

Canadian NATO
Parliamentary Association



Association parlementaire
canadienne de l'OTAN

**Rapport de la délégation parlementaire canadienne
concernant sa participation au Quatrième séminaire sur le
concept stratégique**

**Association parlementaire canadienne de l'OTAN
(AP OTAN)**

**Washington, D.C., États-Unis d'Amérique
Du 22 au 23 février 2010**

Rapport

L'Association parlementaire canadienne de l'OTAN a l'honneur de présenter son rapport au sujet du quatrième séminaire sur le concept stratégique qui a lieu à Washington, D.C. le 23 février 2010. Le Canada a été représenté par le Sénateur Pierre Claude Nolin.

Les participants ont débattu des priorités futures de l'OTAN en matière de transformation politique et militaire, y compris en ce qui concerne ses structures, ses forces et ses capacités. Le séminaire et les événements connexes étaient le couronnement de la « période de réflexion » du groupe d'experts.

L'honorable Hillary Rodham Clinton, secrétaire d'État des États-Unis, s'est adressée aux participants la veille du séminaire. M. Robert Gates, secrétaire à la Défense des États-Unis, le général (à la retraite) James L. Jones, assistant du président pour les questions de sécurité nationale, et Son Excellence Anders Fogh Rasmussen, secrétaire général de l'OTAN, ont fait des discours liminaires. Le vice-amiral Ann Rondeau, présidente de la NDU, et le général Stéphane Abrial, commandant suprême des Forces du Commandement allié Transformation (ACT), ont prononcé des allocutions de bienvenue et de clôture. L'honorable Madeleine K. Albright, présidente du groupe d'experts, et M. Jeroen van der Veer, son vice-président, ont présidé le séminaire et la secrétaire Albright a présenté le mot de la fin. Le séminaire a été organisé conjointement par la NDU et l'ACT, en partenariat avec le Conseil atlantique des États-Unis, le Center for Strategic and International Studies, le German Marshall Fund et le SAIS Center for Transatlantic Relations de l'Université Johns Hopkins.

Les participants aux diverses discussions et aux groupes thématiques ont examiné une vaste gamme d'idées concernant les besoins militaires futurs de la stratégie de l'Alliance, des modifications possibles du processus de prise de décisions et des pratiques de l'OTAN, et la meilleure façon de réaliser la réforme militaire et l'efficacité alors que les ressources se font rares.

Les faits saillants ci-dessous, préparés par les rapporteurs de la NDU et de l'ACT, sont dérivés des commentaires que les orateurs ou les participants du séminaire ont formulés lors des séances de discussion pour exprimer leurs opinions. Ils ne reflètent ni les opinions des experts ou des gouvernements ni le point de vue officiel de l'OTAN. Le groupe d'experts continuera à examiner ces questions (et d'autres encore) et à en discuter au cours des deux prochains mois en terminant son rapport final et présentera un ensemble de recommandations au secrétaire général Rasmussen au début de mai.

PRÉSERVER LA CRÉDIBILITÉ DE L'ARTICLE 5

Les orateurs et les participants du séminaire ont présenté leurs points de vue sur les besoins futurs associés aux engagements de défense collective pris aux termes de l'Article 5 du Traité de Washington. Sur ce sujet d'une importance vitale, diverses opinions ont été exprimées.

- L'avenir de l'OTAN devrait être guidé par quatre objectifs : 1) de nouvelles assurances concernant la protection de l'Article 5; 2) la résistance vis-à-vis des menaces qui justifient presque l'invocation de l'Article 5; 3) le partage des

responsabilités dans les missions; et 4) un nouvel engagement avec les partenaires.

- La défense de l'OTAN doit commencer par celle de son territoire. Le concept fondateur de l'OTAN est que le fardeau et les risques doivent être assumés par tous. Pour cette raison, il est aussi essentiel d'honorer notre engagement à l'égard de l'Article 5 aujourd'hui qu'il y a 60 ans. L'OTAN doit devenir plus flexible afin de pouvoir faire face à de nouvelles menaces par une défense antimissile à plusieurs niveaux, la dissuasion nucléaire, la sécurité informatique et énergétique et la défense des voies maritimes. Pour que l'OTAN demeure crédible aux yeux des citoyens de ses pays membres, elle doit être perçue comme ayant la capacité de les protéger contre pareilles menaces.
- Les missions liées à l'Article 5 et les autres sont synergiques et les structures de commandement de l'OTAN doivent être suffisamment flexibles pour soutenir pleinement une gamme complète de missions. Bien que les détails ne soient pas les mêmes pour toutes les opérations, de nombreux aspects du déploiement des forces en Europe ou à l'extérieur sont les mêmes. Les forces devront se déplacer (dans certains cas sur de grandes distances, parfois à l'extérieur de l'Europe) pour défendre le territoire d'un allié. La capacité de transport stratégique renforce la capacité de l'OTAN dans son ensemble pour de telles missions.
- L'Alliance a besoin d'une capacité d'intervention renforcée en cas de crise pour faire face aux imprévus mineurs.
- L'OTAN doit aussi mettre davantage l'accent sur les communications stratégiques dans la conduite de ses opérations afin de préserver le soutien à ses activités parmi les gouvernements membres, les partenaires et la communauté internationale dans son ensemble. Tout en exprimant clairement le fait qu'elle demeure déterminée à défendre ses citoyens et à résoudre les conflits de façon pacifique, l'OTAN doit conserver les capacités militaires de base qu'il faut pour convaincre tout acteur qu'une attaque contre des États membres n'a aucune chance de réussir.
- Il n'y aura pas assez de financement commun pour satisfaire à tous les besoins de l'Alliance. Le fait de mettre l'accent sur des capacités vitales qui soient pleinement interopérables et essentielles à son fonctionnement à l'ère de l'information ferait de l'OTAN une alliance beaucoup plus flexible et compétente. La flexibilité et le partage des actifs sont peut-être le meilleur moyen de remédier à la réduction des budgets de la défense et au déclin de la capacité.
- L'Alliance devrait examiner la possibilité d'utiliser davantage les forces multinationales pour permettre à toutes les nations qui le désirent de contribuer à la mise en place de capacités coûteuses et d'y accéder. Plus les nations tiennent à se doter de leurs propres programmes (qui souvent ne sont pas nécessaires), plus les coûts montent. L'OTAN devrait plutôt promouvoir le développement de capacités et de programmes communs.

- L'élaboration d'un meilleur C4ISR (commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance) est un moyen clé de créer une force puissante et mobile. C'est l'épine dorsale de l'alliance militaire, un catalyseur de la force et un multiplicateur. En améliorant la connaissance de la situation et en reliant les décideurs, le C4ISR allège et assouplit les forces. Le C4ISR peut être amélioré entre autres par un partage du renseignement en temps opportun, la modernisation des plates-formes de contrôle et une meilleure interopérabilité. Le C4ISR devrait être financé en priorité parce que le rendement du capital investi qu'il offre est l'un des meilleurs.
- Une des questions essentielles à laquelle le concept stratégique devra répondre est celle du rôle des armes nucléaires dans la stratégie de dissuasion de l'Alliance. La plupart des orateurs ont relevé le fait qu'avec les forces américaines conventionnelles stationnées en Europe, les armes nucléaires américaines qui y sont déployées contribuent à maintenir la stabilité et la sécurité transatlantiques depuis des décennies. Ils soutiennent que les armes nucléaires demeurent l'une des plus fortes manifestations d'assurance et de partage des risques et des responsabilités au sein de l'Alliance. Ces orateurs ont soutenu que le retrait d'Europe des armes nucléaires américaines pourrait être lourd de conséquences non désirées, d'autant plus que la doctrine militaire russe fait encore plus appel qu'autrefois aux armes nucléaires. Plusieurs orateurs ont soutenu que les défenses contre les missiles balistiques sont une composante nécessaire mais non suffisante de la défense de l'OTAN et de la dissuasion des attaques nucléaires potentielles contre l'Alliance.
- Plusieurs participants au séminaire ont aussi exprimé avec force le point de vue selon lequel les décisions concernant le positionnement des armes nucléaires devraient être prises par l'Alliance dans son ensemble plutôt que de façon non coordonnée par les nations. Ils ajoutent que les sections pertinentes du concept stratégique existant ont fait leurs preuves — le rôle fondamental des forces nucléaires des alliés est politique : maintenir la paix, prévenir l'intimidation et faire en sorte qu'aucun adversaire ne voie jamais l'agression comme une option rationnelle. La participation généralisée des alliés européens aux aspects de la mission nucléaire, soutiennent-ils, assurera une défense commune plus efficace.
- D'autres soutiennent le contraire. Ils affirment que les concepts de dissuasion et de déploiement des armes nucléaires conçus au temps de la guerre froide ne sont plus efficaces et sont même dangereux. Ils croient que les armes nucléaires américaines qui demeurent en Europe devraient être regroupées pour réduire le risque de vol et que l'Alliance devrait s'engager à créer les conditions nécessaires au retrait d'Europe de toutes les armes nucléaires américaines. Ces orateurs ont exhorté les gouvernements alliés à prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la sécurité des armes nucléaires existantes et réduire le rôle des armes nucléaires dans la politique déclarée.
- Certains orateurs et participants ont soutenu qu'il pourrait y avoir place pour de plus amples réductions du nombre actuel des armes nucléaires déployées. Les

autres n'étaient pas d'accord et ont affirmé que les réductions unilatérales ont été et continueront d'être un moyen inefficace d'amener la Russie à réduire le nombre de ses systèmes nucléaires mobiles à courte portée – actuellement des milliers. Plusieurs orateurs ont exhorté les alliés à envisager d'entamer avec Moscou des négociations qui pourraient déboucher sur d'autres réductions du nombre des armes nucléaires de l'OTAN et sur des réductions substantielles de l'arsenal de la Russie, qui est beaucoup plus grand.

ADAPTER LES CAPACITÉS À UNE ÈRE NOUVELLE

Les orateurs et les participants ont présenté des idées à examiner au sujet des capacités militaires dont l'OTAN aura besoin pour faire face aux menaces nouvelles.

- Les conflits de demain seront davantage des conflits urbains, des conflits ayant lieu sur un littoral ou à proximité, des conflits internes plutôt que des guerres entre États, des conflits au sujet des ressources et/ou des conflits doublés de questions relatives au développement et à l'aide étrangère. Ce seront des opérations hybrides ayant des composantes militaires et civiles. Cela ne signifie pas que les conflits entre États disparaîtront mais que les méthodes permettant de réagir à ces menaces pourraient devenir moins traditionnelles. L'Alliance doit tenir compte des enseignements tirés des combats irréguliers en zone urbaine auxquels la FIAS a été confrontée et déterminer si elle doit les conserver et les institutionnaliser dans la structure des forces et les concepts d'opération de l'OTAN.
- L'OTAN doit jouer un rôle plus important dans la défense du patrimoine mondial. Elle entreprend déjà des missions anti-piraterie comme *Ocean Shield*. L'ouverture de routes maritimes dans l'Arctique pourrait créer pour les alliés un nouveau besoin d'assurer la sécurité et la sûreté du transport et de s'occuper de la gestion des crises dans cette région. Les alliés doivent aussi mettre au point des réseaux d'alerte lointaine et une défense efficace des actifs informatiques et spatiaux. L'OTAN doit réfléchir à la façon dont elle réagirait à des attaques contre les actifs spatiaux. De telles attaques déclencheraient-elles une intervention en vertu de l'Article 5? Les alliés devraient aussi accorder plus d'attention à la défense contre les attaques à l'endroit des systèmes informatiques ainsi qu'à la dissuasion. Le rôle de l'OTAN dans la sécurité énergétique est limité mais elle peut être un catalyseur de la sécurité énergétique en formant les forces de sécurité des principaux États fournisseurs d'énergie.
- Bien que chaque opération ait ses caractéristiques particulières, un processus itératif des enseignements tirés devrait faire partie intégrante des opérations de l'OTAN en Afghanistan et ailleurs. Ces efforts devraient être axés sur un éventail de questions, y compris le commandement et le contrôle, l'équipement, la tactique et les pratiques. Ils devraient aussi institutionnaliser les solutions et les processus de décision et les solutions ponctuels qui seront vraisemblablement des constantes à l'avenir dans les opérations de l'OTAN. Ce qui devrait découler de ce processus, c'est une conception commune à toutes les nations de l'OTAN

de la façon de mener des opérations complexes, de stabilisation ou de contre-guérilla.

- Les opérations de stabilisation sont devenues un type de mission nouveau et important pour l'OTAN. Elles comportent un ensemble unique de critères : entraînement des forces autochtones, réforme du secteur de la sécurité et coordination et coopération avec le secteur civil. Plus l'OTAN saura faire preuve d'efficacité dans le perfectionnement et l'entraînement des forces autochtones, par exemple, moins il sera probable qu'elle doive dépenser encore plus de ressources plus tard.
- Il n'y aura jamais assez de civils de l'OTAN pour combler tous les vides dans une opération de stabilisation mais l'OTAN n'a pas nécessairement besoin que toutes ces capacités soient comblées aux mêmes niveaux. L'OTAN devrait recruter et avoir à sa disposition plus de civils ayant des compétences et des antécédents particuliers mais ceux-ci devraient être perçus comme des conseillers ou un complément des militaires et comme des partenaires de la contribution des autres organisations internationales et non gouvernementales à l'opération. Élaborer une approche détaillée pour le travail avec les partenaires nous permettra de réaliser une unité d'action efficace dans la conduite de ces missions complexes.

CHANGER LA FAÇON DONT L'OTAN EXERCE SES ACTIVITÉS

Les orateurs et les participants au séminaire ont présenté un certain nombre de propositions visant à améliorer les pratiques, les processus de prise de décisions et les structures de l'Alliance.

- Plusieurs orateurs ont soutenu que l'OTAN doit transformer la façon dont elle prend des décisions, organise ses missions et l'entraînement, obtient un financement des membres, affecte et dépense ce financement et établit et met en œuvre des partenariats avec d'autres nations ou institutions. Il a été souligné que l'OTAN a des centaines de comités qui se sont développés au cours des années. Certains ont exhorté les alliés à réévaluer l'utilité de beaucoup de ces comités dans le monde contemporain.
- Les problèmes de coordination bien connus entre l'OTAN et l'UE ont des conséquences négatives pour les opérations lorsque ces deux organisations sont impliquées. Il n'est pas nécessaire de créer de nouveaux forums mais en organisant des réunions et des sommets qui se suivraient pour permettre aux principaux acteurs d'y assister et de discuter des questions essentielles, on pourrait résoudre beaucoup de problèmes d'organisation — des problèmes qui doivent être résolus avant tout déploiement. Un certain nombre d'orateurs ont soutenu que les États-Unis doivent prendre la tête de la réalisation d'une nouvelle coopération transatlantique.
- Il n'y a pas de substitut adéquat au consensus mais la façon dont le consensus est mis en œuvre se prête bien à la réforme. Trop souvent, le consensus

consiste pour certains membres à approuver une opération sans avoir l'intention d'y participer. Il est aussi utilisé de façon inappropriée par les membres qui ne participent pas à une opération mais qui essaient de compromettre la capacité des nations qui se consacrent à accomplir leur mission. Il y a une grosse différence entre une décision prise par consensus et la mise en œuvre de cette décision. Malheureusement, cette dernière a été utilisée pour saper la première.

- Il n'est pas nécessaire d'obtenir le consensus par voie législative à tous les niveaux de l'Alliance. Une décision devrait suffire pour permettre au Secrétariat International et à l'état-major militaire international de faire ce qui est nécessaire à la conduite des opérations. Des solutions simples pourraient consister à confier la prise de décisions à ceux qui sont chargés de leur mise en œuvre, à abandonner les listes d'ordonnance motivée fixes en faveur de discussions réelles et à accorder au secrétaire général le pouvoir de déplacer des personnes et des ressources au sein de l'Alliance pour combler les besoins à mesure qu'ils se présentent sans qu'un vote soit nécessaire pour chaque déplacement.
- L'Alliance a acquis la réputation peu enviable de prendre des décisions et de ne pas les appliquer. Plutôt que de repenser le consensus, l'OTAN devrait prendre moins de petites décisions, réserver le consensus aux questions vraiment importantes et laisser les professionnels faire leur travail, à savoir appliquer ces décisions.
- L'amélioration des capacités d'intervention en cas de crise de l'Alliance et de son aptitude à faire face aux menaces nouvelles nécessitera certaines modifications des processus de prise de décisions. Les alliés devraient envisager d'imposer une limite de temps — par exemple, quelques heures ou 24 heures — pour briser le silence sur certaines décisions urgentes en cas de crise et donner ainsi au secrétaire général un pouvoir délégué à l'avance d'assurer une réaction initiale de l'Alliance à certaines urgences. Pour avoir des défenses efficaces contre les missiles, il pourrait être nécessaire d'accorder à l'avance aux autorités civiles ou militaires de l'OTAN le pouvoir de prendre des mesures pour bloquer des frappes de missiles.

GROUPES THÉMATIQUES

Les participants des quatre groupes thématiques ont présenté leurs idées sur la meilleure façon pour les alliés de faire face aux restrictions prévues des ressources, y compris par la restructuration du commandement, les réformes de l'organisation et le renforcement des relations avec l'industrie.

Groupe 1 sur l'alignement des ressources et de la stratégie

- Il est peu probable que la chute libre des dépenses pour la défense puisse être inversée et le but actuel de l'Alliance, qui consiste pour les nations membres à consacrer deux pour cent de leur PIB à la défense, n'est probablement pas réaliste. Même s'il y a un consensus concernant les menaces traditionnelles et nouvelles, les publics de nombreux pays européens ne croient pas qu'il s'agisse là de dangers imminents ou qui menacent leur existence. Certains

gouvernements de l'OTAN présument que les autres alliés combleront les lacunes en pratiquant ce que l'on appelle de la « resquille ».

- Les solutions possibles consistent à faire un travail de proximité visant à convaincre les populations de l'OTAN que l'argent est dépensé pour « leur » sécurité et à réduire le double emploi en confiant aux différents alliés la responsabilité de faire ce qu'ils font de mieux.

Groupe 2 sur l'efficacité militaire

- Le processus actuel d'établissement du budget de l'OTAN est ponctuel et motivé par des opinions politiques plutôt que par des avis militaires, ne comporte pas de méthode standard pour classer les besoins en ordre de priorité et ne reflète pas la réalité des opérations actuelles ou futures.
- En supposant que les dépenses pour la défense demeurent inchangées ou même diminuent, des réductions draconiennes devront être faites dans la structure de commandement, qui n'est plus adaptée aux missions actuelles ou futures, et dans l'infrastructure qui n'a pas d'utilité pratique. Si un commandement subordonné n'est pas utilisé, il devrait être supprimé, tout comme l'infrastructure. Ces compromis constituent un moyen pratique de libérer du financement pour les capacités essentielles.

Groupe 3 sur la réforme de la structure militaire et de commandement

- L'OTAN d'aujourd'hui est trop grosse, trop statique et essentiellement inadaptée à l'environnement de fonctionnement du XXI^e siècle. Une réforme de la structure de commandement pourrait améliorer cette situation en : 1) réduisant l'empreinte des états-majors, 2) rendant les états-majors aptes au déploiement, et 3) améliorant la relation entre la structure de commandement et la structure des forces.
- Un certain nombre de recommandations concernant la réduction du chevauchement dans les structures des états-majors aux niveaux du commandement, des composantes et de la force interarmées ont fait l'objet de discussions. Une mesure importante pourrait comprendre la création d'une commission indépendante chargée de conseiller la structure de commandement, comme le recommande le secrétaire américain à la Défense, Robert Gates.

Groupe 4 sur la collaboration avec l'industrie

- Les principes d'efficience, d'interopérabilité et de durabilité devraient guider les programmes de développement et d'acquisition de défense de l'OTAN, dont une bonne partie peut être accomplie par des échanges d'information : en échangeant des informations concernant la recherche et le développement en cours, en rendant les exigences futures de l'OTAN claires pour l'industrie (en utilisant des technologies disponibles dans le commerce et moins coûteuses), en déterminant les manques et les lacunes dans l'interopérabilité et en éliminant le

dédoublément des efforts (par une collaboration accrue avec l'UE et les autres partenaires).

- La concurrence dans l'industrie de la défense est saine si elle ne sert pas uniquement à protéger les industries nationales. Les principes directeurs pour la collaboration avec l'industrie devraient consister à maintenir la cohérence, à favoriser la réussite et à réduire la bureaucratie.

Respectueusement soumis,

M. Leon Benoit, député
Président
Association parlementaire canadienne de l'OTAN (AP OTAN)

Dépenses de voyage

ASSOCIATION	Association parlementaire canadienne de l'OTAN (AP OTAN)
ACTIVITÉ	Séminaire sur le concept stratégique 4
DESTINATION	Washington, D.C., États-Unis d'Amérique
DATES	Du 22 au 23 février 2010
DÉLÉGATION	
SÉNAT	Sénateur Pierre Claude Nolin
CHAMBRE DES COMMUNES	
PERSONNEL	
TRANSPORT	1 299,44\$
HÉBERGEMENT	1 157,76\$
HOSPITALITÉ	0,00\$
INDEMNITÉS JOURNALIÈRES	295,56\$
CADEAUX OFFICIELS	0,00\$
DIVERS / FRAIS D'INSCRIPTION	0,00\$
TOTAL	2 752,76\$