérique pendant leur déploiement ».

À titre d'exemple, mentionnons qu'en janvier 2018, immédiatement avant l'instruction de disponibilité opérationnelle niveau intermédiaire (navires multiples), le NCSM Regina a reçu l'ordre du personnel de la FLTCANPAC d'installer à la hâte un système provisoire de SIIM. Cependant, un certain nombre de problèmes techniques, notamment l'ordre subséquent de transférer les composants du système sur un autre navire, a retardé les progrès et en conséquence, le système n'a été opérationnel qu'à l'automne 2018. Malgré l'approbation du commandement de mettre en œuvre le système « clandestin » (c.-à-d. une MT non autorisée), sans le soutien d'un gestionnaire du cycle de vie du matériel (GCVM) et ainsi sans la capacité de demander une aide considérable à l'IMF Cape Breton, l'équipage du navire devait régler en autonomie les problèmes sans entrer en conflit avec ses responsabilités et rôles principaux. L'équipe a finalement réussi à exécuter la tâche et à bien des égards, a fait preuve des meilleures qualités et capacités de nos marins. Cela nous rappelle qu'il faut investir dans les connaissances et compétences de nos marins et encourager leur esprit d'initiative et leurs idées si nous voulons qu'ils accomplissent leur mission dans les circonstances les plus exigeantes dans lesquelles un navire de guerre peut se trouver. Il nous appartient de faire en sorte qu'un navire et son équipage en mission à l'autre bout du monde, au beau milieu de l'océan, soient prêts à résoudre de tels problèmes, alors qu'ils ne peuvent tout simplement pas attendre le soutien ou les directives externes pour poursuivre le combat.

La terminologie traditionnelle de la Marine est riche, mais porte à confusion, et il serait utile ici de définir « clandestin ». Selon le Larousse, il s'agit de ce qui est en contravention avec les lois et règlements; qui se dérobe à la surveillance ou au contrôle de l'autorité. Compte tenu du contexte, les raisons pour lesquelles ce terme s'est appliqué à une MT non autorisée et est devenu le sujet de cet article sont donc évidentes.

Dans le but de faciliter la mise en place de la capacité grâce au système de SIIM, le N6 du quartier général (QG) des FMAR(P) a soumis, en novembre 2017, une demande d'évaluation maritime (MAREVAL) au Directeur - Besoins maritimes (DBM) dans laquelle il propose l'installation du système commercial sur étagère (COTS) Cobham Sailor GX 100 à bord du NCSM Ottawa avant l'exercice Rim of the Pacific 2018. Dans le cadre de ce projet, le système à large bande de la flotte Cobham Sailor 500 serait nécessairement remplacé pour laisser la place au nouveau système, mais de ce fait, le système Cobham Sailor GX 100 allait permettre d'établir une connexion Internet par satellite maritime à large bande aux réseaux Wi-Fi du navire, offrant aux marins la capacité du système provisoire de SIIM autant à quai qu'en mer. La demande a été appuyée par le DBM en décembre 2017 et réitérée en mars 2018, et l'IMF Cape Breton a préparé une spécification d'installation de MT pour le système (MT 20180087, 28 août 2018). Toutefois, toujours en mars 2018, le N37 QG FMAR(P) a réattribué l'évaluation au NCSM Regina en prévision de son déploiement en 2019.

Malheureusement, en raison de contraintes liées aux ressources et du remaniement des priorités nécessaires pendant la période de travail en lien avec la MT du navire à l'été 2018, l'installation a été annulée et réattribuée au NCSM *Ottawa* à l'automne 2018. (Remarque : Je comprends que depuis la fin de l'été 2019, les progrès vers l'atteinte de la capacité opérationnelle totale se poursuivent en ce qui concerne la MAREVAL à bord du

NCSM *Ottawa*, et ce, malgré les quelques problèmes techniques vécus au départ.) Après sa mission dans le cadre de l'opération PROJECTION en 2018, l'équipage du NCSM *Calgary* a présenté officiellement un document d'observations dans lequel il a cerné un certain nombre de problèmes relatifs au réseau Wi-Fi visant à améliorer sa qualité de vie (ce réseau utilisait des composants de l'ancien réseau du NCSM *Ottawa* qui y avait été installé pour son déploiement précédent). Parmi les observations, mentionnons des problèmes de matériel et de configuration ainsi que les coûts et les délais élevés pour maintenir la fonctionnalité du système pendant les escales.

À la fin de novembre 2018, après la réattribution de la MAREVAL au NCSM Ottawa et l'examen des observations après déploiement formulées sur le système provisoire de SIIM par le NCSM Calgary, les membres clés de l'équipage à bord du NCSM Regina ont commencé à prendre en considération les options qui s'offraient à nous, en prévision de difficultés qui pourraient naître pendant notre prochain déploiement. L'équipe composée au départ du commandant en second, de l'officier des opérations, de moi-même, de l'officier de la logistique et d'un représentant du Bureau des systèmes de communication et d'information, a choisi un nom accrocheur, le projet REGi-Net, et s'est mise au travail. Nous concentrions nos efforts sur la façon dont un système COTS semblable au système de SIIM pouvait être installé dans le navire, en nous limitant essentiellement à dresser une courte liste des questions opérationnelles, techniques et logistiques. Dès son déploiement en février 2019, le système provisoire de SIIM pouvait être utilisé par le NCSM Regina lorsqu'il était à quai dans un port étranger, mais celui-ci se heurtait aux mêmes problèmes que le NCSM Calgary, notamment la configuration et l'administration du réseau, l'utilisation rapide des données et la prestation instable de services Internet censurés par des gouvernements étrangers. Tous ces facteurs se sont soldés par une expérience et une satisfaction des utilisateurs jugées moyennes ou faibles. Il s'agissait d'un bel effort pour améliorer la qualité de vie à bord du navire, mais du point de vue du NCSM Regina, le système provisoire de SIIM ne fournissait pas une capacité qui répondait aux attentes modernes de l'accès Internet, comme le maintien des relations sociales, lequel aide au moral et au bien-être des marins et en fin de compte, à leur maintien en poste. Cela était particulièrement vrai pour l'équipage d'un navire qui, à la fin d'un déploiement, avait passé près des deux tiers d'une année loin de la maison, ce qui incluait la période d'instruction de disponibilité opérationnelle à bord du navire et les préparatifs préalables au déploiement. Un autre facteur exacerbait le problème : la reconfiguration du système de télévision par satellite Cobham Sea Tel 5004 pour recevoir la télédiffusion à l'échelle internationale en mer s'est avérée exceptionnellement difficile. La situation est malheureusement habituelle pour les navires déployés et, compte tenu du rythme des opérations de déploiement, il est surprenant que le responsable du système ou de la conception n'ait pas diffusé une modification ou une directive standard pour rendre le système fonctionnel dans différentes régions du monde et apte à recevoir la télédiffusion à l'échelle internationale. Pendant la plus grande partie de la première moitié du déploiement, le navire n'avait pas accès au service de télévision par satellite, et ce, malgré tous les efforts déployés par l'équipage du navire et le personnel du site logistique avancé avant et pendant le déploiement. Par conséquent, les possibilités de divertissement étaient encore plus limitées pour les membres de l'équipage qui travaillaient dans des conditions très stressantes, séparés de leur famille et de leurs amis pendant une longue période. Les commandants à bord du NCSM Regina ont alors rapidement pris conscience que ces difficultés prévues, de même que d'autres préoccupations, allaient affecter la qualité de vie de l'équipage pendant le déploiement.

Cependant, l'équipe du projet a vite compris ce qui suit : a) la télévision par satellite n'est pas offerte pendant un déploiement, mais b) la télévision par satellite est distribuée dans les mess à partir de la salle de diffusion récréative du navire au moyen d'un câble coaxial, et c) les services Internet sont offerts à terre, au pays, par des fournisseurs au moyen d'un câble coaxial. En nous fondant sur notre liste initiale de questions, nous avons exploré l'idée d'installer un système COTS de connexion Internet par satellite maritime à large bande pour remplacer le système de télévision par satellite. Voici les avantages que nous pouvons en tirer :

- ne pas devoir poser d'autres câbles partout dans le navire; utiliser le câble coaxial existant et installer des adaptateurs coaxiaux Ethernet aux deux extrémités du câble;
- tirer profit des réseaux Wi-Fi déjà établis dans la salle à manger du commandant, le carré des officiers, le mess des officiers mariniers et l'office de l'équipage (soit quatre emplacements d'utilisateurs finaux) au moyen du système provisoire de SIIM;
- installer le nouveau matériel seulement au sommet du hangar (antenne satellite), dans la salle de diffusion récréative (système satellite et adaptateurs) et dans les quatre emplacements d'utilisateurs finaux à bord du navire;
- ne se connecter aux systèmes du navire que pour l'alimentation électrique;
- contrairement à la MAREVAL, ne pas devoir désinstaller le système à large bande de la flotte Cobham Sailor 500 (un système de communications par satellite redondant, mais parfois nécessaire).

La conception représentait donc une solution créative au problème qui tirait parti de l'infrastructure existante pour minimiser les effets sur la configuration du navire. Un certain nombre de systèmes COTS ont été étudiés, mais le système Cobham Sailor GX 100, qui utilise le réseau Global Xpress d'Inmarsat, est vite devenu la solution de prédilection en raison d'une offre permanente avec le ministère de la Défense nationale et parce qu'elle utilisait le même matériel qui est décrit dans la MAREVAL. D'ailleurs, un GCVM était déjà attitré au système. Afin de nous aider davantage, nous avons choisi des experts, par exemple des techniciens – Génie des armes (Communications), des spécialistes en communications navales et des personnes ayant un intérêt et de l'expérience dans la technologie de l'information, qui se sont joints à l'équipage à terre et à bord du navire.

À la fin d'avril 2019, après avoir peaufiné la conception, il a été possible de préparer une estimation précise des coûts. Au moyen de l'offre permanente de soutien logistique à l'approvisionnement en déploiement du navire, les autres autorisations financières nécessaires ont été obtenues pour l'acquisition, la livraison et l'installation du matériel, la passation d'un marché sur le soutien externe ainsi que l'activation et le renouvellement d'un abonnement mensuel au service jusqu'à la fin du déploiement. Le coût estimatif s'élevait à environ 196 000 \$. La période de repos et de maintenance (PREM) du navire, prévue en mai 2019 près de Dubaï, aux Émirats arabes unis, approchait à grands pas et représentait notre chance d'installer le système REGi-Net. Sachant reconnaître une occasion, nous avons pris l'initiative de présenter à la fois le problème et la solution aux commandants à terre. Pour ce faire, nous avons soumis une note de synthèse au commandant de la FLTCANPAC dans laquelle nous avons défini l'enjeu, le plan et les risques et avons demandé l'approbation de mettre en œuvre le projet. Nous avions confiance dans le potentiel de réussite du projet, mais nous étions conscients des préoccupations liées à la gestion de la configuration, et nos attentes ont été tempérées par l'approche réfractaire au risque qui est généralement adoptée dans de tels cas. Conformément à l'Ordre de la Marine (OMAR) 3001-0, Gestion des risques du matériel naval en service, plutôt que l'autorité opérationnelle accepte les risques, dans ce scénario, les risques devaient en fin de compte être passés en revue et acceptés par l'autorité technique (Conception) auprès du Directeur général – Gestion du programme d'équipement maritime (DGGPEM). Compte tenu de la portée de notre proposition, il nous semblait logique en premier lieu d'obtenir l'approbation des autorités côtières avant de soumettre une évaluation des risques au DGGPEM. À notre grande surprise, le commandant de la FLTCANPAC a appuyé notre demande avec enthousiasme et en tenant compte des échéances de notre projet, a accordé l'autorisation d'aller de l'avant pendant que des discussions approfondies s'ensuivaient entre les organisations externes.

À titre d'OGSC, j'ai ensuite rédigé l'énoncé de travail pour l'entrepreneur, en y incluant des directives sur les besoins du navire. J'ai également préparé l'évaluation des risques à soumettre au responsable de la conception pour qu'il l'étudie avant d'approuver et d'accepter la dérogation que nous demandions. Dans l'évaluation des risques, qui a été versée dans le Système d'information de la gestion des ressources de la défense (SIGRD), un certain nombre de sujets de préoccupation ont été cernés, notamment les suivants :

- Base de conception et intention du concept: Gestion de la configuration et modification technique erronées conformément au Sytème de gestion du matériel naval (SGMN). Tous les composants du REGi-Net seraient étiquetés clairement par l'équipage du navire pour faire en sorte qu'ils soient bien identifiés en vue de vérifications et de leur retrait éventuel, et en l'absence d'un dossier de données techniques, un diagramme détaillé du système et de la documentation supplémentaire seraient élaborés par l'équipe;
- Intégration : Différences de taille, de poids et de besoins d'énergie entre le nouveau système et le système de télévision par satellite, ce qui inclut le socle de l'antenne existant. Il y a de l'espace en bâti pour les composants dans la salle de diffusion récréative. La nouvelle antenne était plus lourde que l'antenne de télévision par satellite. L'officier du génie des systèmes de marine (OGSM) du navire, qui est aussi architecte naval, a fourni à l'équipe une évaluation positive sur la possibilité d'utiliser le socle existant;
- Sécurité des émissions (EMSEC) : Conception EMSEC adéquate du REGi-Net et impossibilité de mener une inspection de la configuration de la sécurité des communications techniques pendant la période de disponibilité à quai du navire. Il a été reconnu que la situation pourrait permettre à d'autres entités de recueillir et d'exploiter des renseignements classifiés ou de nature délicate ou les systèmes du navire à proximité du REGi-Net. Contrairement au système provisoire de SIIM, le câblage supplémentaire ne serait pas installé partout dans le navire, même si le type de données circulant dans les câbles existants était différent (des données Internet par rapport à des données télévisuelles). En outre, les données, au lieu d'être transférées dans les câbles entre le dessus de la passerelle et les quatre emplacements d'utilisateurs finaux, circuleraient entre le sommet du hangar, la salle de diffusion récréative et les emplacements d'utilisateurs finaux. Les réseaux Wi-Fi dans les quatre emplacements d'utilisateurs finaux ont déjà été établis, mais le moyen utilisé pour fournir une connectivité Internet externe serait différent (par satellite au lieu d'un service cellulaire). Cela dit, il est bien connu que depuis au moins la fin de 2017, des installations clandestines semblables (c'est-à-dire le système Wi-Fi du hangar et par la suite, le système provisoire de SIIM, ou des formes de ceux-ci) étaient déjà opérationnels dans des navires de classe Halifax de la FLTCANPAC sur l'approbation du commandement de la MRC et

conformément à ses directives. Pour nous, cela voulait dire que la MRC avait à tout le moins évalué et accepté un niveau de risques associé au fonctionnement des réseaux Wi-Fi connectés à Internet dans les quatre emplacements d'utilisateurs finaux et dans les alentours, que le navire soit amarré dans un port étranger ou en mer. Le REGi-Net se fondait de façon minimale sur le système déjà en place, mais selon l'équipe, il n'accentuait pas un risque préexistant;

Sécurité en matière de radiofréquences (RF) : Contrairement à d'autres émetteurs de RF à bord d'un navire, le REGi-Net ne ferait pas l'objet d'une méthode de contrôle opérationnel avec clé et verrou. En l'absence d'un sondage ou d'une analyse détaillée des RF réalisés par le Centre d'essais techniques de la qualité (CETQ), il y aurait des impondérables associés à l'interférence électromagnétique potentielle entre d'autres systèmes embarqués et d'hélicoptères ainsi que des dangers causés par les rayonnements électromagnétiques pour les produits pétroliers et les munitions. Heureusement, dans le cadre de la MAREVAL, le CETQ avait déjà fait et mis à disposition les calculs de la distance limite maximale d'exposition pour le système Cobham Sailor GX 100. Les résultats ont été communiqués à l'officier de sécurité RF de la formation, qui a été consulté en sa qualité de spécialiste pour aider au projet. La documentation sur la sécurité publiée par le fabricant d'équipement d'origine (FEO) a été passée en revue, une méthode de contrôle avec verrouillage et étiquetage a été définie pour empêcher la transmission au besoin, la distance sécuritaire de 25 mètres définie dans l'« environnement contrôlé » du CETQ a été adoptée,



À quai à Dubaï, un membre de l'équipage du NCSM Regina donne des directives à un conducteur de grue pour le retrait de l'antenne du système de télévision par satellite, avec le NM Asterix en arrière-plan.

Photo du MDN DSC_1554



Les membres de l'équipage du NCSM Regina et un entrepreneur attachent l'antenne REGi-Net dans le socle du système de télévision par satellite.

le sommet du hangar a été désigné zone d'occupation interdite pendant la transmission, et des zones de blocage (c'est-à-dire sans transmission) ont été établies, à l'aide du logiciel de base, pour cesser la transmission en direction des systèmes d'autres navires et de la superstructure. Par mesure de précaution, le REGi-Net serait éteint ou mis hors d'usage dans des secteurs particuliers du navire au cours de manœuvres comme l'envoi de personnel dans la mâture, l'appel aux postes d'envol et le chargement et déchargement de munitions sensibles pour nos systèmes d'armes.

Selon notre évaluation, en mettant en œuvre ces mesures d'atténuation, nous réduisions les risques au niveau le plus bas raisonnablement possible. Au moment où le navire est arrivé à Dubaï pour la PREM, toutes les dispositions opérationnelles, techniques et logistiques avaient été prises. Le GCVM et le FEO avaient été mobilisés et étaient prêts à apporter leur soutien. Donc, pendant que la majorité de l'équipage du navire descendait à terre pour le congé de mission, l'entrepreneur s'est mis au travail.

Entre le 16 et le 23 mai 2019, le système de télévision par satellite a été désactivé et laissé en place (à l'exception de l'antenne, qui a été retirée et préparée en vue d'être retournée au Canada), et le projet REGi-Net a été mis en œuvre avec succès. La plupart du temps et des efforts ont été consacrés à l'activation du système avec Inmarsat, car l'installation était en soi plutôt simple. L'OGSC en second et le spécialiste principal de la maintenance – Communications ont accompagné l'entrepreneur et l'ont aidé à effectuer ses travaux afin que celui-ci fasse l'objet d'une supervision constante à bord du navire. Le coût total s'est élevé à 196 375,65 \$ (un montant qui a dépassé de 375,65 \$, ou +0,2 %, l'estimation initiale de l'équipe). Selon notre expérience, pendant que le navire est amarré dans un port étranger, le coût associé aux services cellulaires locaux pour faire fonctionner

le système provisoire de SIIM variait, mais il ne serait pas complètement faux d'estimer ce coût à près de 1 000 \$ par jour. Il s'agissait d'un coût inférieur au coût quotidien approximatif établi pour la durée du contrat du REGi-Net, soit 1 657,33 \$ (pour un mois de 30 jours). Toutefois, une simple analyse coût-avantage comparative des deux systèmes nous a montré que les avantages du REGi-Net étaient supérieurs à ceux du système provisoire de SIIM. D'un point de vue stratégique et documentaire, une note de service temporaire de l'unité a été publiée dans le but de définir les attentes et les exigences relatives à une utilisation équitable et acceptable des nouvelles capacités du réseau, et l'instruction permanente d'opérations (IPO) du Programme de sécurité des RF de l'unité a été actualisée. Peu après le départ de Dubaï, grâce à une gestion prudente de la bande passante (environ 16 Mo de téléchargement et 4 Mo de téléversement), l'équipage a été en mesure de regarder le championnat de la NBA et de célébrer la victoire des Raptors de Toronto. Plus important encore, pendant les trois derniers mois du déploiement, des services comme Skype, FaceTime, YouTube, Netflix et iTunes ont été offerts à l'équipage du navire en mer. Le REGi-Net exigeait peu en matière de maintenance et d'exploitation, fournissait un service fiable et ne présentait aucun effet négatif associé aux risques recensés grâce aux mesures d'atténuation mises en œuvre ou à l'absence de tels risques.

Conclusions et recommandations

e projet REGi-Net était une initiative découlant des objectifs stratégiques de la MRC, inspirée par des projets semblables en cours et mise en œuvre grâce aux efforts d'une petite équipe composée de membres d'équipage dévoués et professionnels. Chacun d'entre nous a été formé par la MRC pour résoudre des problèmes dans notre secteur de responsabilité, et ensemble, nous avons fourni à notre commandant les moyens de répondre à une préoccupation concernant le bienêtre de l'équipage pendant le déploiement. De ce fait, nous avons aidé à accroître la qualité de vie des marins à bord d'un navire entre diverses générations et devant les attentes changeantes en matière de connectivité à Internet. Pendant le reste du déploiement, de nombreux membres d'équipage nous ont fait part d'une amélioration tangible de leur moral et de leur bien-être, et l'utilisation des téléphones satellites (c'est-à-dire des services téléphoniques pour le moral) du navire a diminué de façon marquée. En quelques mois, nous avons atteint cet objectif et avons ajouté une nouvelle capacité à un navire de la MRC, alors que l'organisation travaille depuis des années à atteindre le même objectif.

Cependant, les participants au projet reconnaissent que le REGi-Net n'aurait pas pu être mis en œuvre dans d'autres circonstances en suivant les politiques et procédures techniques et logistiques habituelles. De plus, conformément à la politique de gestion des risques, la décision d'accepter les risques appartient à l'autorité technique, et non à l'autorité opérationnelle. Le soutien de la haute direction, qui comprenait le risque connexe malgré les facteurs inconnus, était essentiel. Le navire devait être parti en mission dans le cadre d'opérations pour avoir accès aux autorisations financières nécessaires. La disponibilité de l'équipement et le moment opportun pour l'installation pendant la PREM étaient aussi essentiels. Le REGi-Net, dont l'existence comme MT non autorisée a été totalement divulguée et largement expliquée, est devenu source de litige et de discorde entre la communauté des opérations et la communauté technique, ce qui a poussé le Directeur général - Gestion du programme d'équipement maritime à publier une directive, sous forme de message, dans laquelle il demandait le retrait du système le plus rapidement possible après le déploiement. Les organisations externes ont soulevé des préoccupations qui portaient principalement sur les aspects de la gestion de la configuration, le fait que le système a été installé sans que la ratification technique ou l'approbation de l'évaluation des risques ou des écarts décelés ait été obtenue, les problèmes de sécurité en matière d'EMSEC et de RF expliqués précédemment, et le non-respect du processus d'approbation des travaux exécutés à bord d'un navire par des organismes extérieurs. (Remarque : Je comprends qu'à la fin de l'été 2019, le REGi-Net devait être désinstallé pendant la période de travaux de courte durée [PTCD] du navire entre septembre et octobre 2019 et que le système de télévision par satellite serait réinstallé.)

D'un point de vue personnel, à titre d'OGSC du navire, le projet REGi-Net a peut-être représenté l'expérience technique la plus difficile et la plus enrichissante de ma période d'affectation en tant que chef de service. Pendant 27 mois, j'ai eu la chance de participer à maintes possibilités de perfectionnement professionnel et d'apprendre de nombreux mentors, autant des officiers que des marins de tous les grades. Je suis monté à bord du navire pendant l'instruction de disponibilité opérationnelle – niveau élémentaire (navire unique), j'ai aidé à la coordination des périodes de travail et des essais en mer pendant le Programme de préparation opérationnelle échelonnée, j'ai suivi deux fois l'instruction de disponibilité opérationnelle - niveau intermédiaire (navires multiples) [une première fois avec Entraînement maritime (Atlantique), puis avec Entraînement maritime (Pacifique)], j'ai apporté mon soutien à un exercice de tir de torpilles pendant un cours de commandant de sous-marin, j'ai perdu en mer une partie du Système de surveillance par réseaux remorques (et j'ai ensuite supervisé une enquête technique), j'ai réussi l'instruction de disponibilité opérationnelle propre à une mission, j'ai apporté mon soutien à un exercice de défense contre missiles antinavires (du moins en partie, car l'exercice s'est limité à un seul essai de repérage réussi en raison des mauvaises conditions météorologiques), et j'ai terminé mon affectation à bord après un déploiement de six mois et demi. Tout au long du projet REGi-Net, j'ai pu tirer profit de mes connaissances, de mes capacités et de mon expérience d'officier du génie pour résoudre de façon créative un problème technique (une occasion qui malheureusement ne se présente pas souvent dans l'exécution des tâches administratives plus habituelles inhérentes au poste), travailler en étroite collaboration avec l'équipe interministérielle pour mener le projet à terme et partager les résultats de nos efforts avec les membres d'équipage et en profiter avec eux. Ce fut une expérience très gratifiante et une occasion sans pareil.

La mise en œuvre délibérément clandestine va à l'encontre de l'instinct que développe un officier technique pendant son instruction et son emploi. Dans une certaine mesure, cela crée une dissonance cognitive. D'une part, le membre du génie travaille à bord du navire à maintenir le Système de gestion du matériel naval, qui est constitué de nombreux ouvrages de référence, politiques et processus, et relève d'organisations techniques à terre. D'autre part, le membre du génie est responsable de conseiller le commandant et de favoriser l'intention du commandant au meilleur de ses capacités. Lorsque ces deux rôles s'opposent vraisemblablement,

comment décider quel point de vue est correct ou incorrect? En raison de mes qualifications et de ma nomination à titre d'OGSC, les Services techniques de la Marine avaient investi en moi une certaine confiance et s'attendaient à ce que je m'acquitte de mes fonctions de manière compétente et que je surmonte de telles difficultés. En général, mon expérience en tant qu'OGSC du NCSM *Regina* en ce qui concerne cette situation et d'autres évaluations des risques m'a permis de conclure que parfois, le processus peut être d'une subjectivité exaspérante, en particulier lorsque seulement des probabilités et des degrés de gravité qualitatifs, et non quantitatifs, peuvent être attribués aux dangers et lorsqu'un manque d'information peut mener à privilégier la prudence ou peut même se solder pas l'indécision. Tous ces éléments peuvent avoir une incidence négative sur les objectifs de la mission, même s'ils visent à soutenir les opérations. Bien qu'elles ne garantissent pas une solution souhaitable ou exempte de risques, les évaluations des risques demeurent de précieux outils de résolution de problèmes. Cependant, le temps et l'espace nécessaires pour prendre une décision manquent parfois et il est impossible de mener une évaluation des risques, d'inclure les moindres détails et les consultations nécessaires dans l'évaluation ou même de soumettre l'évaluation à l'autorité approbatrice pour examen et approbation avant que des mesures de suivi ne soient prises. En ma qualité de conseiller auprès du commandant, j'ai tenté d'aborder objectivement le projet REGi-Net comme n'importe quel autre projet afin de fournir des conseils techniques judicieux. De cette façon, après avoir réalisé un examen approfondi de tous les aspects et risques du projet, et d'en être satisfait, j'ai aidé de mon mieux l'équipe à faire face aux problèmes.

Certes, un grand nombre de membres des organisations à terre étaient en désaccord avec nos conclusions et nos actions, ce qui a ajouté une autre source de conflit. Je comprenais très bien les deux côtés de l'argument et j'ai aidé ma chaîne de commandement à comprendre également la situation et le processus d'évaluation des risques. Par contre, malgré les facteurs inconnus et l'incertitude ainsi que les tensions professionnelles et personnelles que le projet pouvait causer, et a fini par causer, ma confiance dans ce projet était inébranlable et j'y ai donc apporté mon soutien. Finalement, l'équipe du projet REGi-Net a réussi à atteindre l'objectif stratégique « Les marins unis par un lien numérique pendant leur déploiement ».

Remerciements

L'auteur souhaite remercier tous les membres de l'équipe du projet REGi-Net ainsi que les experts externes qui ont apporté leur soutien au projet. Il aimerait aussi souligner le travail des personnes qui ont été appelées à gérer les répercussions de la mise en œuvre du projet REGi-Net.





Le NCSM Regina et le NM Asterix en mer.



Un mitrailleur de bord surveille depuis un hélicoptère CH-147F Chinook à l'occasion de l'opération PRESENCE, au Mali, le 13 mai 2019.

L'esprit du guerrier

par Ian Daniels

« Deux coups au corps et un à la tête. Soldats, voilà comment vous tuez l'ennemi avant qu'il ne vous tue ¹ » [TCO]

'est la consigne que j'ai retenue de l'instruction au tir d'armes légères que j'avais suivie avant de partir en mission pour l'aérodrome de Kandahar, en Afghanistan. Cette consigne fait également écho à une instruction semblable, la qualification militaire de base, qui m'avait été offerte douze ans auparavant. On peut dire que l'avenir des opérations de maintien de la paix et l'efficacité des déploiements du passé alimentent bien des discussions². au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Ces sujets suscitent aussi constamment le débat chez les représentants du gouvernement du Canada. Il est vrai que les mandats de maintien de la paix changent selon la complexité de chaque mission. Cependant, lorsqu'il s'agit de faire la guerre, le mandat est en vérité toujours le même, malgré le caractère cru de sa formulation : tuer l'ennemi et remporter la bataille. Le rôle des Forces armées canadiennes devrait être exclusivement de prendre part à des guerres justifiées, à l'instar de ce qu'elles apprennent dans l'instruction qui leur est dispensée. Ên effet, tous les autres rôles, y compris celui du maintien de la paix, se trouvent à l'extérieur de la sphère des compétences exigées du soldat canadien. Si l'on tente de lui faire adopter de tels rôles, la compréhension de la mission pourrait être gravement compromise.

Au sein des Forces armées canadiennes, les soldats apprennent à se rapprocher de l'ennemi et à le détruire³. C'est ce qui est inculqué à tous les soldats dès le début de leur carrière militaire, jusqu'à ce que cela devienne pour eux une seconde nature. À l'opposé, pendant les missions de maintien de la paix, les militaires doivent essentiellement faire de l'observation et signaler les enjeux de sécurité, tout en assurant la sécurité proprement dite⁴. Ce rôle est très éloigné de l'instinct d'un soldat. Si l'on s'attarde à la description de travail et aux compétences exigées pour un soldat des Forces armées canadiennes, on comprend difficilement comment ce travail et ces compétences peuvent se traduire par de l'observation dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. En raison du conflit idéologique que pose la situation, le gouvernement du Canada et les responsables de l'ONU ont dû reconnaître qu'au cours des missions difficiles des années 1990, les soldats de la paix avaient été réduits à l'impuissance⁵. Les principes du maintien de la paix ont fait l'objet d'un examen minutieux dont est ressortie une évidence : il est difficile pour une force militaire de s'adapter à la réalité des opérations de maintien de la paix.

Pendant une mission, lorsqu'on demande à des soldats de jouer un rôle qui va à l'encontre de leur instinct, ces soldats ont sans nul doute du mal à comprendre exactement la nature de leur participation, et cela peut se répercuter négativement sur la participation générale du Canada. Cet état de choses illustre sans conteste les faits survenus en 1993, en Somalie. Le Groupement tactique du Régiment aéroporté du Canada était une force d'intervention rapide déployée à la hâte pour assurer le maintien de la paix dans le cadre de l'Opération des Nations Unies en Somalie I⁶. C'est au cours de cette opération que des soldats canadiens ont tué Shidane Arone, un civil, parce qu'il s'était infiltré

dans le périmètre du camp canadien. Le mandat de la mission n'avait pas été bien compris par le Groupement tactique, qui avait un rôle de combat. Les leaders avaient même à certains moments donné l'ordre d'appréhender et même de maltraiter les intrus afin de décourager le pillage. Par voie de conséquence, au cours de l'enquête qui a suivi, les responsables canadiens se sont rendu compte que l'instruction préalable à la mission était davantage axée sur le combat que sur le maintien de la paix⁷.

En raison de cet incident, le Régiment aéroporté s'est attiré la condamnation du public et a finalement été démantelé. Il est facile, également, de déceler de telles tendances aussi dérangeantes qui se manifestent lorsque des soldats sont amenés à prendre part à des opérations de maintien de la paix. Le génocide a pu se perpétrer sans entrave au Rwanda, parce que les nations du monde hésitaient à faire intervenir leur armée là où il n'y avait pas d'enjeu de sécurité nationale. On estimait que des forces militaires ne devaient pas prendre part à des opérations de maintien de la paix. Pour les gouvernements, dans une société d'après-guerre froide, les forces armées n'avaient qu'une seule raison d'être, et c'était de gagner des guerres. Le fait d'employer ces forces armées pour assurer le maintien de la paix au Rwanda relevait du gaspillage. En raison de l'incapacité de définir avec précision le mandat et les motifs de l'intervention militaire, de 8 000 à 10 000 civils ont été tués quotidiennement⁸.

La participation du Canada à la mission de l'ONU dans les Balkans offre un autre exemple du conflit idéologique existant entre « opérations de maintien de la paix » et « rôles militaires traditionnels ». Au vu de la controverse qu'ont entraînée les incidents de la Somalie, les représentants du Canada n'ont pas voulu reconnaître que des soldats de la paix canadiens prenaient part à une bataille dans la poche de Medak, en Croatie. Dans le cadre d'une mission de maintien de la paix qui avait été désignée comme telle, les soldats du 2° Bataillon, Princess Patricia's Canadian Light Infantry, ont reçu des ordres et des attributions contradictoires au cours d'une bataille acharnée contre les forces croates où six soldats canadiens ont été blessés. Cette bataille était la plus importante de l'histoire du Canada depuis la guerre de Corée; pourtant, le gouvernement a refusé de répondre publiquement aux questions concernant le

combat et il a laissé les soldats blessés à eux-mêmes à leur retour. Ces tragédies se sont produites parce que les soldats ne sont pas adéquatement outillés pour mener des opérations de maintien de la paix et qu'ils ne sont certainement pas formés pour attendre et observer les forces d'opposition. Les soldats sont formés pour gagner des batailles et, ultimement, des guerres.

Les opposants à cette idée font valoir que le maintien de la paix est une fière tradition canadienne. Après tout, n'est-ce pas le ministre canadien des Affaires extérieures de l'époque, Lester B. Pearson, qui avait braqué les feux des projecteurs sur le maintien de la paix pendant les hostilités relatives au canal de Suez? Cela lui avait d'ailleurs valu la reconnaissance du monde entier ainsi que, ultimement, le prix Nobel de la paix en 1957. À un certain moment dans l'histoire, le Canada se targuait d'être le seul pays à avoir pris part à toutes les missions de maintien de la paix de l'ONU¹⁰. Les tenants des opérations de maintien de la paix – par opposition à la conduite de la guerre – croient également que notre nation peut exceller dans les deux types de missions. À une époque caractérisée par une lutte à l'insurrection, il persiste, au sein du leadership des Forces armées canadiennes, une doctrine qui appuie le concept de guerre à trois volets. Selon ce concept, notre nation participerait simultanément à des activités de maintien de la paix, d'aide humanitaire et de conduite de la guerre. Les tenants de ce concept pensent que notre nation recouvrerait ainsi son statut historique d'icône du maintien de la paix¹¹.

Bien que le maintien de la paix s'inscrive dans les traditions canadiennes, ses tenants ne peuvent nier qu'en ce qui concerne notre armée, notre fierté nationale prend ses racines dans la victoire remportée lors de batailles. Cette constatation devient une évidence si l'on songe à la Première Guerre mondiale, comme l'illustre la célèbre bataille de Passchendaele. À l'automne 1917, les Canadiens ont défié une adversité sans nom pour y remporter une victoire qui leur a valu la réputation de meilleure force offensive de l'Ouest. Au cours des batailles qui allaient suivre, ils ont été à la tête des avances des Alliés¹². Qui plus est, pendant la bataille d'Angleterre, au cours de l'été de 1940, les pilotes de l'ARC ont reçu des honneurs de guerre impressionnants en volant aux côtés de la Royal Air Force. Cent dix-sept pilotes canadiens ont ainsi



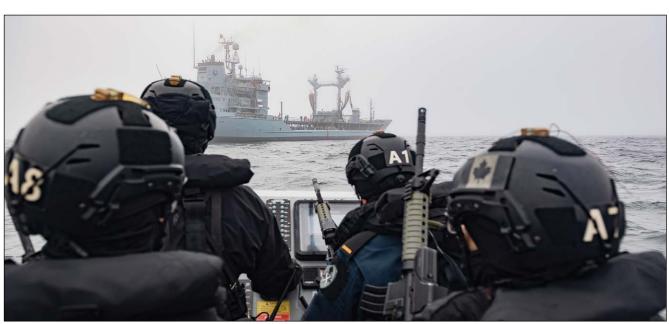
Un soldat de la Force opérationnelle Kandahar assure la sécurité pendant une patrouille à pied, en janvier 2011.

noto du MDN AR2011-0025-088 par le caporal Tina Gillies

volé dans le ciel avec les meilleurs pilotes au monde. Ces quelques pilotes ont abattu 194 aéronefs ennemis. Ils ont vaincu la Luftwaffe allemande alors que l'on s'attendait à une défaite certaine¹³. De même, en ce qui concerne la lutte contre l'insurrection, le Canada a rapidement fait montre de ses capacités auprès des partenaires de la coalition en Afghanistan. Les soldats canadiens ont mené une offensive dans le district de Panjwai, offensive connue sous le nom d'« opération Medusa ». Cette victoire, comme d'autres dans l'histoire du Canada, a été remportée au prix de pertes inestimables, soit la mort de quatre soldats canadiens. Cette bataille a permis la destruction du centre de commandement des talibans et a valu aux Canadiens le plus grand respect de la population afghane¹⁴. Les soldats canadiens ont grandement contribué à la guerre en Afghanistan, et l'ONU s'attend à ce que les élections présidentielles à venir dans ce pays soient exemptes de corruption et de violence¹⁵. En ce qui concerne les traditions du maintien de la paix, M. Maloney, titulaire d'un doctorat et professeur en études sur la guerre au Collège militaire royal du Canada, est d'avis que « [1]e Canada doit tuer pour parvenir à la paix. Nous ne pouvons pas nous soustraire à cette responsabilité en la faisait disparaître par magie sous prétexte de vouloir faire miroiter une image culturelle idéaliste et inatteignable¹⁶. » [TCO] Sachant que les soldats des Forces armées canadiennes sont formés pour devenir des guerriers, il ne fait guère de doute qu'ils sont mieux outillés pour faire la guerre que pour participer à des opérations de maintien de la paix pour lesquelles ils n'ont pas les compétences requises. Les soldats canadiens se sont montrés extrêmement efficaces et ils ont obtenu de grands succès lorsqu'ils ont joué le rôle qui leur était destiné. Lorsqu'ils ont participé à des missions qui ne cadraient pas avec leurs compétences, cela a miné leur réussite et porté atteinte à leur réputation. Nos militaires devraient donc faire le travail qui leur revient et s'enorgueillir de la fière tradition de notre nation : remporter des combats en vue de favoriser la stabilité mondiale à long terme. Les soldats canadiens sont d'abord et avant tout formés pour combattre au nom de notre liberté, et c'est là un rôle que bien peu de gens sont prêts à assumer.

L'adjudant Ian Daniels est mécanicien de bord et instructeur de vol au 403° Escadron d'entraînement opérationnel d'hélicoptères à Gagetown, au Nouveau-Brunswick. Il a été affecté à plusieurs reprises au sein du Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada en tant que technicien en systèmes aéronautiques et mécanicien de bord. Il a également vécu l'expérience unique en son genre de voler à bord d'hélicoptères russes de type Mi-17, en Afghanistan, à l'appui de la Force opérationnelle d'opérations spéciales 58.





Des membres de l'équipage du NCSM Halifax exécutent une approche pour atteindre un objectif d'exercice lors d'une affectation d'équipe d'arraisonnement de l'OTAN dans le cadre de l'opération REASSURANCE, le 3 mars 2021.

NOTES

Photo du MDN par le matelot de 11º classe Bryan Underwood

- GREEN, Ray. Pre-deployment Weapons Handling, novembre 2010, BFC Petawawa. Instruction aux armes.
- 2 SENGUPTA, Somini. Beleaguered Blue Helmets. What is the Role of U.N. Peacekeepers? nytimes.com, 12 juillet 2014.
- 3 CANADA. Gouvernement du Canada. *Soldat d'infanterie*, Canada.ca, 27 octobre 2017.
- 4 Level 4 Operations, Programs and Support. Rôles et responsabilités d'ordre militaire de l'ONU.
- 5 ANKER, Lane. Le maintien de la paix et l'opinion publique, Revue militaire canadienne, vol. 6, n° 2, 2005, p. 24-27.
- 6 L'histoire du Régiment Aéroporté du Canada, Association du Régiment Aéroporté du Canada, 2014.
- COOMBS, Howard G. Vingt-cinq ans après l'affaire de la Somalie : changements apportés à la formation préparatoire aux opérations, Revue militaire canadienne, vol. 17, nº 4, 2017, p. 35-46.
 BEARDSLEY, Brent. Comment tirer des ensei-
- BEARDSLEY, Brent. Comment tirer des enseignements du génocide au Rwanda en 1994 pour enrayer le génocide au Darfour – Seconde partie, Revue militaire canadienne, vol. 6, nº 1, 2005, p. 42-43.
- 9 SALTER, David. *Medak Pocket: Canada's Forgotten Battle*, thestar.com, 14 septembre 2013.
- 10 ANKER, Lane. Le maintien de la paix et l'opinion publique, Revue militaire canadienne, vol. 6, nº 2, 2005, p. 24-27.

- DORN, Walter. Canada pulls out of peacekeeping, Globeandmail.com, 27 mars 2017.
- 12 CANADA. Anciens Combattants Canada. La bataille de Passchendaele, Veterans.gc.ca, 5 mars 2017
- 13 O'MALLEY, Dave. Battle of Britain The Canadians, Ailes d'époque du Canada, vol. 116, n° 539, date inconnue.
- 14 KHAN, Adnan R. It's time for a hard look at Operation Medusa, Macleans.ca, 29 mai 2017.
- 5 What Canada Did and Did Not Achieve in Afghanistan, The Globe and Mail, 14 mars 2014.
- MALONEY, Sean M. The Canadians at Medak Pocket: Fighting For Peace, mars 2016.



À la fois si près et si loin : un regard féministe sur l'opération HONOUR

par Wendy Kean

Introduction

n mars 2021, lorsque l'opération HONOUR a officiellement pris fin, j'ai éprouvé un mélange singulier de plaisir et de regret. Il est vrai que l'opération HONOUR n'avait pas atteint son objectif d'éradiquer l'inconduite sexuelle dans les Forces armées canadiennes (FAC). Néanmoins, l'opération avait connu deux succès importants, soit la création du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle (CIIS) et la mise sur pied de l'atelier Le Respect dans les FAC (RdIFAC). À elles seules, ces deux initiatives montrent que les FAC reconnaissent sincèrement le besoin d'un changement, même si l'opération HONOUR n'a pas connu le succès escompté.

Au début des années 1980, alors que j'étais opératrice de téléimprimeur au sein de la Première réserve, j'ai accepté des attributions dans le cadre de l'exercice Rendezvous 83 tenu à Wainwright, en Alberta. En compagnie de cinq autres opératrices de téléimprimeur, j'ai été affectée temporairement à une compagnie du 1er Régiment des transmissions du Canada. Si ma mémoire est bonne, le rapport hommes-femmes pour l'exercice était de 8 000 contre 100. Or, à l'exception d'un seul incident malheureux survenu au mess à la fin de l'exercice, je ne me suis jamais sentie en danger. Les signaleurs qui travaillaient avec nous étaient professionnels et sympathiques. Je n'ai observé que peu de comportements qui, aujourd'hui, seraient considérés comme inappropriés. Toutefois, il faut avouer que nos attentes en la matière étaient modestes à l'époque. À titre d'exemple, nous travaillions à partir d'un centre de télétype de campagne d'abord connu sous le nom de CLIT

(Communications Land Interface [interface de communication terrestre]). Ce centre, au moment où les chefs ont appris que des femmes y étaient affectées, s'est transformé en STIF (Strategic-Tactical Interface [interface stratégique-tactique]), ou, dans une tentative d'humour, en STIF CLIT¹. (à peu près l'équivalent de « clito gonflé » en français). De toute évidence, les acronymes étaient plus importants que les termes auxquels ils se rapportaient.

Je raconte cette anecdote non pas pour blâmer l'unité avec laquelle j'ai travaillé, mais bien pour souligner les progrès accomplis et visant à éliminer du quotidien ce genre de blagues à caractère sexuel devenues banales. Par ailleurs, il est tout aussi important de souligner les bons coups de l'opération HONOUR, en dépit du scandale qui a entouré sa conclusion, et de porter notre attention sur le travail qu'il reste à accomplir, comme en témoignent les événements du printemps 2021. Il est impressionnant de constater l'envergure des efforts soutenus déployés après la diffusion de l'ordre d'opération régissant l'opération HONOUR. En effet, ces efforts ont permis de mettre au jour les éléments suivants : enjeux liés à la diversité dans les FAC, homogénéité chez les chefs supérieurs, persistance des stéréotypes de genre et nécessité d'être mieux outillé pour travailler auprès d'une collectivité aussi complexe que celle qui compose l'institution2. Pourtant, même en visant dans le mille, l'opération HONOUR a considérablement raté sa cible pour plusieurs raisons. D'abord, le choix de son nom; puis, il y a le sentiment d'autosuffisance institutionnelle dont elle a fait preuve pour aborder le problème et aussi le fait qu'aucun spécialiste de l'éthique professionnelle, de l'inconduite sexuelle ou du genre n'a été consulté lors de sa conception.

Analyse

e sens du terme « honneur » (traduction de l'anglais honour) est relatif, puisqu'en découlent des catégories hiérarchiques implicites, à savoir l'honorable et l'honoré, et leurs contraires, c'est-à-dire le déshonorable et le déshonoré. On commet d'entrée de jeu un faux pas en nommant HONOUR une opération visant à éliminer l'inconduite sexuelle. Pourquoi? Car ce titre laisse entendre que le tort causé à l'état de préparation opérationnelle et à l'efficacité des FAC en tant que force militaire3, est plus important que la violence sexuelle et la perte de pouvoir que subissent les militaires victimes d'inconduite sexuelle. Compte tenu de ce qui s'est passé au sommet de la pyramide hiérarchique au printemps 2021, il est évident que l'opération n'a pas été à la hauteur de son nom, et ce, à deux égards importants. Premièrement, en inscrivant l'opération HONOUR dans le langage propre aux valeurs militaires, le chef d'état-major de la défense (CEMD) a donné l'impression que l'inconduite sexuelle dans les FAC, ou dans tout autre milieu d'ailleurs, est une question de maîtrise de soi et de discipline personnelle⁴, plutôt qu'une question de violence interpersonnelle découlant de déséquilibres de pouvoir au sein de la culture et de l'institution. Deuxièmement, en choisissant de prioriser les politiques et l'instruction⁵ pour modifier les comportements plutôt que d'élaborer un code de déontologie qui façonnerait les caractères et guiderait la nature infiniment complexe des relations en milieu de travail, l'ordre d'opération a laissé croire que pour aborder le problème de l'inconduite sexuelle, il fallait recourir à une approche binaire. L'opération HONOUR étant maintenant terminée depuis le 24 mars 2021, je propose que tout nouvel effort pour traiter de ces questions commence par un examen des concepts clés du domaine de l'éthique professionnelle en général, et de la théorie féministe en particulier, afin d'élaborer une politique plus cohérente et adéquate et mettre fin à l'inconduite sexuelle dans les FAC. Il pourrait également être utile de relier cette politique au Programme d'éthique de la défense afin d'en augmenter la portée et l'influence sur la culture des FAC et du ministère de la Défense nationale, étant donné les multiples interactions entre le personnel militaire et civil dans les bases, les escadres et les formations.

Il importe dans un premier temps de comprendre ce qui me pousse à proposer la théorie féministe comme fondement d'une discussion sur l'inconduite sexuelle malgré le fait que les femmes n'en sont pas les seules victimes et qu'elles peuvent aussi en être les auteures. La théorie féministe ne concerne pas uniquement les femmes, ni ne leur confère-t-elle un avantage sur les hommes. La théorie féministe propose plutôt une critique, laquelle se fonde sur l'expérience des femmes en lien avec les dynamiques de pouvoir à l'œuvre dans la société et ses institutions. Élaborée dans les années soixante, la théorie féministe est née du vécu des femmes en milieu de travail. Elle étudie la distribution et l'application du pouvoir selon la perspective des personnes vulnérables aux actes d'oppression (comme la discrimination et le harcèlement sexuels), indépendamment de leur genre et de leur orientation sexuelle⁶. Puisqu'elle s'est d'abord consacrée à la critique des dynamiques sociales et professionnelles, la théorie féministe est l'outil tout désigné pour élaborer un code d'éthique professionnelle adéquat et contextuellement réaliste pour les FAC.

Toute éthique traite d'une manière ou d'une autre des questions de pouvoir, à savoir qui le détient, quelle en est l'ampleur et à quelles fins il est utilisé. L'éthique interroge également la notion de pouvoir d'un point de vue identitaire en cherchant à déterminer qui a du pouvoir dans une interaction ou une relation, et qui n'en a pas. L'éthique professionnelle sert à répartir harmonieusement l'utilisation du pouvoir sur le lieu de travail afin de compenser les déséquilibres inopportuns. Par conséquent, toute réponse à l'inconduite sexuelle au sein des FAC doit s'intéresser aux diverses formes et utilisations du pouvoir au sein de l'institution et à la façon dont elles peuvent être exercées dans l'intérêt de tous. Avant toute chose, il est donc important de bien définir la notion de pouvoir.



Le lieutenant de vaisseau Patricia Corbeil dirige le NCSM *Toronto* pour qu'il s'approche du USNS *Patuxent* pendant un exercice de ravitaillement en mer dans la Méditerranée.

Le théologien moraliste américain Richard Gula décrit le pouvoir comme le fait de posséder des ressources dont quelqu'un d'autre a besoin. Ainsi, le contraire du pouvoir n'est pas la faiblesse, mais bien la dépendance résultant du fait de ne pas avoir les ressources nécessaires7. Dans les FAC, le pouvoir d'un militaire dépend de ses ressources, qui peuvent être notamment son grade, son poste, son ancienneté, son éducation, son sexe. son genre, son âge et son état de santé. Selon Gula, dans tout type de relation, lorsqu'il y a une inégalité de pouvoir, le lourd fardeau de la responsabilité morale incombe à celui qui a le plus de pouvoir, ou autrement dit, le plus de ressources. On appelle ce fardeau l'« obligation fiduciaire8 ».

L'obligation fiduciaire est le fondement de toute éthique professionnelle. Elle représente le devoir d'une personne d'exercer son pouvoir et son autorité dans l'intérêt des personnes qui en dépendent ou qui possèdent moins de ressources. Dans le contexte des FAC, cela se traduit par l'établissement de relations de confiance qui vont bien au-delà de l'exercice du pouvoir de commandement. De plus, le détenteur du pouvoir doit fixer et maintenir les limites nécessaires à une gestion convenable de l'inégalité du pouvoir et des ressources dans la relation. Bien que le mot « honneur » permette de rendre compte du devoir d'une personne envers les plus démunis sur le plan institutionnel ou social, le terme qui en réalité convient le mieux d'un point de vue moral est « responsabilité » — certes moins prestigieux, mais plus utile pour comprendre les exigences de la dynamique de pouvoir à l'œuvre.

Le pouvoir est un bien institutionnel important et nécessaire au sein des FAC. Le problème qu'il pose, cependant, est que sa distribution sociale, même à l'extérieur des rangs, tend à être inégale – entre les hommes et les femmes, par exemple, et entre les personnes qui s'identifient à la composition culturelle dominante de l'institution et celles qui ne s'y identifient pas. En vérité, quelle que soit la façon dont on le conçoit, le pouvoir demeure ambigu. D'une part, il place les personnes qui ne détiennent pas le pouvoir ou les ressources nécessaires à leur travail en position de dépendance vis-à-vis de celles qui en jouissent. D'autre part, il donne aux personnes possédant le pouvoir et les ressources la possibilité d'influencer et de servir les autres de manière positive. La chaîne de commandement a la responsabilité morale d'assurer et de superviser l'exercice bienveillant et avisé de ces deux facettes du pouvoir et de gérer la relation entre pouvoir et dépendance. Pour ce faire, l'organisation doit aussi distinguer l'obéissance, qui s'inscrit dans un endroit et un moment bien précis, de la soumission, qui n'a jamais sa place.

Pour traiter de la façon dont l'utilisation du pouvoir influence les personnes et les groupes, la théorie féministe distingue les quatre types de pouvoir suivants : le pouvoir sur autrui, le pouvoir d'agir, les structures de pouvoir et le pouvoir en tant que ressource. Chaque type de pouvoir est neutre en soi; c'est la façon dont il est exercé qui détermine s'il est source d'autonomisation ou d'oppression. En résumé, seul un usage approprié du pouvoir permet de bien gérer le rapport entre pouvoir et dépendance, d'instaurer la confiance et de bâtir des relations de travail solides et efficaces.

Le pouvoir sur autrui permet d'obliger une personne à faire ce que l'on veut qu'elle fasse, y compris quand ce n'est pas dans son intérêt⁹. Ce pouvoir est une fonction essentielle du commandement qui amène les militaires à sacrifier leurs biens personnels, de même que leur propre vie, pour le bien des autres ou pour atteindre les objectifs opérationnels. Il s'accompagne également de pouvoirs de punition, faisant de son utilisation la plus exigeante sur le plan moral.

Le pouvoir d'agir est une combinaison de l'aptitude et de la capacité d'agir¹⁰. Il est conféré par la formation et l'expérience, et se manifeste par l'instruction, la supervision, l'orientation et l'encouragement. Le détenteur de ce pouvoir, lequel est essentiel pour former des militaires compétents et professionnels de tous les grades, est susceptible de l'utiliser à mauvais escient ou de façon abusive, par exemple en réservant un traitement préférentiel à certains ou en refusant des occasions à d'autres sur la base de critères ne relevant pas de la compétence, de l'aptitude ou des besoins institutionnels.

Les structures de pouvoir font référence au cadre institutionnel¹¹. Du point de vue positif, elles comprennent la chaîne de commandement, le grade, les nominations et les systèmes d'instruction. On les retrouve également partout où il est question de mentorat et d'encouragement, sans égard au grade ou au poste. Du point de vue négatif, les structures de pouvoir causent des dommages lorsqu'elles engendrent des relations préférentielles ou des réseaux exclusifs à l'intérieur ou à l'extérieur de la chaîne de commandement. Elles donnent également lieu à l'élaboration de politiques institutionnelles malsaines et à la tendance à désavantager les personnes qui ont moins de relations ou d'alliés au sein du cadre institutionnel.

Le pouvoir en tant que ressource est un bien social et institutionnel. Il confère l'autonomie décisionnelle et permet l'accès à des personnes possédant les ressources dont on a besoin¹². Bien que ce pouvoir tend à favoriser les personnes privilégiées, on le retrouve également dans des milieux de travail d'équipe sains, des réseaux de soutien et des groupes d'entraide tels que les Alcooliques Anonymes. Les FAC ont étendu cette forme de pouvoir au moyen du Conseil sur la diversité de la Défense et de ses groupes consultatifs.

Le leadership moral exige de celui qui a le plus de pouvoir qu'il maintienne des limites appropriées lors de ses interactions avec les autres, ce qui contribue à gérer l'inégalité du pouvoir¹³. Un déséquilibre des sources légitimes de pouvoir amplifie la portée de tout comportement inapproprié et augmente le risque d'inconduite. L'inconduite sexuelle est une forme extrême d'abus de pouvoir. Elle se manifeste lorsqu'une personne utilise son pouvoir pour en dominer une autre, intentionnellement ou non, par le biais d'une discrimination fondée sur le sexe ou l'identité de genre ou d'un comportement sexuel dégradant. On peut citer à titre d'exemple extrême les mauvais traitements infligés par des membres de l'armée américaine aux personnes qui étaient détenues à la prison d'Abou Ghraib à Bagdad en 2007. De telles violations se produisent lorsque des personnes sont incapables d'accepter la responsabilité qui est associée à leur pouvoir, ou qu'elles refusent de le faire. Il en va de même lorsqu'un militaire ne tient pas compte de la position d'autorité qui se rattache à son pouvoir, ou qu'il refuse de l'accepter, de sorte que même si, par exemple, une personne consentait à une relation personnelle avec ce militaire, les deux parties ne seraient toujours pas sur un pied d'égalité. La relation alléguée entre le major Kellie Brennan et le général (à la retraite) Jonathan Vance en est un exemple récent. Dans une entrevue avec Global News, le major Brennan a déclaré qu'elle n'était pas autorisée à dire la vérité tant qu'on ne lui avait pas donné la permission de dire la vérité¹⁴ Cette déclaration témoigne très clairement de son impuissance à parler de la relation et des répercussions qu'a eues celle-ci sur sa vie.

L'inégalité du pouvoir dans les milieux de travail et les milieux sociaux des FAC, tant au niveau individuel qu'institutionnel, entraîne d'importantes conséquences morales et éthiques. La plus grande faiblesse de l'opération HONOUR a été de dépendre de l'utilisation du pouvoir sur autrui par la chaîne de commandement, car ce pouvoir peut s'utiliser à bon comme à mauvais escient. J'ai vu des chefs pourtant bien intentionnés manifester de l'impatience et de la confusion relativement au devoir de signaler, en particulier dans les cas où les personnes plaignantes n'étaient pas encore prêtes à dénoncer. La tendance à utiliser le pouvoir sur autrui pour forcer le signalement résultait autant de la peur de faire l'objet de mesures disciplinaires pour ne pas avoir signalé l'incident en temps opportun que du désir d'aider la personne plaignante à obtenir justice. Les propos du major Brennan évoqués plus haut démontrent quant à eux l'utilisation du pouvoir sur autrui par les chefs supérieurs au sein de leurs propres unités pour dissuader les militaires de signaler une inconduite. Ces deux exemples de cas où l'on a eu recours au pouvoir sur autrui en réaction à une mauvaise utilisation de celui-ci résument bien l'échec de l'opération HONOUR. La récente décision de la vice-chef d'état-major de la défense, le lieutenant-général Frances Allen, de remplacer le devoir de signaler par le devoir de soutenir est une correction qui arrive à propos dans un ordre d'opération qui dépend d'une forme de pouvoir sur autrui pour réparer le tort causé par une autre forme de pouvoir sur autrui.

Conclusion

'importance du devoir de soutenir explique pourquoi le CIIS et les programmes comme RdIFAC ont eu plus de succès que l'opération HONOUR - ces derniers sont la preuve que l'exercice du pouvoir peut être synonyme d'énergie, de compétence, d'accompagnement et même d'autonomisation. Plus particulièrement, le CIIS est une réussite parce qu'il n'impose pas aux victimes le moment ou la manière de signaler, ni même l'obligation de le faire, mais les aide à trouver une nouvelle forme de pouvoir qui leur permettra de décider de ce qu'elles veulent faire et du meilleur moment pour le faire. Il s'agit du pouvoir intérieur, qui est au cœur du devoir d'intervenir, et qui manquait à l'opération HONOUR. C'est ce même pouvoir que la formation RdIFAC cherche à rendre aux militaires. Une intervention axée sur les besoins des personnes affectées par l'inconduite sexuelle permet à ces personnes de faire l'expérience de leur pouvoir intérieur. C'est grâce à cette étape cruciale qu'elles pourront supporter le processus d'enquête ainsi que les processus judiciaires et disciplinaires qui les attendent. À l'avenir, tout changement à la politique des FAC en matière d'inconduite sexuelle doit être axé sur l'instauration d'un équilibre sain entre les besoins de la victime et les exigences de l'institution afin que le processus en place puisse permettre la pleine expression du pouvoir qui réside en chacun des militaires. Voilà, à mon avis, la seule façon éthique d'aller de l'avant. Après quarante ans d'immersion dans la culture des FAC en tant que militaire du rang (subalterne), à titre d'épouse et d'aumônière, j'ai bon espoir que cela se concrétise.

Le capitaine (ret) Wendy Kean, CD, M.A., M. Th., est une ministre ordonnée de l'Église Unie du Canada. En 2020, elle prend sa retraite des Forces armées canadiennes après avoir accompli 19 ans de service, d'abord comme opératrice de téléimprimeur dans la Première réserve, puis comme aumônière. Ses travaux universitaires portent essentiellement sur l'éthique.





NOTES

- 1 Les acronymes sont exacts, mais les noms utilisés pour désigner l'installation ne sont qu'approximatifs. En 1983, je portais une plus grande attention aux acronymes qu'au nom officiel du lieu de travail, pour des raisons évidentes.
- 2 Voir Canada, ministère de la Défense nationale, La voie vers la dignité et le respect : la stratégie d'intervention des FAC en matière d'inconduite sexuelle, 2020.
- 3 Gouvernement du Canada, Ordre d'opération du CEMD (O Op CEMD) – Op HONOUR, août 2015, modifié le 29 septembre 2017, alinéa 3.
- 4 Ibid. alinéa 9.
- 5 Ibid. alinéa 14
- 6 Pour un résumé pratique de la théorie féministe, voir Amy Allen, « Feminist Perspectives on Power », Stanford Encyclopedia of Philosophy,
- éd. automne 2016, Edward N. Zalta (éd.), disponible à l'adresse suivante : https://plato.stanford.edu/archives/fall2016/entries/feminist-power, et Noelle McAfee, « Feminist Philosophy », Stanford Encyclopedia of Philosophy, éd. automne 2018, Edward N. Zalta (éd.), disponible à l'adresse suivante : https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/feminist-philosophy.
- Richard M. Gula, « Professionalization, power and dependence », Ethics in Pastoral Ministry. Paulist Press, 1996, p. 28-38. Bien que Gula écrive selon le contexte du ministère pastoral, il s'intéresse à la complexité des relations qui supposent un chevauchement de la dépendance et de l'amitié. Une dynamique similaire existe dans les FAC, surtout dans les groupes professionnels et les lieux de travail, et lors des opérations, où il est souvent

difficile de maintenir ou de faire respecter des limites strictes entre les relations personnelles et professionnelles.

- 8 Gula, p. 32.
- Allen, p. 2.
- 10 Ibid.
- 11 Ibid., p. 3.
- 12 Ibid, p. 4.
- 13 Gula, p. 32.
 - Amanda Connolly et Mercedes Stephenson, « 'Roar and be heard': Woman behind Vance allegations calls for independent investigation », Global News, 28 février 2021, disponible à l'adresse suivante : https://globalnews.ca/news/7665687/ canadian-forces-military-police-investigation.



Ce CF-18 basé à Bagotville, dont l'usure apparente trahit l'âge, illustre plutôt bien le besoin criant d'une décision quant au remplacement des avions de chasse.

Un parfait désastre?

par Martin Shadwick

l serait, du moins à ce stade-ci, imprudent et prématuré d'affirmer que le niveau angoissant des dépenses publiques liées de près ou de loin à la pandémie entraînera inévitablement des coupures importantes dans les dépenses du Canada en matière de défense — avec tout ce que cela implique en ce qui concerne les capacités militaires et la structure de forces — et l'éviscération de facto de la politique de

défense Protection, Sécurité, Engagement, adoptée il y a maintenant quatre ans. En effet, on fait observer dans certains milieux que des dépenses accrues ou du moins accélérées en matière de défense, fort probablement liées aux projets d'infrastructure prêts à démarrer, pourraient s'avérer un stimulant économique utile. D'autres observateurs reconnaissent que de nombreux États-nations ont interrompu ou réduit au moins quelques projets prévus d'approvisionnement en défense, mais remarquent bien vite que d'autres pays — l'Australie et la Suède nous viennent tout de suite à l'esprit vont tout de même de l'avant avec des plans ambitieux de modernisation et d'expansion en matière de défense. Même l'examen de défense

britannique réalisé récemment, bien qu'il mentionne la nécessité d'autres réductions importantes des effectifs dans l'armée de terre britannique, était nettement plus indulgent envers la Royal Navy (et dans une moindre mesure envers la Royal Air Force). En effet, on pourrait affirmer que les réductions des effectifs de l'armée de terre britannique et de ses stocks de matériel vieillissant étaient nécessaires pour aider à générer du financement dans les domaines



Un modèle récemment proposé comme navire de combat de surface canadien.

.

transformateurs que sont l'espace, la cybernétique, les véhicules sans pilote et l'intelligence artificielle, et qu'elles auraient eu lieu même si la pandémie de COVID-19 n'était pas survenue.

Cela dit, il serait malavisé — étant donné la tendance de longue date des gouvernements du Canada, de toutes les allégeances politiques, de lutter contre les problèmes de déficit et de dette en partie à l'aide de réductions importantes dans les dépenses en défense de supposer qu'on épargnera au ministère de la Défense nationale (MDN), après la pandémie, quelque mesure de traumatisme financier. De plus, la vulnérabilité du MDN à l'égard des pressions financières liées à la pandémie et le besoin connexe de « reconstruire en mieux » dans divers domaines des politiques sociales pourraient bien être exacerbés par un fâcheux chevauchement avec divers postes budgétaires importants (et donc très visibles et possiblement litigieux et vulnérables), et divers autres projets d'approvisionnement non négligeables. Ces projets reposent sur le chasseur attendu depuis longtemps en remplacement du vaillant CF-18 Hornet (projet qui a donné des ulcères au gouvernement Harper et qui est rapidement devenu une source d'angoisse pour le gouvernement Trudeau), ainsi que sur le navire de combat de surface canadien, puissant mais coûteux (et qui à ce jour a peu attiré l'attention des médias et du public, par comparaison, principalement en raison de retards au calendrier et de hausses de coût, mais qui devrait devenir controversé sur d'autres fronts). Ils comprennent aussi beaucoup d'autres projets pour l'Armée de terre, la Marine et la Force aérienne, notamment le remplacement de l'avion de transport et de ravitaillement Airbus A310 et du CP-140 Aurora. Figure aussi sur cette liste la modernisation complète des capacités d'alerte lointaine et autres capacités connexes du NORAD, qui commence à peine à susciter de l'attention à l'extérieur des cercles militaires et du milieu universitaire de la défense. La dernière révision majeure (c.-à-d. l'accord sur le Projet de modernisation du système de la défense aérienne de l'Amérique du Nord [NAADM] de 1985) était par comparaison simple sur le plan technologique, mais elle avait tout de même provoqué un débat politique, public et médiatique tapageur, maladroit et franchement embarrassant. En 2021 et au cours des prochaines années, la possibilité d'un débat infiniment plus confus et alambiqué ne doit pas être écartée.

La liste de défis ne s'arrête pas là. Dernièrement, des allégations d'inconduite sexuelle visant certains officiers très hauts gradés et retraités ont capté l'attention de la classe politique, du public, des médias et d'autres groupes et l'ont réorientée vers une série de problèmes prétendument systémique — et certainement pas nouveaux — dans les Forces armées canadiennes. Ensemble, ces défis soulèvent des questions fondamentales de droit, d'éthique, de moralité, de leadership et d'éthos, mais ils ont aussi d'autres répercussions. Si ces problèmes ne sont pas réglés efficacement, rigoureusement et promptement, l'une des multiples et douloureuses conséquences pour les Forces armées canadiennes pourrait être une grave dégradation de l'estime du public — de l'envergure de l'affaire somalienne. Un sondage réalisé en mars 2021 par Nanos Research pour CTV News et le Globe and Mail a mené à la conclusion que les Canadiens doutaient de la capacité de l'organisation militaire de changer sa culture après de multiples rapports de harcèlement sexuel et de discrimination au sein des Forces armées canadiennes. Appelés à indiquer dans quelle mesure ils croyaient que les FAC pourraient effectuer un changement culturel durable en vue d'être accueillantes envers tous et toutes, seuls 13 % de l'ensemble des répondants se sont dits confiants. Vingt-neuf pour cent étaient « plutôt confiants » et 56 % ont choisi les réponses « pas du tout confiant » ou « peu confiant ». Chez les répondantes seulement, 61,3 % d'entre elles ont répondu « pas du tout confiant » ou « peu confiant » à cette même question. Les répondants n'étaient pas non plus impressionnés par l'enquête réalisée par le gouvernement du Canada sur les allégations d'inconduite sexuelle et de discrimination. Selon le sondage, les Canadiens sont six fois plus susceptibles de dire que le gouvernement du Canada s'acquitte « très mal » (21 %) ou « mal » (33 %) de son travail d'enquête sur les allégations d'inconduite sexuelle et de discrimination dans les Forces armées canadiennes, plutôt que « très bien » (1 %) ou « bien » (7 %).

Les sondages contemporains d'opinion publique concernant les perceptions générales des Canadiens sur les forces armées et leurs rôles offrent une lecture beaucoup plus inspirante, mais il semble évident que les chiffres exceptionnels qui ressortent des sondages d'opinion publique à l'époque de la clôture de l'opération en Afghanistan (voir par exemple l'Étude de suivi 2014 réalisée pour le MDN par Phoenix Strategic Perspectives) ont dans une certaine mesure, peut-être inéluctablement, chuté dans les sondages plus récents. Certes, les Canadiens aiment encore leurs forces armées malgré tout, mais ce qu'elles font exactement continue d'échapper à un nombre consternant d'entre eux.

Il faut donc se demander si un « parfait désastre » — soit la combinaison des dépenses publiques extrêmes liées de près ou de loin à la pandémie, d'une convergence temporelle avec certains projets d'approvisionnement particulièrement importants et potentiellement controversés et d'une dégradation probable de l'estime du public — provoquera ou du moins facilitera des réductions importantes (même temporaires) des dépenses du Canada en matière de défense.

En septembre 2020, un grand sondage d'opinion publique concernant les connaissances et les mentalités des Canadiens sur les questions de défense et de sécurité — réalisé par Nanos Research pour le Réseau canadien sur la défense et la sécurité (RCDS) — donnait un aperçu très utile des points de vue du public sur la place du Canada dans un monde désordonné et fatigué en raison de la pandémie, des menaces perçues pour le Canada, des rôles perçus et potentiels pour les Forces armées canadiennes, ainsi que des relations entre la société canadienne et ses forces armées. Certaines des constatations, comme le fort soutien envers les opérations de maintien de la paix internationales, n'avaient rien de surprenant, quoiqu'elles ne se reflètent pas dans le nombre de militaires canadiens affectés à des opérations récentes de maintien de la paix. D'autres constatations, par exemple un soutien d'apparence solide envers les dépenses en défense, même au milieu d'une pandémie coûteuse, étaient peutêtre quelque peu inattendues — même s'il est à se demander s'il est possible d'obtenir les mêmes résultats aujourd'hui. Quoi qu'il en soit, elles ne garantissent en rien la générosité financière d'Ottawa.

Selon le sondage, les Canadiens sont deux fois plus susceptibles de dire que le Canada fait face à des menaces étrangères dans une grande mesure plutôt que de dire qu'il ne fait face à aucune menace. Seuls 20 %, souligne Nik Nanos dans le numéro du 14 novembre 2020 du *Globe and Mail*, croient que ces menaces sont faibles. Les principales menaces relevées par les répondants comprenaient la Chine (22 %), les États-Unis/le gouvernement Trump (17 %), les cyberattaques (10 %), le terrorisme (7 %), les guerres commerciales (7 %) et le changement climatique (6 %). En ce qui a trait aux plus grandes menaces étrangères auxquelles le Canada fera face dans 10 ans, 15 % des répondants ont relevé la Chine, alors que 13 % et 8 % respectivement ont cité le changement climatique et l'environnement ainsi que les cyberattaques.

Quant au rôle du Canada dans le monde, selon Nik Nanos, les réponses les plus fréquentes comprenaient les rôles de Casque bleu/ médiateur (31 %), suivis de celui de chef de file (13 %), de défenseur des droits de la personne et de la liberté (10 %) et de modèle aux yeux des autres pays (10 %). Au sujet de la promotion du rôle du Canada dans le monde, les répondants ont souligné la diplomatie (82 %), le commerce international (80 %), l'environnement (79 %), l'immigration (59 %) et, curieusement, ex æquo à 54 %, la défense nationale et l'aide à l'étranger. Selon une marge de plus de trois Canadiens contre un, nous devrions promouvoir les valeurs de notre pays plutôt que ses intérêts. Les réponses à une question distincte sur les valeurs et intérêts qui, selon les Canadiens, devraient être



Une survivante sourde, muette et aveugle de la COVID-19, résidente du Centre de soins de longue durée Cartierville, touche le drapeau canadien sur l'uniforme du major Simon Godin lors de la cérémonie de départ des FAC dans le cadre de l'opération LASER à Laval, au Québec, le 11 juin 2020.

promus donnent un aperçu de ce qui nous définit en tant que pays. Les principales valeurs comprenaient l'inclusion, l'équité et l'égalité (25 %), la paix (13 %), les droits de la personne (13 %) et la démocratie (11 %). Les deux premiers intérêts soulevés spontanément étaient le commerce (36 %) et la responsabilité environnementale/ le changement climatique (16 %).

Dans son évaluation de la correspondance entre, d'une part, notre vision du monde et le rôle que nous y jouons, et, d'autre part, la façon dont les FAC appuient ces ambitions, Nik Nanos fait observer que le maintien de la paix et la défense du territoire canadien et de sa population sont les deux grandes missions que les répondants jugent appropriées pour les Forces (40 % et 35 % respectivement). Les Canadiens trouvent aussi important que les forces armées apportent une aide en cas de crise au pays, ce qui comprend les catastrophes naturelles et les efforts de lutte contre les pandémies.

Quant aux missions internationales que les Canadiens appuient le plus, elles comprennent la participation aux opérations de secours en cas de catastrophe naturelle (77%) et aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies (74 %), la coopération avec les alliés en matière de défense (70 %) et l'exécution de cyberopérations (65 %). Les Canadiens sont toutefois beaucoup plus divisés sur la question des missions de combat, comme les frappes aériennes ou les combats au sol ou en mer. Le principal point à retenir est le fait qu'il existe un important appui politique pour les missions d'aide humanitaire, de maintien de la paix et de coopération avec les alliés en matière de défense. Cependant, s'il est question de combat direct, les Canadiens sont plus susceptibles de répondre que « ça dépend ». Essentiellement, nous sommes pragmatiques, selon Nik Nanos. Lorsque les Canadiens voient une mission qui est conforme à nos valeurs de paix, d'ordre et de bon gouvernement ou à l'image de modèle à suivre que nous avons de nous-mêmes, le feu vert s'allume par défaut. Si une mission potentielle s'écarte de ce cadre, nos dirigeants politiques doivent s'expliquer

davantage. Toujours selon Nik Nanos, les Canadiens veulent pour les FAC une mission de maintien de la paix, avec un extra. Cet « extra » consiste à continuer à défendre nos frontières, à assurer la sécurité du Canada et à se porter volontaire pour intervenir en cas de catastrophe naturelle, au pays et à l'étranger.



Des membres de la force opérationnelle terrestre préparent le point de rassemblement pour les cliniques de vaccination contre la COVID-19 offertes aux communautés autochtones vivant dans des réserves, en collaboration avec Services aux Autochtones Canada, les autorités autochtones locales et Sécurité publique, à Thompson, au Manitoba, à l'occasion de l'opération VECTOR, le 28 mars 2021.

Les constatations du sondage sur les dépenses en défense sont intrigantes. Dans la réalité, il est possible de faire des compromis. Dans cette étude représentative à l'échelle nationale, toutefois, deux scénarios ont été présentés : un accroissement des dépenses en défense au moyen d'une augmentation d'impôts, ou une baisse des dépenses en défense et une réduction de la capacité des FAC. Dans ce contexte, les répondants devaient indiquer s'ils souhaitaient voir une hausse ou une baisse des dépenses en défense. Il est plutôt frappant que seul un Canadien sur six (15 %) souhaite que les dépenses en défense soient moindres ou bien moindres. Quatre Canadiens sur dix veulent que ces dépenses soient accrues (10 %) ou très accrues (31 %), alors que 39 % préfèrent que les dépenses demeurent aux niveaux actuels. Même si les Canadiens sont en proie à des inquiétudes concernant leur santé personnelle et économique en raison de la pandémie, très peu d'entre eux désirent réduire les dépenses en défense.

Les constatations de la récente étude de suivi annuel du MDN s'avèrent tout aussi intrigantes. Entreprise par le Earnscliffe Strategy Group Inc. en collaboration avec son sous-traitant Léger, l'étude de suivi 2020 portait, comme ses versions précédentes, sur des questions sur l'image des FAC, le rôle des FAC au pays et à l'étranger, et les perceptions liées à l'acquisition de matériel et au financement des FAC, ainsi que sur les opinions sur les opérations militaires du Canada, y compris la mission de l'OTAN en Iraq. Le volet qualitatif initial du sondage comprenait une série de huit groupes de discussion tenus dans l'ensemble du pays en février 2020 (c.-à-d. avant la pandémie de COVID-19 au Canada) et un volet quantitatif par téléphone ou en ligne, en juillet et en août 2020.

Les constatations clés du volet qualitatif de l'étude de suivi sont les suivantes :

- La sensibilisation à propos des FAC et les connaissances sur les militaires sont encore très faibles, particulièrement dans le groupe des 18 à 34 ans;
- Malgré les connaissances limitées sur les FAC, la plupart des répondants ont généralement une opinion très positive des FAC et des militaires qui les composent;
- La plupart des répondants considèrent les FAC principalement comme une force de maintien de la paix et de soutien et préféreraient qu'elles conservent un rôle défensif plutôt qu'offensif;
- Au pays, les répondants considèrent que le rôle des FAC est d'intervenir en cas de catastrophe naturelle, de protéger nos frontières/d'affirmer notre souveraineté ainsi que de mener des opérations de recherche et de sauvetage. Les participants ont convenu que tous les rôles présentés d'envergure nationale étaient importants. Toutefois, la plupart semblaient croire que les efforts des FAC devraient être dynamiques et évolutifs dans l'ensemble de ces divers rôles, et qu'il faudrait prioriser les efforts nécessitant une attention immédiate en fonction du contexte ou du niveau de la menace. Bien que la connaissance précise du rôle des FAC dans les patrouilles en Arctique soit toujours faible, l'étude a permis de détecter une résistance légèrement plus faible face à ce rôle des FAC par comparaison à ce qui avait été relevé par le passé, surtout auprès des participants plus jeunes — une observation intéressante pour moi, qui ai rarement remarqué cette « résistance » chez de multiples générations d'étudiants de l'Université York;
- L'appui aux alliés, tout particulièrement l'ONU, est considéré comme une entreprise valable, surtout dans les rôles de maintien de la paix ou de soutien. Les répondants croient qu'être en harmonie avec les autres pays est utile, mais ont toutefois des réserves concernant nos relations avec les États-Unis, et une certaine appréhension à l'égard

- de la politique américaine et de l'éventualité que nous fassions partie des dommages collatéraux;
- Les participants n'ont pas été en mesure de déterminer de façon absolue s'ils croyaient que les membres des FAC étaient diversifiés et représentatifs de la population du Canada. Lorsqu'on leur a demandé si, d'après eux, il existait des obstacles qui empêcheraient les personnes de milieux divers de s'enrôler dans les FAC, bon nombre de répondants ont dit que même si la situation s'améliorait probablement avec le temps, les FAC restaient probablement un milieu à prédominance machiste.

Les constatations clés du volet quantitatif de l'étude de suivi sont les suivantes :

- Le pourcentage des répondants qui disent connaître très bien ou assez bien les FAC est passé de 52 % en 2018 à 46 % en 2020;
- Alors que la grande majorité des Canadiens (82 %) ont une opinion positive des membres des FAC, le pourcentage de ceux qui ont une très bonne opinion (42 %) est inférieur à celui de 2018 (57 %). La fierté à l'égard des FAC a faibli légèrement au cours des quatre dernières années. En 2016, 70 % des répondants indiquaient que les FAC étaient une source de fierté; en 2018, ce taux est passé à 66 %, puis en 2020, il est passé à 62 %. Le taux de répondants qui donnent la cote la plus élevée (5 sur une échelle de 1 à 5) pour indiquer que les FAC sont une grande source de fierté est passé de 37 % en 2016 à 28 % en 2020;
- Les répondants sont fortement d'accord avec l'idée que les FAC devraient participer aux interventions en cas de catastrophes naturelles et à l'aide humanitaire à l'étranger, bien que ce fort soutien soit passé de 69 % en 2018 à 51 %. Les répondants croient aussi que les FAC devraient participer aux opérations de soutien de la paix (45 % sont tout à fait d'accord) et jouer des rôles non liés au combat à l'appui des missions de l'ONU et de l'OTAN (43 % sont tout à fait d'accord), mais le soutien était supérieur en 2018 et en 2016. Les rôles de combat (22 % sont tout à fait d'accord) faisaient partie des activités pour lesquelles les répondants appuyaient le moins la participation des FAC;
- Le fait d'être membre de l'OTAN est toujours jugé important (83 % ont indiqué que cela est important pour la sécurité du Canada), mais le taux de répondants qui sont tout à fait d'accord est passé de 63 % en 2018 à 49 %;
- Les répondants croient que les rôles les plus importants des FAC au pays sont d'intervenir en cas de catastrophe naturelle (70 % ont indiqué que c'était très important), de lutter contre le terrorisme (69 %) et de réaliser des opérations de recherche et de sauvetage (64 %). Ces trois rôles étaient aussi jugés les plus importants en 2018 et en 2016. Un peu moins que la moitié des répondants (44 %) sont tout à fait d'accord avec l'énoncé selon lequel les FAC jouent bien leurs rôles ici au Canada, alors que 39 % sont assez d'accord. La proportion de répondants qui sont tout à fait d'accord a légèrement chuté par rapport au résultat de 2018, qui était de 50 %;
- Par comparaison à l'amélioration des services de santé (77 % qui y accordent une grande importance) et la création d'emploi (70 %), le financement des FAC est moins important (48 %). Les opérations au pays (46 %) sont jugées plus importantes que les opérations à l'étranger (36 %).

Quelles conclusions devrions-nous tirer de ces constatations? D'une part, elles portent à croire que les Canadiens aiment encore leurs forces armées, sans toutefois y mettre la ferveur qui transparaissait dans certains sondages d'opinion publique il y a



Devant la récente éclosion dévastatrice de COVID-19 en Inde et en Asie du Sud, le Canada répond à l'appel en fournissant une aide médicale en Inde dans le cadre de l'opération GLOBE. Ici, des membres du 2° Escadron des mouvements aériens, de la 8° Escadre Trenton, préparent les fournitures médicales et les chargent à bord d'un avion CC-150 *Polaris* du 437° Escadron de transport, le 5 mai 2021.

une dizaine d'années. Les réserves de bienveillance à l'égard des forces armées du Canada demeurent impressionnantes, quoique modérées. La vitesse à laquelle ces réserves s'épuiseront face aux allégations d'inconduite sexuelle — les deux sondages ont été réalisés avant ces récents développements — reste à voir. Les deux sondages portent à croire que le public appuie fortement les opérations au pays, mais, fait intéressant, les participants à l'étude de suivi semblent avoir essentiellement interprété ces opérations comme des interventions policières (c.-à-d. affirmation de la souveraineté, intervention en cas de catastrophe naturelle), alors que les répondants au sondage Nanos semblent avoir adopté le trio que forment la défense nationale, l'affirmation de la souveraineté et l'intervention en cas de catastrophe naturelle. La réaction du public à la modernisation du NORAD promet donc d'être intéressante. Les deux sondages semblent indiquer que le public appuie très fortement les « opérations de maintien de la paix » et/ou les « opérations de maintien de la paix de l'ONU ». Un examen minutieux des données des sondages donne à penser que le « maintien de la paix » ne désigne pas nécessairement le « maintien de la paix » classique dans le style de Pearson (on mentionnait entre autres l'opération canadienne de maintien de la paix en Ukraine), mais il est clair que des précisions sont requises quant à ce que les répondants et les Canadiens en général entendent par « maintien de la paix ». Dans certains cas, ce pourrait être des opérations de « soutien de la paix » contemporaines beaucoup plus risquées, aux mandats de sécurité humaine ou quasi humaine, mais cela contredirait les constatations du sondage selon lesquelles les Canadiens sont extrêmement méfiants face aux engagements — envers l'ONU ou autres — qui nécessitent ou pourraient nécessiter un combat.

Qu'en est-il des autres éléments potentiels d'un « parfait désastre » présumé? Ottawa, malmenée sur le plan financier par la pandémie et les dépenses connexes, est certainement à la recherche

de fonds... et le MDN représente une part très importante des dépenses discrétionnaires disponibles. La décision d'interrompre ou de retarder les projets d'approvisionnement choisis, plutôt que de les annuler, pourrait apporter au MDN quelque soulagement, mais les interruptions et les retards ont des conséquences dommageables sur les finances et les opérations. En ce qui a trait aux projets particuliers, le remplacement du CF-18 s'est déjà prouvé indigeste pour la classe politique, notamment en raison de son coût, sans oublier une panoplie d'autres motifs. La modernisation du NORAD, si l'on se fie à celle de 1985, a le même effet, mais elle se trouve complexifiée par une préoccupation canadienne de longue date à l'égard de la souveraineté nationale et d'une préoccupation américaine concernant la sécurité nationale. Le débat sur le navire de combat de surface canadien (NCSC) ne se transformera pas de sitôt en une reproduction exacte du débat sur le sous-marin nucléaire à la fin des années 1980 — il n'y a après tout aucun aspect nucléaire — mais le débat existant au sujet du coût suscitera certainement beaucoup d'intérêt, et d'autres questions viendront s'y greffer, notamment ses rôles, la transparence, la décharge des responsabilités sur le secteur privé et le manque perçu de possibilités pour les fournisseurs de sous-systèmes navals établis depuis longtemps et dotés d'installations canadiennes.

Un parfait désastre? Ce n'est pas ce que l'on souhaite, mais...

Le professeur Martin Shadwick a enseigné la politique de défense du Canada à l'Université York pendant de nombreuses années. Il a déjà été rédacteur en chef de la Revue canadienne de défense, et il est actuellement le commentateur attitré en matière de défense à la Revue militaire canadienne. Il est également un collègue très respecté qui manquera grandement au rédacteur en chef après son départ à la retraite.



CRITIQUE DE LIVRE

The Iconoclast: Shinzo Abe and the New Japan

par Tobias S. Harris Londres : Hurst & Co., 2020

456 pages, 16,64 \$ ISBN: 978-1-7873-8310-4

Critique de Richard Desjardins

u moment où les États-Unis et leurs alliés coordonnent une réponse à la montée de la Chine et à son comportement de plus en plus agressif, des pays comme le Japon risquent de se retrouver en première ligne d'une confrontation potentiellement dangereuse. La disparition, fin 2009, du magazine Far Eastern Economic Review, dont le siège se

trouvait à Hong Kong et qui était entièrement consacré à la couverture de l'actualité régionale (asiatique), a laissé un vide. Des médias régionaux ont vu le jour depuis, notamment sur Internet, mais ils sont plutôt thématiques. Aucun d'entre eux n'a pour objectif d'informer chaque semaine les lecteurs des événements à mesure qu'ils se produisent. Il faut donc saluer tout effort qui est fait pour combler ce vide.

Le livre dont il est question ici est un bon exemple d'un tel effort. Il s'agit également d'une excellente introduction à la politique japonaise et à la manière dont les questions intérieures peuvent avoir et ont influencé le rôle du Japon dans le Pacifique occidental. L'étude de la politique japonaise a généralement été réservée aux universitaires et aux décideurs politiques, et n'a guère suscité l'intérêt du grand public. Tobias S. Harris a fait œuvre utile en présentant avec brio l'une des personnalités politiques japonaises les plus intéressantes de l'après-guerre, offrant une description approfondie de son ascension dans le monde politique sans pour autant recourir au jargon intellectuel.

Le Japon étant reconnu comme une démocratie parlementaire, on peut aisément penser à tort que la politique s'y déroule de la façon dont nous nous y attendons en Occident. Le professeur Nathaniel Thayer nous avait déjà présenté les particularités de la démocratie de style japonais dans son ouvrage classique *How the Conservatives Rule Japan* (1969). Thayer nous avait révélé que la politique au Japon était en réalité une lutte interne entre les factions du Parti libéral-démocrate (PLD), un parti qui a été au pouvoir pour une large part de la période d'après-guerre. Ce système a commencé à se fissurer lentement lorsque le consensus d'après-guerre sur l'anticommunisme et le développement économique a commencé à s'étioler. L'arrivée de Junichiro Koizumi au poste de premier ministre (2001-2006) a marqué le début d'un véritable processus de réforme du système japonais d'après-guerre, notamment dans

le domaine de l'économie. C'est dans ce contexte que l'on peut le mieux comprendre l'ascension de Shinzo Abe.

Le premier ministre Abe est le premier chef de gouvernement japonais né dans l'après-guerre (en 1954) et celui qui est resté le plus longtemps au pouvoir. Son ascension n'avait pas vraiment été pressentie, malgré ses origines familiales de bon augure. En effet, son grand-père maternel, Kishi Nobusuke, était une figure importante de la politique nationale. Malgré sa participation à l'invasion japonaise de la Mandchourie et son rôle dans celle-ci, qui l'exposait à des poursuites pour crimes de guerre, l'euphorie anticommuniste des années qui ont suivi la fin de la guerre lui a assuré un rôle en politique. Il deviendra finalement premier ministre de 1957 à 1960. Dans la lignée paternelle, le grand-père d'Abe était un homme politique de premier plan (Abe Kan) et son père était un haut responsable du PLD, un parti qui allait dominer la politique d'après-guerre durant plusieurs décennies.

THE ICONOCLAST SHINZO ABE AND THE NEW JAPAN

TOBIAS S. HARRIS

En dépit de son histoire familiale, Abe se forge un caractère indépendant. Il devient membre d'une nouvelle catégorie de politiciens, les « nouveaux conservateurs », qui cherchent à se libérer du fardeau que la défaite de la guerre du Pacifique a laissé au Japon. Ces nouveaux conservateurs voulaient que le Japon devienne un pays « normal » ayant une certaine fierté. Parmi les sujets de réforme de ce groupe figurent la constitution imposée par les États-Unis et une armée moderne (par opposition à la force d'autodéfense). Abe a eu l'occasion de percer lorsque le premier ministre Junichiro Koizumi l'a nommé secrétaire général du PLD, un poste clé pour quiconque aspire à devenir premier ministre.

Au chapitre des affaires étrangères, Abe a lancé plusieurs offensives en se rendant à maintes reprises en Asie du Sud-Est, toujours dans le but de rallier cette région au système international, une initiative implicitement dirigée contre la Chine. La réforme de la sécurité nationale a commencé, en 2014, par l'adoption de la loi sur les secrets spécialement désignés, qui visait à mieux protéger

les documents trop facilement accessibles aux médias. Cette loi a fait l'objet d'une vive opposition au pays, mais a été appuyée par les États-Unis. Une fois la loi adoptée, l'opposition s'est volatilisée. Une meilleure protection des secrets d'État allait renforcer la coopération militaire avec les États-Unis. Les agissements agressifs de la Chine dans les mers de Chine orientale et méridionale et concernant la souveraineté contestée sur des îles revendiquées par le Japon ont incité Abe à affirmer la position du pays et à renforcer l'appareil de sécurité nationale. D'autres mesures ont été prises, notamment la création de l'équivalent japonais d'un conseil national de sécurité doté d'un personnel de soutien, ainsi qu'une réforme de la structure civilo-militaire, donnant à l'armée un rôle plus actif dans l'élaboration des politiques, contrebalancé par un pouvoir accru au sein du bureau du premier ministre.

CRITIQUE DE LIVRE

Tobias Harris est un écrivain et un analyste de grand talent. Il est diplômé de l'Université de Cambridge et de l'Université Brandeis, et a fréquenté l'Institut des sciences sociales de l'Université de Tokyo en tant que boursier Fulbright. Il a également travaillé en étroite collaboration avec un membre de la Diète du Japon (2006-2007). Il est vice-président principal en poste au Japon chez Teneo, une société internationale de services-conseils aux cadres supérieurs. Pour rédiger cette biographie, il a abondamment puisé dans des sources japonaises et occidentales (journaux, livres). Ses notes valent d'ailleurs la peine d'être lues pour obtenir des précisions sur certains des événements qu'il décrit dans le texte principal. Un index est fourni pour faciliter la recherche de personnes et de sujets particuliers. La réussite de Harris est d'avoir habilement situé la vie politique d'Abe dans le contexte

de la politique japonaise. Pour les lecteurs qui ne connaissent pas vraiment la politique intérieure japonaise, ce livre sera instructif. Il nous fait découvrir les luttes intestines entre les factions et leur rôle dans l'orientation de la politique japonaise et de l'avenir du pays, ce qui donne à penser que, malgré tous les changements survenus au Japon après la fin de la Guerre froide, la tradition perdure. Pour reprendre un terme rendu célèbre par le regretté universitaire John K. Fairbank, il s'agit d'un cas de transformation au sein de la tradition. Abe, un homme politique dont les racines familiales s'étendent sur tout le vingtième siècle et l'amènent à l'aube du vingt-et-unième, est en effet un véritable iconoclaste.

Richard Desjardins est un employé de la fonction publique à la retraite. Il est titulaire d'une maîtrise en sciences politiques.