

Revu par le SMA(Svcs Ex) conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. Renseignements NON CLASSIFIÉS.

# Évaluation du Programme de contributions à l'OTAN







Réunion du Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation

Juillet 2018

1258-3-008 (SMA[Svcs Ex])



# Table des matières

Acronymes et abréviations	i
Sommaire	i\
1.0 Introduction	1
1.1 Contexte de l'évaluation	1
1.2 Profil du programme	1
1.3 Portée de l'évaluation	5
2.0 Constatations et recommandations	9
2.1 Pertinence – Besoin continu	9
2.2 Pertinence – Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouverne	ement fédéral.10
2.3 Pertinence – Harmonisation avec les priorités du gouvernement	12
2.4 Rendement – Réalisation des résultats escomptés (efficacité)	16
2.5 Rendement – Preuve de l'efficience et de l'économie	40
Annexe A – Plan d'action de la direction	<b>A-</b> 1
Annexe B – Méthodologie et limitations de l'évaluation	B-1
Annexe C – Modèle logique	C-1
Annexe D - Tableau d'évaluation	D-1

# Acronymes et abréviations

AC Armée canadienne

ACCS Système de commandement et de contrôle aériens

ACO Commandement allié Opérations

AF Année financière

AGS Capacité alliée de surveillance terrestre

AMC Affaires mondiales Canada ARC Aviation royale canadienne

BC Bureau consultatif

BPR Bureau de première responsabilité CAN Conseil de l'Atlantique Nord

CANMILREP Représentant du Canada auprès du Comité militaire

CCD Comité des capacités de la défense

CICC Collège international des commissaires aux comptes (de l'OTAN)

CJOS Centre d'excellence des opérations interarmées en mer

Cmdt AC Commandant de l'Armée canadienne

Cmdt ARC Commandant de l'Aviation royale canadienne Cmdt MRC Commandant de la Marine royale canadienne

COIC Commandement des opérations interarmées du Canada COMFOSCAN Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada COMRENSFC Commandement du renseignement des Forces canadiennes

DEFMIN Réunion des ministres de la défense de l'OTAN

DGPII Directeur général – Programmes internationaux et industriels

EMIS État-major interarmées stratégique

ETP Équivalent temps plein

É.-U. États-Unis

FAC Forces armées canadiennes

FIAS Force internationale d'assistance à la sécurité

FORACS Sites de contrôle de précision des armes et des détecteurs des forces

navales de l'OTAN

GAD Guide d'acquisition de la Défense

GC Gouvernement du Canada

JAPCC Centre de compétences en matière de puissance aérienne interarmées

JISR Renseignement, surveillance et reconnaissance interarmées

MDN Ministère de la Défense nationale

MRC Marine royale canadienne

MSIAC Centre d'information et d'analyse sur la sécurité des munitions

N1 Niveau un

NAEW&C Système aéroporté d'alerte et de contrôle de l'OTAN NATEX Expert technique national canadien de l'OTAN

NCIA NATO Communications and Information Agency (Agence OTAN

d'information et de communication)

NIFC Centre de fusionnement du renseignement de l'OTAN NSHQ Quartier général des opérations spéciales de l'OTAN

NSIP Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité

SMA(Svcs Ex) ii/xi

Rapport final – juillet 2018

NSPA Agence OTAN de soutien et d'acquisition

OP Opération

OTAN Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

OTANB OTAN Bruxelles
PIB Produit intérieur brut

R.-U. Royaume-Uni

SACEUR Commandant suprême des Forces alliées en Europe

SACT Commandant suprême allié Transformation

SHAPE Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe

SMA(Fin) Sous-ministre adjoint (Finances) SMA(Mat) Sous-ministre adjoint (Matériels) SMA(Pol) Sous-ministre adjoint (Politiques)

SMA(Svcs Ex) Sous-ministre adjoint (Services d'examen)

STANAG Accord de normalisation OTAN SWG EW Groupe spécial – Guerre électronique VCEMD Vice-chef d'état-major de la défense

SMA(Svcs Ex) iii/xi

### Évaluation du Programme de contributions à l'OTAN

#### **Sommaire**

### **Objectif**

Le présent rapport fait état des résultats de l'évaluation du Programme de contributions à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) exécutée par le sous-ministre adjoint (Services d'examen) (SMA[Svcs Ex]) conformément à la Politique sur les résultats (juillet 2016) et à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Cette évaluation examine la pertinence et le rendement du Programme de contributions à l'OTAN de l'année financière (AF) 2010-2011 à l'AF 2015-2016.

L'évaluation a été exécutée par le SMA(Svcs Ex) de février à septembre 2016 et peut être utilisée pour informer la haute direction lors de discussions futures à propos du développement et du soutien des politiques des activités du Programme de contributions à l'OTAN. Une évaluation du programme a aussi été exécutée en 2011.

### **Description du Programme**

Le Programme de contributions à l'OTAN est un programme de paiement de transfert qui finance les programmes et les activités de l'OTAN et qui répond aux intérêts des 28 membres de l'OTAN. Parce que le Canada est membre de l'OTAN, le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces armées canadiennes (FAC) doivent, au nom du pays, contribuer à deux programmes principaux de l'OTAN, le budget militaire et le Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP), et peuvent choisir de participer à d'autres activités secondaires<sup>1</sup>, conformément aux priorités, aux besoins et aux intérêts nationaux.

# **Évaluation globale**

- L'adhésion du Canada à l'OTAN est plus pertinente dans le climat de menace actuel qu'il y a dix ans.
- Adhérer à l'OTAN a permis au Canada d'avoir accès à du matériel, à des capacités militaires et à des renseignements stratégiques.
- La gestion du programme de contributions à l'OTAN par le MDN et les FAC pourrait tirer parti d'améliorations additionnelles, comme l'établissement d'un point de contact unique au sein du MDN et des FAC, de mécanismes de gestion de la connaissance et de systèmes de mesure du rendement afin de pouvoir accéder aux extrants et aux résultats des programmes et de les évaluer.

De l'AF 2010-2011 à l'AF 2015-2016, le total des transferts de fonds pour le Programme de contributions à l'OTAN s'élevait à 933 087 555 \$. Les contributions totales à l'OTAN ont diminué annuellement de 9,6 pourcent en moyenne au cours de la période d'évaluation. La diminution a été causée par des réductions de contributions à certaines activités principales et secondaires, de même que par l'élimination des contributions à des programmes comme le système aéroporté d'alerte et de contrôle (NAEW&C) de l'OTAN, le programme d'acquisition

SMA(Svcs Ex) iv/xi

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Programmes secondaires : Agence OTAN de soutien et d'acquisition, corps de réaction rapide de l'OTAN/corps de réaction rapide allié, essais du Groupe spécial - Guerre électronique, Conseil OTAN-Russie, FORACS, centres d'excellence de l'OTAN.

de capacité alliée de surveillance terrestre (AGS) et le programme de capacité de transport aérien stratégique.

La responsabilité de la gestion du Programme de contributions à l'OTAN incombe au sousministre adjoint (Finances) (SMA[Fin]). Toutefois, le programme nécessite orientation et collaboration de la part de plusieurs autres organisations de niveau un (N1) à titre de responsables de programme. Le processus commence par l'identification des engagements militaires par l'État-major interarmées stratégique (EMIS). Ensuite, le sous-ministre adjoint (Politiques) (SMA[Pol]) précise et vérifie la participation du Canada à des programmes particuliers de l'OTAN. Finalement, le SMA(Fin), à titre de responsable détenant le pouvoir de dépenser, autorise les paiements de transfert.

#### **Pertinence**

L'adhésion à l'OTAN donne au Canada l'accès à des infrastructures et capacités militaires communes et une voix égale dans les décisions de haut niveau au sein de l'Alliance. Les preuves suggèrent que l'OTAN est plus pertinente dans le climat de menace actuel qu'il y a dix ans.

Le Programme de contributions à l'OTAN s'harmonise avec les responsabilités et rôles fédéraux et les priorités du gouvernement. Une des principales priorités de la lettre de mandat du ministre de la Défense nationale de 2015 est de « maintenir un engagement soutenu du Canada au sein [...] de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord ». Le programme appuie les intérêts stratégiques du MDN et des FAC, indiqués dans la Stratégie d'engagement mondial. Adhérer à l'OTAN répond au besoin de conserver un « réseau de partenaires de défense » qui offre au MDN et aux FAC des occasions de constituer des réseaux, d'échanger l'information et d'augmenter l'interopérabilité.

#### Rendement

Selon le personnel du programme et les experts extérieurs consultés, la normalisation OTAN a permis aux FAC de tirer parti du développement de capacités par l'intermédiaire de l'OTAN. La normalisation OTAN a été décrite comme étant un des principaux avantages de l'adhésion à l'OTAN, même s'il existe toujours des défis. Ces défis résultent surtout du modèle de prise de décision consensuel qui prend beaucoup de temps et des avancées technologiques qui rendent difficile la mise à jour des normes.

La délégation du Canada à l'OTAN a participé activement et franchement à la collectivité des ressources de l'OTAN et cette participation a été importante. Les documents examinés et les experts extérieurs ont mentionné que la délégation du Canada a joué un rôle de chef de file, particulièrement en apportant des solutions et en promouvant de bonnes pratiques de gestion au sein des comités de l'OTAN.

Les apports financiers du MDN et des FAC à l'OTAN permettent au Ministère d'avoir accès à un grand nombre de capacités militaires et de renseignements stratégiques qui sont utilisés au cours des exercices et des opérations liés à l'OTAN.

La structure de gestion et les processus d'élaboration de rapports du MDN et des FAC relatifs au Programme de contributions à l'OTAN se sont améliorés depuis la dernière évaluation (2011).

SMA(Svcs Ex) v/xi

Néanmoins, le programme pourrait tirer parti d'améliorations additionnelles, comme l'établissement d'un point de contact unique au sein du MDN et des FAC pour faire rapport des extrants et des résultats du programme, et établir des systèmes de gestion de la connaissance pour échanger ces extrants. De la même façon, le développement de systèmes de mesures du rendement pour évaluer les extrants et les résultats du programme aiderait à améliorer le processus d'élaboration de rapports.

Certains signes montrent que la participation des entreprises du Canada et l'adjudication de marchés de l'OTAN à celles-ci ont été inférieures en comparaison avec d'autres pays similaires de l'OTAN. Par exemple, les entreprises de la France et de la Belgique gagnent, en marchés accordés, plus de quatre fois la valeur de leur contribution nationale à l'OTAN et la Norvège environ trois fois. En outre, la France, le Royaume-Uni (R.-U.) et les États-Unis (É.-U.) ont de plus grandes délégations que le Canada pour soutenir leurs entreprises. Ces pays ont aussi développé des stratégies mondiales pour soutenir les industries nationales.

#### Constatations clés et recommandations

Les constatations clés et les recommandations de l'évaluation sont présentées au tableau 1.

Constatations	Recommandations
Pertinence	
Constatation clé 1: L'adhésion à l'OTAN donne au Canada l'accès à des infrastructures et capacités militaires communes et une voix égale dans les décisions de haut niveau au sein de l'Alliance. Les preuves suggèrent que l'OTAN est plus pertinente dans le climat de menace actuel qu'il y a dix ans.  Constatation clé 2: Le Programme de contributions à l'OTAN s'harmonise avec les responsabilités et rôles fédéraux; il fonctionne dans le cadre du Traité de l'Atlantique Nord (Traité de Washington, 1949) et de la Loi sur la défense nationale. Au cours du sommet de l'OTAN Varsovie 2016, le Canada a renouvelé ses engagements passés et futurs, ce qui indique que le Canada continuera d'être un membre actif de l'Alliance.	Voir la recommandation nº 3
Constatation clé 3: La gestion du Programme de contributions à l'OTAN fait partie d'une approche intégrée entreprise par des personnes au sein du MDN et des FAC ainsi que d'AMC. Bien que le MDN et les FAC collaborent avec AMC dans la gestion du	

SMA(Svcs Ex) vi/xi

Programme de contributions à l'OTAN, l'évaluation n'a trouvé aucune preuve de dédoublement des rôles.  Constatation clé 4: Le Programme de contributions à l'OTAN s'harmonise avec les priorités du gouvernement fédéral et appuie les intérêts stratégiques du MDN et des FAC indiqués dans la Stratégie d'engagement mondial. L'adhésion répond au besoin de conserver un « réseau de partenaires de défense » qui offre au MDN et aux FAC des occasions de constituer des réseaux, d'échanger l'information et d'augmenter l'interopérabilité.	
<b>Efficacité</b>	
Constatation clé 5 : La normalisation OTAN a été décrite comme étant un des principaux avantages de l'adhésion à l'OTAN. Le Canada occupe le 7 <sup>e</sup> rang sur les 28 pays de l'OTAN relativement à la mise en œuvre des normes de l'OTAN.	Recommandation nº 1: Examiner et mettre activement en œuvre l'accord de normalisation OTAN (STANAG), le cas échéant.
Constatation clé 6 : Le MDN et les FAC ont participé activement au développement des normes OTAN. Cependant, les efforts de mise en œuvre des normes sur le terrain pourraient être intensifiés.	BPR: cmdt AC, cmdt MRC, cmdt ARC  BC: REPMILCAN
Constatation clé 7: Selon les représentants des pays alliés et fondé sur les activités OTAN Bruxelles (OTANB), la participation active de la délégation du Canada dans les comités sur les ressources de l'OTAN, plus particulièrement dans la mise en œuvre de pratiques exemplaires, comme l'imputabilité et la transparence, a été importante.	Voir la recommandation nº 3
Constatation clé 8 : Le MDN et les FAC se sont retirés du groupe d'acquisition NAEW&C et AGS de l'OTAN en 2013.	
Constatation clé 9: Les contributions du MDN et des FAC à l'OTAN donnent accès à un bon nombre de capacités incomparables, par l'intermédiaire d'activités tant principales que secondaires, qui	

SMA(Svcs Ex) vii/xi

permettent l'interopérabilité et améliorent la mise à l'essai des capacités nationales existantes.

Constatation clé 10 : L'adhésion à l'OTAN permet au MDN et aux FAC d'accéder à des renseignements stratégiques obtenus par l'intermédiaire de diverses activités de l'OTAN, ce qui permet au MDN et aux FAC d'épargner des ressources, de conserver une expertise dans des domaines exceptionnels et d'accéder à des données pour renforcer les capacités nationales.

Constatation clé 11 : Au cours de la période d'évaluation, les FAC ont participé à un certain nombre d'opérations et d'exercices de l'OTAN. En 2011, un membre des FAC est devenu responsable de la Force opérationnelle interarmées multinationale Unified Protector.

Constatation clé 12 : La structure de gestion et les processus d'élaboration de rapports du MDN et des FAC relatifs au Programme de contributions à l'OTAN se sont améliorés depuis la dernière évaluation (2011). Cependant, des améliorations additionnelles comme l'établissement d'un point de contact unique au sein du MDN et des FAC pour faire rapport des activités aideraient à utiliser efficacement les extrants et les résultats du programme dans la validation de celui-ci.

Constatation clé 13: Les renseignements provenant des programmes principaux et secondaires ne sont pas utilisés efficacement au sein du MDN et des FAC aux fins d'information ou aux fins de validation de toutes les répercussions du Programme. Cette question a été soulevée dans le rapport d'évaluation antérieur (2011). De plus, le Programme de contributions ne dispose pas d'une stratégie holistique de mesure du rendement; un très petit nombre de programmes ont commencé à mesurer le rendement des programmes. En outre, ces données ne sont pas regroupées et ne font pas l'objet de rapports.

Constatation clé 14 : En matière de gestion de la connaissance, le Programme de contributions à

**Recommandation nº 2 :** Établir un poste de coordination stratégique au sein du SMA(Pol) qui aura pour rôle d'offrir une approche consolidée visant à donner l'accès à des renseignements cohérents aux N1 et à améliorer la sensibilisation face à une plus grande participation du MDN et des FAC au sein de l'OTAN.

**BPR**: SMA(Pol)

**BC**: SMA(Fin), VCEMD

#### Recommandation no 3:

Continuer de fournir du financement par l'intermédiaire du Programme de contributions à l'OTAN aux programmes principaux et secondaires pour les membres de l'OTAN; cependant, à partir de maintenant, développer des processus qui permettront au MDN et aux FAC de surveiller ou d'examiner l'ensemble des

SMA(Svcs Ex) viii/xi l'OTAN du MDN et des FAC ne sollicite pas formellement de commentaires des bénéficiaires des programmes principaux et secondaires. Dans certains cas, les renseignements recueillis à propos des extrants

et des résultats n'ont pas été bien diffusés ou rendus

facilement accessibles.

résultats des programmes principaux et secondaires. Cela fournira une perspective holistique du programme et aidera aussi à établir quelles activités secondaires du programme pourraient être financées au cours du prochain cycle du programme, par l'intermédiaire du Programme de contributions à l'OTAN.

**BPR**: SMA(Fin)

BC: SMA(Pol), VCEMD

#### Recommandation no 4:

Développer des mécanismes qui rendront accessibles aux employés du MDN et aux membres des FAC les renseignements des programmes de l'OTAN (extrants et résultats).

**BPR**: SMA(Fin)

Constatation clé 15: Le Traité de Washington (1949), le récent sommet de l'OTAN Varsovie 2016 et la Stratégie d'engagement mondial (MDN, 2015) soutiennent l'engagement et le développement des industries des pays membres afin d'offrir des retombées économiques au pays et des retombées à l'OTAN dans son ensemble. La participation des entreprises du Canada et l'adjudication de marchés de l'OTAN à celles-ci ont été inférieures en comparaison avec d'autres pays similaires de l'OTAN. Par exemple, les entreprises de la France et de la Belgique gagnent, en marchés accordés, plus de quatre fois la valeur de leur contribution nationale et la Norvège environ trois fois.

Constatation clé 16 : La France et les É.-U. ont de plus grandes délégations que le Canada pour soutenir leurs entreprises. Ces pays ont aussi développé des

#### Recommandation no 5:

Améliorer les efforts déployés pour aider les entreprises à obtenir des marchés potentiels selon la Stratégie d'engagement mondial (MDN, 2016) et la Politique des retombées industrielles et technologiques (2014) en vue d'harmoniser la participation des entreprises du Canada avec des marchés potentiels de l'OTAN.

**BPR**: SMA(Mat)

BC: SMA(Fin)

SMA(Svcs Ex) ix/xi

stratégies mondiales pour soutenir les industries nationales.	
Constatation clé 17 : Il existe des secteurs où l'interopérabilité peut être encore améliorée par la mise en œuvre de la normalisation OTAN.	Voir la recommandation nº 1
Constatation clé 18: Selon les dossiers de l'OTAN, le Canada a dépensé, en 2015, l'équivalent de 0,98 pourcent de son produit intérieur brut (PIB) pour la défense, en comparaison avec la ligne directrice de 2 pourcent qui constitue l'objectif à atteindre d'ici 2024. Le Canada a aussi démontré son engagement envers l'OTAN en acceptant de diriger un groupement tactique multinational de l'OTAN en Lettonie.	
Constatation clé 19 : Le MDN et les FAC honorent entièrement leurs engagements de soutien en personnel du Commandement de l'OTAN.	Voir la recommandation nº 3
Efficience et économie	
Constatation clé 20: Afin de traiter de la gestion du financement de l'OTAN, le SMA(Fin) optimise le mieux possible l'utilisation des ressources à l'aide d'informations financières historiques et des tendances.	Voir la recommandation nº 3
Constatation clé 21: Un certain nombre d'activités du Programme de contributions à l'OTAN offrent des avantages au MDN et aux FAC en donnant accès à des capacités et de l'expertise incomparables. L'évaluation a mis en lumière des occasions d'améliorer et d'optimiser la participation du MDN et des FAC dans d'autres activités du programme afin de tirer pleinement profit de leurs résultats.	
Constatation clé 22 : Le MDN et les FAC ne peuvent accéder à des marchés communs de carburant par l'intermédiaire du programme de l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA) en raison des	

SMA(Svcs Ex) x/xi

améliorations aux politiques sur les marchés pourraient engendrer des économies.

Constatation clé 23: Les contributions à l'OTAN du MDN et des FAC sont passées de 230 millions \$ en 2010-2011 à 130 millions \$ en 2015-2016. Un des facteurs qui a contribué à cette réduction a été le retrait du MDN et des FAC du groupe d'acquisition NAEW&C et AGS. Le Canada est au sixième rang pour le partage des coûts du budget militaire et du NSIP, en comparaison avec d'autres membres de l'OTAN.

**Tableau 1. Sommaire des constatations clés et des recommandations.** Ce tableau présente un sommaire des constatations clés et des recommandations qui découlent de l'évaluation.

**Nota :** Veuillez vous reporter à <u>l'Annexe A – Plan d'action de la direction</u> pour prendre connaissance des réponses aux recommandations du SMA(Svcs Ex).

SMA(Svcs Ex) xi/xi

#### 1.0 Introduction

#### 1.1 Contexte de l'évaluation

Le présent rapport fait état les résultats de l'évaluation du Programme de contributions à l'OTAN exécutée par le SMA(Svcs Ex) conformément à la *Politique sur les résultats* (juillet 2016) et à la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor. En vertu de la politique du Conseil du Trésor, l'équipe d'évaluation a examiné la pertinence et le rendement du Programme au cours d'une période de cinq ans, soit de l'AF 2010-2011 à l'AF 2015-2016. L'évaluation a été exécutée de février à septembre 2016 et peut être utilisée pour informer la haute direction lors de discussions futures à propos du développement et du soutien des politiques des activités du Programme de contributions à l'OTAN.

L'évaluation ne couvre pas les rôles et activités du MDN et des FAC avec l'OTAN à l'extérieur du Programme de contributions.

Une seule évaluation antérieure du Programme de contributions à l'OTAN a été exécutée en 2011. Dans cette évaluation, on a constaté que le MDN et les FAC n'ont pas de perspective holistique de leurs investissements dans l'OTAN, ce qui pourrait causer des avis contradictoires, des occasions manquées et un rendement inférieur sur l'investissement. Des recommandations ont été faites pour la mise en œuvre d'un cadre de gestion visant à gérer stratégiquement la participation du MDN et des FAC à l'OTAN pour veiller à ce que l'effet de levier des investissements dans l'OTAN profite au MDN et aux FAC ainsi qu'aux Canadiens, et pour continuer de préconiser le développement et la collecte d'indicateurs de rendement pour tous les programmes et activités principaux et secondaires de l'OTAN.

Une évaluation du programme a aussi été exécutée par le SMA(Svcs Ex) en 2004; il a examiné les procédés de gestion utilisés pour les contributions du MDN à l'OTAN. Cette évaluation a produit des recommandations visant à améliorer le procédé de gestion, comme l'amélioration de la documentation liée à la prise de décision importante. En outre, le Collège international des commissaires aux comptes (CICC) de l'OTAN a exécuté des vérifications régulières des projets du NSIP, de la NSPA, du programme du budget militaire de l'OTAN, et a envoyé les résultats aux représentants du Canada auprès de l'OTAN.

#### 1.2 Profil du programme

#### 1.2.1 Description du programme

Le Canada est membre de l'OTAN depuis la fondation de cette dernière en 1949. Cette alliance politique et militaire vise à promouvoir la stabilité dans la région de l'Atlantique Nord et à préserver la liberté des populations de cette région dans le respect des principes de la démocratie, des libertés individuelles et de la primauté du droit<sup>2</sup>. Le Traité de l'Atlantique Nord – aussi

SMA(Svcs Ex) 1/47

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Affaires mondiales Canada, *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, récupéré le 4 juillet 2016, http://www.international.gc.ca/world-monde/international\_relations-relations\_internationales/nato-otan/index.aspx?lang=fra.

connu sous le nom de Traité de Washington – constitue le fondement de l'OTAN et comprend 14 articles dont le plus important est l'article 5 qui souligne le principe de la défense collective<sup>3</sup>.

Selon le Traité de l'Atlantique Nord, le Canada est dans l'obligation de contribuer aux programmes principaux de l'OTAN et peut choisir de participer à d'autres activités secondaires de l'OTAN<sup>4</sup>, conformément aux priorités, besoins et intérêts nationaux <sup>5</sup>. Les deux programmes principaux auxquels le MDN et les FAC contribuent sont le budget militaire et le NSIP. Affaires mondiales Canada (AMC) a la responsabilité de la contribution civile à l'OTAN, particulièrement à son budget civil. La partie du budget militaire financée par 28 pays couvre les coûts de fonctionnement et d'entretien des entités et des programmes de la structure de commandement de l'OTAN, finance le budget des missions et opérations de l'Alliance ainsi que les pensions du Secrétariat international. Le budget militaire fournit aussi des fonds pour le programme d'acquisition d'AGS, financé par 26 pays, et l'exploitation et la maintenance du NAEW&C, financé par 16 pays. Le NSIP couvre les investissements pour les gros travaux de construction et le système de commandement et de contrôle. Il soutient les rôles des commandements stratégiques de l'OTAN en fournissant des installations et du matériel comme des systèmes de communication et d'information de défense aérienne, les quartiers généraux militaires pour la structure intégrée et pour les opérations de déploiement ainsi que les terrains d'aviation, les systèmes de carburant et les installations portuaires essentiels nécessaires au soutien des forces en déploiement<sup>6</sup>. Le Canada participe actuellement à 10 programmes et activités secondaires. Une liste des programmes secondaires de l'OTAN figure à la section 1.3 Portée.

L'OTAN a été conçue, à l'origine, comme structure de défense collective dans le contexte de la Guerre froide. La disparition de la menace soviétique a contribué à la diminution de la pertinence de l'Alliance<sup>7</sup>. À la suite de la désintégration de l'Union soviétique dans les années 1990, beaucoup de gens prédisaient la chute de l'OTAN. Malgré tout, l'Alliance a su élaborer de nouveaux concepts stratégiques au cours du sommet de l'OTAN Rome 1999 et du sommet de l'OTAN Lisbonne 2010, et se transformer d'une équipe fermée de défenseurs de l'Atlantique en une équipe, bien qu'imparfaite, de gardiens de la sécurité mondiale et de gestionnaires de crise<sup>8</sup>. Le terrorisme, les cyberattaques, la défense antimissile, les désastres naturels, la piraterie et la

SMA(Svcs Ex) 2/47

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> OTAN, Le Traité de l'Atlantique Nord, 4 avril 1949, récupéré le 28 juillet 2016,

http://www.nato.int/nato\_static\_fl2014/assets/pdf/stock\_publications/20120822\_nato\_treaty\_fr\_light\_2009.pdf.

<sup>4</sup> Programmes secondaires : Agence OTAN de soutien et d'acquisition, corps de réaction rapide de l'OTAN/corps de réaction rapide allié, essais du Groupe de travail spécial – GE, Conseil OTAN-Russie, FORACS, centres d'excellence de l'OTAN.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Les pays membres font des contributions directes et indirectes aux dépenses d'exploitation de l'OTAN et de mise en œuvre de ses politiques et activités. Cela peut être considéré comme un type de frais annuels pour l'OTAN, parce que les contributions des pays sont obligatoires. Le Canada participe au financement en commun de deux activités principales de l'OTAN : Le budget militaire et le NSIP. La participation dans tous les autres programmes et toutes les autres activités financées par le Programme de contributions OTAN est discrétionnaire. Le Canada a pris une décision intentionnelle d'y participer et peut s'en retirer.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> OTAN, Le financement de l'OTAN, récupéré le 5 juillet 2016,

https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics 67655.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Capv Peter Avis, *L'attrait du colosse : l'OTAN est encore un atout pour le Canada*, 2004, récupéré le 22 juillet 2016, http://www.journal.forces.gc.ca/vo5/no1/nato-otan-fra.asp.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Hugh Segal et Jessica McLean, *Exigencies of Future Deployments: What Canada must Exact from its Military Partners*, Institut canadien des affaires mondiales, 2013.

précarité énergétique n'ont pas de frontières. Les « déploiements en partenariat » exécutés par les alliés de l'OTAN, comme les campagnes en Afghanistan et en Libye, sont devenus une forme de participation du Canada plus typique<sup>9</sup>.

Au cours des années 1990, l'OTAN s'est transformée pour répondre à de nouveaux défis.

Un aspect fondamental de la stratégie de l'OTAN depuis le début des années 1990 a été l'ouverture de l'Alliance à de nouveaux membres et l'élargissement des contacts et de la coopération avec des pays non membres par l'intermédiaire d'une gamme de relations et de partenariats bilatéraux et multilatéraux<sup>10</sup>. Actuellement, l'OTAN est une alliance composée de 28 pays de l'Amérique du Nord et de l'Europe, avec des alliés qui, à présent, ratifient le protocole d'adhésion d'un membre additionnel, le Monténégro. L'OTAN participe aussi, avec plus de 40 pays, à divers partenariats, notamment le Partenariat pour la paix, le Dialogue méditerranéen et l'Initiative de coopération d'Istanbul, de même qu'avec des organisations internationales comme les Nations Unies, l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

L'Alliance préconise une approche mondiale de la défense, avec des activités passées et continues allant des opérations de soutien de la paix au Kosovo aux activités antiterroristes dans la mer Méditerranée, en plus d'opérations de combat et de l'instruction des forces de sécurité en Afghanistan. L'OTAN a invoqué pour la première fois l'article 5<sup>11</sup> du Traité de l'Atlantique Nord le 11 septembre 2001, en réponse aux attaques terroristes contre les É.-U<sup>12</sup>.

Le Canada a fortement soutenu à la fois l'expansion et la réforme interne de l'OTAN, proclamant que « l'OTAN personnifiait maintenant les idéaux d'abord énoncés dans l'article 11 du traité : une tribune pour la coopération et le dialogue non militaires dans laquelle la sécurité et un véritable sens de la communauté de l'Atlantique Nord pourraient progressivement émerger »<sup>13</sup>. La participation militaire du Canada à la campagne aérienne de l'OTAN en ex-Yougoslavie (1999) indiqua un engagement continu envers l'OTAN. Le Canada se joignit aux troupes britanniques et américaines en Afghanistan en 2001, d'abord en mer pour soutenir et défendre la flotte internationale qui opérait là-bas. Des soldats canadiens se joignirent peu après pour éliminer les opérations terroristes. La mission de combat du Canada en Afghanistan a pris fin en 2011 au moment où les militaires canadiens se sont consacrés à l'entraînement des forces armées et policières afghanes. Nos derniers militaires en service ont quitté le pays en mars 2014.

SMA(Svcs Ex) 3/47

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> L'article 5 du traité de Washington constitue le fondement de la défense collective. « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la charte des Nations unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Gouvernement du Canada, *Le Canada et l'OTAN*, récupéré en juillet 2016, https://www.canada.ca/fr/nouvelles.html.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Dr. Dean F. Oliver, *Le Canada et l'OTAN, Dépêches : Documents d'information sur l'histoire militaire du canada*, récupéré le 20 juillet 2016, https://www.museedelaguerre.ca/apprendre/depeches/le-canada-et-lotan/#tabs.

En général, le Programme de contributions à l'OTAN finance les programmes et les activités de l'OTAN qui répondent aux intérêts des 28 membres de l'OTAN et qui ne sont pas la responsabilité d'un seul membre, comme les systèmes de défense aérienne ou de commande et de contrôle qui s'appliquent à la grandeur de l'OTAN. Les coûts sont pris en charge collectivement selon le principe du financement commun. Des arrangements de financement communs sont utilisés pour financer le budget principal de l'OTAN, y compris le budget militaire – coûts de la structure de commandement intégrée – et le NSIP – capacités militaires.

En 2011, le Canada décida de terminer sa participation aux programmes d'acquisition AGS, de capacité de transport aérien stratégique et NAEW&C<sup>14</sup>. Ces mesures ont été prises afin de réaliser des économies importantes dans le domaine des coûts de modernisation de la flotte et de libérer plus de 100 postes.

### 1.2.2 Objectifs du programme

L'objectif du Programme de contributions à l'OTAN est d'assurer la défense continue du Canada et de protéger les intérêts du gouvernement du Canada (GC) grâce à une participation systématique à titre de membre de l'OTAN<sup>15</sup>. Le programme obtient les résultats escomptés en représentant les intérêts du Canada dans le cadre des plans et des politiques en matière de défense, des normes et des doctrines militaires ainsi que des pratiques exemplaires; en favorisant la diplomatie de défense et les relations internationales en matière de défense; en fournissant des capacités de défense dans le cadre d'opérations continues.

La défense des intérêts du Canada à l'égard des questions liées à la planification et à la politique de défense est assurée grâce à la Délégation conjointe du Canada à l'OTAN et à la représentation du Canada au sein de l'état-major militaire international du quartier général de l'OTAN, lequel facilite l'encadrement des questions de défense de l'OTAN de manière proportionnelle aux intérêts du Canada. À Bruxelles, la Délégation conjointe du Canada à l'OTAN est dirigée par le représentant permanent du Canada. La Délégation, qui comprend aussi un représentant militaire, est composée d'une section politique, d'une section militaire et d'une section de soutien à la défense. La Délégation représente le Canada au Conseil de l'Atlantique Nord (CAN), au conseil militaire et aux autres organismes décisionnels de l'Alliance et rend compte au GC de toutes les questions liées à l'OTAN<sup>16</sup>. Le NAC est le seul organisme au sein de l'Alliance qui tire son autorité explicitement du Traité de l'Atlantique Nord et il constitue l'organisme de prise de décision le plus important de l'OTAN. Il est présidé par le secrétaire général de l'OTAN et chaque pays membre est représenté par un représentant permanent ayant le rang d'ambassadeur, par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense ou par des chefs d'État et de gouvernements. Le Comité militaire est composé des chefs d'état-major de la défense de chacun des pays membres de l'OTAN et est le principal organisme consultatif du NAC relativement aux affaires liées à la stratégie et aux besoins militaires. Le Comité a pour rôle principal de donner

SMA(Svcs Ex) 4/47

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Gouvernement du Canada, Le plan budgétaire, 6 juin 2011.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Gouvernement du Canada, ministère de la Défense nationale, *Rapport sur les plans et les priorités 2015-2016 du MDN*.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> OTAN, Structure de l'OTAN, récupéré le 11 juillet 2016, http://www.nato.int/nato-welcome/index.html.

des avis consensuels sur les orientations et la stratégie militaires au NAC et des directives aux commandants stratégiques de l'OTAN<sup>17</sup>.

#### 1.2.3 Intervenants

Le Programme de contributions à l'OTAN nécessite orientation et collaboration de la part de plusieurs organisations de N1 à titre de responsables de programme. Le processus commence par l'identification des engagements militaires par l'EMIS. Ensuite, le SMA(Pol) précise et vérifie la participation du Canada à des programmes particuliers de l'OTAN. Finalement, le SMA(Fin), à titre de responsable détenant le pouvoir de dépenser, autorise les paiements de transfert. En outre, le sous-ministre (Matériels) (SMA[Mat]), le Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC), le Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN), le Commandement du renseignement des Forces canadiennes (COMRENSFC) et les trois éléments agissent à titre de responsables d'activités principales pour les activités au sein des programmes principaux et secondaires.

Les partenaires et intervenants comprennent d'autres ministères du gouvernement fédéral, comme AMC et les entreprises, y compris General Dynamics-Mission Systems.

Les Canadiens tireront profit des contributions du Canada à l'OTAN parce que le rôle de l'OTAN est de veiller à la liberté et à la sécurité des pays membres par des moyens politiques et militaires.

#### 1.3 Portée de l'évaluation

#### 1.3.1 Couverture et responsabilités

La présente évaluation portait sur le Programme de contributions à l'OTAN pour le crédit 10 du cycle de contributions, de l'AF 2010-2011 à l'AF 2015-2016, selon la sous-sous activité 1.2.3 de l'architecture d'activités du MDN et des FAC, Opérations de défense continues s'inscrivant dans le cadre des engagements permanents de l'OTAN. L'évaluation portait aussi sur la façon dont le Programme avance dans son nouveau cycle de cinq ans. L'évaluation ne comprenait pas la participation à des opérations prolongées ou à des opérations d'intervention de crise et d'urgence (sous-sous activités 1.2.1 et 1.2.2)<sup>18</sup>.

SMA(Svcs Ex) 5/47

\_

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Sur le plan stratégique, la structure de commandement de l'OTAN (NCS) comprend deux commandements – le Commandement allié Opérations (ACO), à qui incombe la planification et l'exécution de toutes les opérations de l'OTAN et le Commandement allié Transformation (ACT), à qui incombe la responsabilité de la transformation de l'OTAN. Le Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE), situé à Mons, Belgique, est le quartier général sur le plan stratégique du Commandement allié Opérations (ACO) et est commandé par le Commandant suprême des Forces alliées en Europe (SACEUR). Le SACEUR prend le commandement mondial des opérations sur le plan stratégique et exerce ses responsabilités à partir du SHAPE.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Les opérations internationales menées sur des périodes prolongées visent à répondre aux attentes convenues par le GC et ses partenaires étrangers qui comprennent les pays alliés, les organisations de l'Alliance et les Nations Unies. Les résultats sont obtenus grâce à l'application de capacités de défense par des éléments de force à l'extérieur du cadre national ou continental. Dans le cadre de ce programme, les opérations sont menées durant des périodes prolongées pendant lesquelles certains éléments de force de l'ensemble du portefeuille sont adaptés, déployés et maintenus dans un contexte qui comprend normalement des éléments de force déployés par des partenaires internationaux. Des exemples d'opérations menées dans le cadre de ce programme comprennent notamment celles

Le Programme a financé les programmes et activités principaux et secondaires distincts suivants au cours de la période d'évaluation :

- Budget militaire de l'OTAN
- **NSIP**
- Politique relative aux marchés de la NSPA
- Corps de réaction rapide de l'OTAN
- Centres d'excellence de l'OTAN
- Centre de compétences en matière de puissance aérienne interarmées (JAPCC)
- Essais du Groupe spécial Guerre électronique (SWG EW)
- Conseil OTAN-Russie
- Sites de contrôle de précision des armes et des détecteurs des forces navales de l'OTAN (FORACS)
- Centre d'information et d'analyse sur la sécurité des munitions (MSIAC)
- Centre de fusionnement du renseignement de l'OTAN (NIFC)
- Centre de coordination des opérations spéciales de l'OTAN (NSCC)
- NAEW&C (dernier paiement AF 2013)
- AGS (dernier paiement AF 2013)
- Capacité de transport aérien stratégique (dernier paiement AF 2014).

L'évaluation antérieure (2011) couvrait ces programmes en plus du réseau Centre-Europe des pipelines, duquel le Canada se retira en 2006.

#### 1.3.2 Ressources

De l'AF 2010-2011 à l'AF 2015-2016, le total des transferts de fonds pour le Programme de contributions à l'OTAN s'élevait à 933 087 555 \$, ce qui représente 0,8 pourcent des dépenses globales du MDN et des FAC. Au cours de la période d'évaluation, les contributions totales à l'OTAN diminuèrent de 9,6 pourcent. La diminution a été causée par des réductions de contributions à certaines activités principales et secondaires, de même que par l'élimination des contributions à des programmes comme le NAEW&C, l'AGS, ainsi qu'à la capacité de transport aérien stratégique. Les raisons liées aux réductions seront abordées à la section Rendement du présent rapport.

Puisque le Programme de contributions à l'OTAN est un paiement de transfert exécuté dans le cadre du crédit 10, subventions et contributions, il n'y a pas de ressources de crédit 1, soit personnel, fonctionnement et entretien, associées au programme. Cela signifie que tous les coûts

SMA(Svcs Ex) 6/47

menées en Afghanistan et en Bosnie. L'opération menée en Libye est un exemple d'opération menée dans le cadre du Programme des opérations internationales d'intervention de crise et d'urgence.

de soutien et de gestions associés au programme sont payés par les bureaux où réside le personnel de gestion. Par exemple, le gestionnaire de programme relève du SMA(Fin) et passe beaucoup de temps à gérer le Programme de contributions; l'enveloppe des traitements et salaires de ce poste est payée par le SMA(Fin) et non pas par le Programme de contributions. Par conséquent, il n'y a pas d'équivalents temps plein (ETP) uniquement consacrés à la gestion du Programme de contributions<sup>19</sup>.

(000 \$)	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Total des six années
Programmes principaux	230 980	169 033	150 131	135 600	106 684	128 514	920 943
% de variation par rapport à l'année précédente		-26,8	-11,2	-9,7	-21,3	20,5	
Variation annuelle moyenne en %						-9,7	
Programmes secondaires	2 195	2 205	1 839	2 129	1 522	2 254	12 144
% de variation par rapport à l'année précédente		0,5	-16,6	15,8	-28,5	48,2	
Variation annuelle moyenne en %						3,8	
Total général	233 176	171 2389	151 970	137 7289	108 206	130 769	933 088

SMA(Svcs Ex) 7/47

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Il existe quatre ETP au sein d'OTANB qui sont fortement concernés par le programme de distribution, trois des ETP à un degré moindre. De plus, dix des ETP concernés dans la gestion du Programme de contributions le sont pendant quatre semaines par année ou moins. Un grand nombre de personnes sont concernées par les activités de contributions à l'OTAN en raison de leur participation dans des Centres et par leur présence à des réunions de comités; cependant, ce groupe de personnes n'est pas concerné dans la gestion du Programme de contributions.

	-	•	•		
Eva	luation	du Prograi	mme de	contributions	à l'OTAN

% de variation par rapport à l'année précédente	-26,6	-11,3	-9,4	-21,4	20,9	
Variation annuelle moyenne en %					-9,6	

Tableau 2. Dépenses totales pour le Programme de contributions à l'OTAN.

Source: Comptes publics du Canada.

### 1.3.3 Enjeux et questions

Conformément à l'ancienne Directive sur la fonction d'évaluation du Conseil du Trésor (2009)<sup>20</sup>, l'évaluation porte sur les cinq enjeux principaux liés à la pertinence et au rendement. Un tableau d'évaluation indiquant chacune des questions d'évaluation ainsi que les indicateurs connexes et les sources de données est fourni à l'Annexe D. La méthode utilisée pour réunir les preuves en soutien aux questions d'évaluation se trouve à l'Annexe B.

SMA(Svcs Ex) 8/47

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, Directive sur la fonction d'évaluation, 1<sup>er</sup> avril 2009, récupéré le 4 juillet 2016, http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=15681&section=text.

### 2.0 Constatations et recommandations

#### 2.1 Pertinence - Besoin continu

### Le Programme de contributions à l'OTAN est-il toujours nécessaire?

La présente section examine s'il est toujours nécessaire que le Canada soit membre de l'OTAN. Les constatations présentées à la présente section sont fondées sur les documents examinés, sur les entrevues réalisées avec un informateur clé, avec des dirigeants du programme, des experts extérieurs et des représentants d'entreprises.

L'indicateur suivant a été utilisé pour établir si le programme était toujours nécessaire :

• Preuve de besoins actuel et futur des activités du Programme de contributions à l'OTAN

# 2.1.1 Preuve de besoins actuel et futur des activités du Programme de contributions à l'OTAN

Constatation clé 1 : L'adhésion à l'OTAN donne au Canada l'accès à des infrastructures et capacités militaires communes et une voix égale dans les décisions de haut niveau au sein de l'Alliance. Les preuves suggèrent que l'OTAN est plus pertinente dans le climat de menace actuel qu'il y a dix ans.

## Preuve d'un besoin actuel des activités du Programme de contributions à l'OTAN

Le Canada est l'un des douze membres originels de l'OTAN et a contribué financièrement et militairement à l'Alliance depuis la signature du traité en 1949. L'adhésion à l'OTAN a contribué à la sécurité nationale et commune dans le cadre de l'article 5 du traité. Elle a aussi permis au Canada d'avoir accès à des infrastructures et des capacités militaires communes que le Canada ne possède pas en tant que pays. De plus, ces contributions ont donné au Canada une voix égale dans les décisions de haut niveau qui touchent la sécurité et la stabilité dans la zone euro-atlantique, favorisant la diplomatie de défense et les relations internationales en matière de défense<sup>21</sup>.

Le Canada se trouve au sein d'un environnement mondial complexe et ambigu qui continuera de présenter de réels défis en matière de sécurité au cours des prochaines décennies; certains de ces défis sont connus, d'autres ne le sont pas<sup>22</sup>. L'environnement géopolitique en mutation rapide de l'Europe, du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord a renforcé l'importance de la coopération pour maintenir la sécurité et la stabilité internationales<sup>23</sup>. Les défis actuels en matière de sécurité vont de l'agression de la Russie contre l'Ukraine jusqu'à l'instabilité au Moyen-Orient causées par l'État islamique en Irak et en Syrie (EIIS)<sup>24</sup>.

SMA(Svcs Ex) 9/47

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Canada, ministère de la Défense nationale, Rapport ministériel sur le rendement 2012-2013.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Canada, ministère de la Défense nationale, L'environnement de la sécurité de l'avenir : 2013-2040, 2014.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Canada, ministère de la Défense nationale, Rapport ministériel sur le rendement 2014-2015.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Ibid.

Un exemple de la participation du Canada à des opérations de l'OTAN au cours de la période d'évaluation, parce que le Canada est membre de l'OTAN, est l'opération (OP) REASSURANCE; elle a commencé en avril 2014 lorsque l'OTAN a commencé à mettre en œuvre une série de mesures militaires pour renforcer la défense collective en réponse à l'agression de la Russie contre l'Ukraine. Des ressources des FAC ont été offertes en soutien aux mesures d'assurance de l'OTAN.

#### Preuve d'un besoin futur des activités du Programme de contributions à l'OTAN

Au sommet de l'OTAN Newport 2014, les décideurs de l'Alliance ont approuvé un nouveau plan d'action pour la réactivité, pour assurer que l'Alliance est prête à répondre rapidement et fermement aux défis émergents en matière de sécurité <sup>25.</sup> Dans le cadre de ce plan, l'OTAN a augmenté sa présence, plus particulièrement le long de sa limite orientale, de la mer Baltique, de la mer Noire et de la mer Méditerranée. Au cours du sommet de l'OTAN Varsovie 2016, le secrétaire général délégué de l'OTAN a fait des commentaires sur « la nature du nouvel environnement en matière de sécurité » et a souligné que « les partenariats sont une nécessité et non un luxe ». Durant le sommet de l'OTAN Varsovie 2016, le Canada a travaillé en étroite collaboration avec ses alliés pour adapter les stratégies de l'OTAN dans le but de répondre aux préoccupations, en constante évolution, liées à la sécurité dans le monde, y compris l'ingérence de la Russie en Ukraine et l'axe du mal au Moyen-Orient et en Afrique du Nord<sup>26</sup>.

Entre-temps, on s'attend à ce que la nouvelle politique de défense comprenne l'engagement du Canada envers l'OTAN.

# 2.2 Pertinence – Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

# L'exécution du Programme de contributions à l'OTAN concorde-t-elle avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral et du MDN et des FAC?

La présente section examine la mesure dans laquelle le Programme des contributions à l'OTAN s'harmonise avec les rôles et responsabilités du Ministère et du gouvernement fédéral. Les constatations qui y sont énoncées reposent sur les documents examinés et sur les entrevues avec des sources clés, y compris le personnel supérieur d'état-major du programme.

Les indicateurs suivants ont servi à évaluer l'envergure de l'harmonisation :

- l'harmonisation du Programme de contributions de l'OTAN avec les lois et règlements du gouvernement;
- l'ampleur de la duplication d'activités du Programme de contributions à l'OTAN qui sont de la responsabilité d'autres ministères et d'agences du gouvernement ou du secteur privé (rôle de l'AMC par rapport au MDN et aux FAC).

SMA(Svcs Ex) 10/47

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Breffage de l'État-major interarmées stratégique, mai 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Canada, premier ministre du Canada, Le premier ministre participe au sommet de l'OTAN Varsovie 2016,

<sup>9</sup> juillet 2016. https://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2016/07/09/premier-ministre-participe-au-sommet-de-lotan-varsovie.

Constatation clé 2 : Le Programme de contributions à l'OTAN s'harmonise avec les responsabilités et rôles fédéraux; il fonctionne dans le cadre du Traité de l'Atlantique Nord (Traité de Washington, 1949) et de la Loi sur la défense nationale. Au cours du sommet de l'OTAN Varsovie 2016, le Canada a renouvelé ses engagements passés et futurs, ce qui indique que le Canada continuera d'être un membre actif de l'Alliance.

Constatation clé 3: La gestion du Programme de contributions à l'OTAN fait partie d'une approche intégrée entreprise par des personnes au sein du MDN et des FAC ainsi que d'AMC. Bien que le MDN et les FAC collaborent avec AMC dans la gestion du Programme de contributions à l'OTAN, l'évaluation n'a trouvé aucune preuve de dédoublement des rôles.

Ce programme fonctionne dans le cadre du Traité de l'Atlantique Nord (Traité de Washington, 1949) et de la *Loi sur la défense nationale*<sup>27</sup>. Cette alliance politique et militaire vise à promouvoir la stabilité dans la région de l'Atlantique Nord et à préserver la liberté des populations de cette région dans le respect des principes de la démocratie, des libertés individuelles et de la primauté du droit. Le Canada est membre de l'OTAN depuis sa création.

Un des rôles attribués aux FAC en soutien aux objectifs élargis de sécurité nationale et de politique étrangère du gouvernement est des contribuer à la paix et à la sécurité internationales en apportant une contribution importante à des opérations expéditionnaires. Cette responsabilité était aussi présente de 2005 à 2010, comme il a été discuté au cours de l'évaluation précédente (2011). Le MDN et les FAC remplissent la mission du GC qui consiste à défendre le Canada, ses intérêts et ses valeurs tout en contribuant à la paix et à la sécurité, selon la politique de la défense, ce qui comprend les programmes et les projets nécessaires pour respecter les engagements nationaux et internationaux du Canada. Par conséquent, trois objectifs durables se dégagent : les FAC doivent faire preuve d'excellence à l'échelle nationale, être un partenaire fort et fiable en matière de défense de l'Amérique du Nord; faire preuve de leadership à l'étranger en prenant une place importante dans les opérations outre-mer<sup>28</sup>.

Au cours du sommet de l'OTAN Varsovie 2016, le premier ministre du Canada a renouvelé les engagements passés et futurs du pays, ce qui indique que le Canada continuera de jouer un rôle appréciable au sein de l'Alliance.

« Le Canada est un membre actif de l'OTAN depuis la fondation de l'Alliance, il y a près de 70 ans, ce qui a contribué à la sécurité de tous les Canadiens. À Varsovie, de concert avec nos alliés et partenaires, nous avons pris d'importantes mesures qui favoriseront la paix et la sécurité à l'échelle internationale, et qui nous aideront à mieux répondre aux enjeux de sécurité complexes d'aujourd'hui. Les principales contributions du Canada à l'OTAN,

SMA(Svcs Ex) 11/47

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Loi sur la défense nationale, S.R., Force spéciale, 1985, ch. N-5, art. 16; S.R., 1985, ch. 31 (1er suppl.), art. 60; 2004, ch. 15, art. 75.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Gouvernement du Canada, Stratégie de défense Le Canada d'abord, Ottawa, 2008.

notamment notre décision d'établir une présence avancée renforcée en Europe centrale et en Europe de l'Est, renforceront notre défense collective et favoriseront la stabilité régionale. »

- Le très hon. Justin Trudeau, premier ministre du Canada

Au cours du sommet de l'OTAN Varsovie 2016, le premier ministre a annoncé que le Canada deviendrait une nation cadre d'un groupement tactique multinational en Lettonie, tandis que l'Allemagne, les É.-U. et le R.-U. joueraient le rôle de chefs de file en Lituanie, en Pologne et en Estonie<sup>29</sup>. Selon le personnel du programme et les experts consultés, être une nation cadre donne au Canada visibilité et influence au sein de l'OTAN ce qui lui permet de figurer parmi d'autres contributeurs clés au sein de l'organisation.

La gestion du Programme de contributions à l'OTAN fait partie d'une approche intégrée entreprise par des personnes au sein du MDN et des FAC ainsi que d'AMC. Bien que le MDN et les FAC collaborent avec AMC dans la gestion du Programme de contributions à l'OTAN, l'évaluation n'a trouvé aucune preuve de dédoublement des rôles. Au sein du GC, le MDN et les FAC sont responsables de tous les enjeux liés à la défense et de la participation du personnel militaire<sup>30</sup>, alors qu'AMC est responsable des affaires internationales. Selon les documents consultés, la complexité croissante et la nature horizontale de la politique de défense et de la diplomatie militaire nécessitent une coopération et une coordination entre les ministères gouvernementaux, les chefs extérieurs et les partenaires internationaux.

### 2.3 Pertinence - Harmonisation avec les priorités du gouvernement

La présente section examine si les objectifs de la contribution du Canada à l'OTAN sont conformes aux objectifs stratégiques du MDN, aux priorités du gouvernement fédéral et aux objectifs stratégiques de l'OTAN. Les indicateurs suivants ont servi à évaluer l'harmonisation :

- harmonisation entre les priorités du Programme de contributions à l'OTAN et les priorités du gouvernement fédéral;
- harmonisation entre les activités du Programme de contributions à l'OTAN et les priorités du MDN et des FAC;
- harmonisation entre les activités secondaires de l'OTAN et les priorités stratégiques mondiales de l'OTAN.

# 2.3.1 Harmonisation entre les activités du Programme de contributions à l'OTAN et les priorités du gouvernement fédéral

SMA(Svcs Ex) 12/47

-

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Le Canada enverra jusqu'à 450 militaires, y compris un petit élément de commandement du groupement tactique, une compagnie d'infanterie mécanisée, un élément de soutien logistique au combat ainsi que des véhicules et du matériel en Lettonie, en soutien à la présence de l'OTAN sur le flanc est de l'Alliance. De plus, le Canada enverra en Europe jusqu'à six avions CF-18 et une frégate de classe Halifax par rotation, aux fins de patrouille de l'espace aérien et des eaux de ses alliés. Ce déploiement en Europe sera le plus imposant en plus d'une décennie.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Canada, ministère de la Justice, *Loi sur la défense nationale* (L.R.C. 1985, ch. N-5), récupéré le 21 juillet 2016, http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-5/index.html.

Constatation clé 4 : Le Programme de contributions à l'OTAN s'harmonise avec les priorités du gouvernement fédéral et appuie les intérêts stratégiques du MDN et des FAC indiqués dans la Stratégie d'engagement mondial. L'adhésion répond au besoin de conserver un « réseau de partenaires de défense » qui offre au MDN et aux FAC des occasions de constituer des réseaux, d'échanger l'information et d'augmenter l'interopérabilité.

Dans le budget de 2016, le gouvernement fédéral s'est engagé à « offrir une sécurité accrue aux Canadiens » et « contribuer à la sécurité de ses alliés et aux opérations coalisées à l'étranger ». La contribution du Canada à l'OTAN assure son adhésion continue à l'Alliance, lui offre une sécurité collective et lui permet de participer aux opérations et exercices de l'OTAN. L'engagement indiqué dans le budget de 2015 mettait l'accent sur le besoin prioritaire d'appuyer « les alliés de l'OTAN et autres partenaires [afin] de continuer à renforcer la défense collective et faire preuve de solidarité en Europe de l'Est ». Une des principales priorités de la lettre de mandat du ministre de la Défense nationale est de « maintenir l'engagement soutenu du Canada envers [...] l'OTAN »<sup>31</sup>. L'évaluation antérieure (2011) indiquait que le Programme de contributions à l'OTAN s'harmonisait avec les priorités du gouvernement antérieur.

La Stratégie d'engagement mondial du MDN et des FAC indique les grandes priorités du gouvernement fédéral, y compris la souveraineté du Canada et la sécurité internationale. « L'engagement du Canada par traité envers la défense collective de l'OTAN, établi à l'article 5 du traité de Washington »<sup>32</sup> et l'affirmation au moyen de contributions continues à l'OTAN assurent que ces deux priorités fédérales sont respectées. La prospérité du Canada à long terme<sup>33</sup> est une autre priorité du gouvernement fédéral qui est soutenue indirectement par le Programme de contributions à l'OTAN, parce que la participation à l'OTAN permet aux entreprises du Canada d'avoir accès aux marchés de l'OTAN. Le gouvernement fédéral a l'occasion « d'aider [...] à promouvoir les exportations de produits de défense et de sécurité » en collaborant avec l'OTAN de manière à ce que les entreprises du Canada puissent en profiter.

La priorité actuelle du gouvernement fédéral à l'égard de l'OTAN est de veiller à ce que l'Alliance demeure une organisation moderne et souple afin qu'elle puisse faire face aux menaces actuelles et futures. Tous les efforts du Canada dans le cadre de la transformation de l'OTAN, de la réforme et de ses partenariats avec des pays non membres de l'OTAN convergent vers cet objectif<sup>34</sup>.

SMA(Svcs Ex) 13/47

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Bureau du premier ministre. Lettre de mandat du ministre de la Défense nationale Consulté le 25 août 2016. https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-de-la-defense-nationale.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Canada. Ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes Stratégie d'engagement mondial : Directives stratégiques. Avril 2015.

http://strategic.mil.ca/dgplans/Resources/Global%20Engagement/GESStrategicGuidance.Mar2015.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Stratégie d'engagement mondial.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Canada, Affaires mondiales Canada, *Le Canada au sein de l'OTAN*, récupéré le 20 juillet 2016. http://www.international.gc.ca/world-monde/international\_relations-relations\_internationales/natootan/index.aspx?lang=fra.

# 2.3.2 Harmonisation entre les activités du Programme de contributions à l'OTAN et les priorités du MDN et des FAC

Le Programme de contributions à l'OTAN s'harmonise avec la priorité du MDN et des FAC « d'assurer l'excellence opérationnelle durable au pays et à l'étranger pour la défense du Canada et la protection des Canadiens ». La participation du Canada dans un certain nombre d'opérations et de missions de l'OTAN, dont l'OP ATTENTION, l'OP MOBILE et autres, a été rendue possible par l'adhésion du Canada à l'OTAN et s'harmonise avec la priorité d'excellence opérationnelle. L'adhésion à l'OTAN permet au Canada de « représenter [...] les intérêts du Canada dans le cadre des plans et des politiques en matière de défense, des normes et des doctrines militaires ainsi que des pratiques exemplaires; en favorisant la diplomatie de défense et les relations internationales en matière de défense; en fournissant des capacités de défense dans le cadre d'opérations continues »<sup>35</sup>. La présence du Canada au sein de comités de l'OTAN assure que les valeurs et les intérêts du Canada sont exprimés au sein de cette organisation internationale, ce qui permet de faire la promotion de l'excellence opérationnelle durable à l'étranger. La « progression des relations et des possibilités de défense en vue de tirer parti des initiatives liées au développement de capacités »<sup>36</sup> est un autre résultat de l'adhésion à l'OTAN qui permet de répondre à la priorité du MDN « d'assurer l'excellence opérationnelle ». L'adhésion à l'OTAN « est un volet important et nécessaire pour améliorer notre capacité à intervenir à l'extérieur du continent nord-américain »<sup>37</sup>.

La participation de FAC aux activités d'entraînement et exercices de l'OTAN dans le cadre de l'OP REASSURANCE soutient la priorité du MDN de « maintenir la posture des FAC et la disponibilité opérationnelle de la défense qui sont nécessaires »<sup>38</sup>. Participer à des exercices d'entraînement en interopérabilité avec des alliés permet aux « éléments de force [d'acquérir] des capacités en vue de produire un plus grand nombre de résultats militaires durant les opérations de défense »<sup>39</sup>.

Le Programme de contributions à l'OTAN appuie les intérêts stratégiques du MDN et des FAC, cernés dans la Stratégie d'engagement mondial. Le besoin de conserver un « réseau de partenaires de défense » est satisfait au moyen de l'adhésion à l'OTAN, ce qui offre au MDN et aux FAC des occasions de constituer des réseaux, d'échanger l'information et d'augmenter l'interopérabilité. Les besoins « mobilité et portée » sont satisfaits au moyen de l'infrastructure outre-mer de l'OTAN. « L'accès à des capacités de pointe » est satisfait par la contribution du MDN et des FAC dans les centres d'excellence et les installations d'essai de l'OTAN<sup>40</sup>.

SMA(Svcs Ex) 14/47

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Gouvernement du Canada, ministère de la Défense nationale, Rapport sur les plans et les priorités 2015-2016.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Gouvernent du Canada, ministère de la Défense nationale, Rapport sur les plans et les priorités 2015-2016.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Canada, ministère de la Défense nationale, Rapport ministériel sur le rendement 2012-2013.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Gouvernement du Canada, ministère de la Défense nationale, Rapport sur les plans et les priorités 2015-2016.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Canada, ministère de la Défense nationale, Rapport ministériel sur le rendement 2014-2015.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Canada, ministère de la Défense nationale et Forces armées canadiennes, Stratégie d'engagement mondial.

# 2.3.3 Harmonisation entre les activités secondaires de l'OTAN et les priorités stratégiques mondiales de l'OTAN

Le concept stratégique de l'OTAN précise les trois tâches principales essentielles de l'OTAN – la défense collective, la gestion de crise et la sécurité coopérative<sup>41</sup> – et oriente « le développement politique et militaire futur de l'OTAN »<sup>42</sup>. Le concept stratégique demeure un document clé pour l'Alliance car on y a fait référence dans le communiqué du sommet de l'OTAN Varsovie 2016<sup>43</sup>. Un bon nombre des activités auxquelles contribue le Canada par l'intermédiaire du Programme de contributions à l'OTAN soutiennent la tâche principale de défense collective. Les activités secondaires promeuvent la disponibilité opérationnelle et l'interopérabilité au sein des membres de l'OTAN et améliorent leur capacité à réagir aux besoins en matière de défense dans le cadre de la sécurité collective. Ces activités atteignent l'objectif stratégique de la défense collective au moyen du développement de l'expertise, de l'essai des capacités et de l'échange d'information qui permettent aux membres de l'OTAN d'être prêts et interopérables entre eux si jamais l'article 5 était invoqué<sup>44</sup>. Par exemple, les contributions du Canada au corps de réaction rapide de l'OTAN, au Multinational Corps – Northeast et à la Multinational Division Southeast soutiennent l'objectif stratégique de gestion de crise de l'OTAN en permettant à l'OTAN de réagir rapidement aux crises.

Le Canada contribue au Conseil OTAN-Russie et en fait aussi partie, ce qui s'harmonise directement avec la tâche principale de sécurité coopérative. Le Conseil permet un dialogue sur les questions de sécurité cruciales entre la Russie et l'OTAN, du point des ambassadeurs. Le Conseil « revêt une importance stratégique [pour l'OTAN], car il contribue à la création d'un espace commun de paix, de stabilité et de sécurité »<sup>45</sup>. En outre, le MSIAC collabore avec ses alliés qui ne sont pas membres de l'OTAN en accueillant l'Australie à titre de membre.

#### Recommandation

Voir la recommandation nº 3.

SMA(Svcs Ex) 15/47

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> OTAN, Engagement actif, défense moderne : Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 2010, récupéré le 22 juillet 2016,

 $http://www.nato.int/nato\_static\_fl2014/assets/pdf/pdf\_publications/20120214\_strategic-concept-2010-fra.pdf.$ 

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> OTAN. *Les concepts stratégiques*, dernière mise à jour 11 novembre 2014, récupéré le 25 juillet 2016. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\_56626.htm?selectedLocale=fr.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> OTAN. Communiqué du sommet de l'OTAN Varsovie 2016. Consulté le 5 août 2016. https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-de-la-defense-nationale.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> L'article 5 du traité de Washington constitue le fondement de la défense collective. « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la charte des Nations unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> OTAN. Concept stratégique. 2010.

### 2.4 Rendement – Réalisation des résultats escomptés (efficacité)

La présente section évalue la réalisation des résultats escomptés du Programme de contributions à l'OTAN, en mettant l'accent sur les résultats immédiats suivants : 1) accroissement de la normalisation entre les pays de l'OTAN; 2) augmentation de réseaux et établissement de relations; 3) accès à des renseignements et des capacités militaires stratégiques; 4) soutien aux opérations de déploiement et aux missions; 5) le Programme de contributions à l'OTAN est bien géré.

La présente évaluation tient compte des résultats intermédiaires dans la mesure où ils contribuent à l'évaluation de la contribution du Canada à l'OTAN en renforçant les capacités de défense du Canada, les relations internationales, l'interopérabilité et le leadership dont a fait preuve le Canada au sein de l'OTAN, ainsi que le soutien apporté par le MDN et les FAC aux entreprises du Canada qui font affaire avec l'OTAN.

Lors de l'analyse de l'évaluation, on a appliqué des indicateurs clés de rendement à chacun des résultats. Les constatations sont fondées sur les données et la documentation du Programme, des entrevues avec des membres clés du personnel, des entrevues externes réalisées notamment avec des représentants des entreprises et en effectuant des comparaisons entre les pays (analyse comparative).

### 2.4.1 Résultat immédiat – 1 Accroissement de la normalisation entre les pays de l'OTAN

Dans quelle mesure le Programme de contributions à l'OTAN a-t-il contribué à l'accroissement de la normalisation entre les pays de l'OTAN?

Les indicateurs suivants ont servi à établir les faits lors de l'évaluation :

- la mesure dans laquelle le Canada satisfait aux normes de l'OTAN et la comparaison avec d'autres pays de l'OTAN;
- la satisfaction des intervenants à l'égard de l'utilisation des STANAG;
- l'envergure de la participation du Canada à l'élaboration des normes de l'OTAN.

# 2.4.1.1 La mesure dans laquelle le Canada satisfait aux normes de l'OTAN et la comparaison avec d'autres pays de l'OTAN

**Constatation clé 5 :** La normalisation OTAN a été décrite comme étant un des principaux avantages de l'adhésion à l'OTAN. Le Canada occupe le 7<sup>e</sup> rang sur les 28 pays de l'OTAN relativement à la mise en œuvre des normes de l'OTAN.

**Constatation clé 6 :** Le MDN et les FAC ont participé activement au développement des normes OTAN. Cependant, les efforts de mise en œuvre des normes sur le terrain pourraient être intensifiés.

SMA(Svcs Ex) 16/47

La normalisation OTAN<sup>46</sup> fournit au MDN et aux FAC la doctrine, les techniques et les procédures pour pouvoir agir avec efficacité avec d'autres pays de l'OTAN, tout en optimisant l'utilisation des ressources. Le personnel du programme et les experts consultés ont déclaré que les normes OTAN ont permis aux FAC de tirer parti du développement de capacités par l'intermédiaire de l'OTAN – le Canada peut participer à toute mission de l'OTAN en sachant que ses forces seront interopérables. À cet égard, un expert a décrit la normalisation OTAN comme une des retombées les plus avantageuses de l'adhésion à l'OTAN, même s'il existe des obstacles à se conformer à toutes les exigences liées à la normalisation.

Lors du sommet de l'OTAN Varsovie 2016, tous les chefs d'État et gouvernements alliés ont réaffirmé l'importance de la normalisation OTAN et de l'interopérabilité ainsi que leur engagement envers celles-ci. Au cours du sommet, les pays alliés ont été incités à veiller à ce que les forces puissent se déployer et soient durables et interopérables.

Le personnel du programme et les experts consultés s'entendaient pour dire que le Canada, en raison de sa participation à l'OTAN, est un des pays qui a mené la charge dans le développement des STANAG<sup>47</sup>. Toutefois, on pourrait en faire plus relativement à la mise en œuvre des normes. Selon le compte rendu de mise en œuvre de l'OTAN de mars 2016, le Canada a mis en œuvre 26,35 pourcent des normes de l'OTAN, ce qui le classe au 7<sup>e</sup> rang sur 28 alliés<sup>48</sup>. En comparaison, l'Allemagne, la République tchèque et la Roumanie dépassent le taux de mise en œuvre de 40 pourcent.

Dans le cadre de l'évaluation, on a demandé l'opinion des membres militaires de la délégation du Canada qui travaillent au sein des comités de normalisation OTAN. D'après les renseignements reçus, le Canada devrait consacrer davantage de temps et d'efforts sur le plan du groupe de travail sur les normes afin d'améliorer le taux de mise en œuvre de la normalisation OTAN et, en fin de compte, l'interopérabilité. Il a été mentionné que même si certains pays ont mis sur pied une section spécialisée pour les normes OTAN et l'interopérabilité, le MDN et les FAC les considéraient comme une priorité moindre bien qu'à certaines périodes de l'année les activités de normalisation occupent presque toute la place. Autrement dit, le degré de mobilisation actuel est celui que les FAC peuvent se permettre tout en prétendant soutenir l'interopérabilité. Il a été suggéré qu'à partir de maintenant, de plus grands efforts pourraient être faits dans ce secteur.

### 2.4.1.2 Satisfaction des intervenants à l'égard de l'utilisation des STANAG de l'OTAN

Au cours d'entrevues, les officiers supérieurs du COIC ont souligné que la mise en œuvre des STANAG de l'OTAN est essentielle pour les opérations. Les résumés de ces points sont les suivants : 1) les STANAG de l'OTAN ne font pas que traiter de la compatibilité technique, mais aussi de la compatibilité des lois des autres pays de l'OTAN, comme pour le transport de

SMA(Svcs Ex) 17/47

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Le Bureau militaire de normalisation (MSA) a été établi en 1951 pour remédier aux problèmes de normalisation au sein de l'OTAN. Le Comité de normalisation est le comité supérieur politique à qui incombe la responsabilité et la gestion de la politique de normalisation au sein de l'Alliance. Il relève du CAN et publie des politiques et des directives pour toutes les activités de normalisation OTAN.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Un STANAG est un document de normalisation OTAN qui précise l'accord des États membres à mettre en œuvre une norme.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Courriel au SMA(Svcs Ex) de OTANB, 31 août 2016.

marchandises dangereuses qui sont fondées sur les STANAG; 2) en matière d'intégration des capacités et de la technologie, les STANAG sont importants car souvent, plusieurs STANAG s'appliquent à un projet ou à un appareil; 4) les STANAG peuvent simplifier et rationaliser la planification, tous les pays de l'OTAN se fient aux STANAG pour planifier les opérations et les exercices.

À titre d'utilisateurs de la plupart des STANAG, le personnel supérieur d'état-major du COIC passé en entrevue a aussi mentionné certains des défis auxquels il a fait face lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des STANAG en général. Les voici : 1) le modèle consensuel qui rend très long le processus d'élaboration des STANAG; 2) les avancées technologiques qui rendent difficile la mise à jour des STANAG, dans certains cas, des pays alliés se procurent des articles avant qu'une norme ne soit élaborée – les STANAG sont ultérieurement élaborés en fonction de la capacité que les pays possèdent déjà; 3) la capacité d'acquisition de technologie par les pays diffère en fonction de leur situation économique, divers pays peuvent avoir des capacités différentes. Un STANAG doit pouvoir traiter avec divers degrés de technologie. Par exemple, l'étiquetage des stocks, qui est très avancé aux É.-U., tandis que certains pays utilisent des codes à barres ordinaires.

La mise en œuvre des normes OTAN et ses effets sur l'interopérabilité seront abordés à la section « Résultat intermédiaire ». Les activités du Programme de contributions à l'OTAN améliorent l'interopérabilité avec les pays de l'OTAN.

### 2.4.1.3 Étendue de la participation du Canada à l'élaboration des normes de l'OTAN

Le Canada est représenté par un officier supérieur dans tous les comités de normalisation du Comité militaire de l'OTAN<sup>49</sup>. Ces comités se réunissent deux fois l'an pour approuver les recommandations clés relatives à la mise en œuvre de doctrines et à l'élaboration de normes. Le Canada envoie des experts en la matière aux réunions quant aux groupes de travail où les normes OTAN sont élaborées et y joue souvent un rôle de chef de file. Pareillement, le Canada envoie un représentant supérieur au Comité de normalisation.

La révision du STANAG 4569 et celle des méthodes d'essai connexes, qui ont pour sujet la protection des véhicules blindés contre les mines balistiques, les dispositifs explosifs de circonstance et les menaces posées par les roquettes, figurent parmi les exemples notables de la contribution du Canada à l'élaboration de normes de l'OTAN. Ces deux exemples constituent des piliers pour toutes les exigences et spécifications de projet de véhicules blindés.

## Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Examiner et mettre activement en œuvre les STANAG de l'OTAN, le cas échéant.

**BPR**: cmdt AC, cmdt MRC, cmdt ARC

**BC**: REPMILCAN

SMA(Svcs Ex) 18/47

-

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Les renseignements sont reçus des représentants des comités de normalisation, Délégation conjointe du Canada à l'OTAN.

# 2.4.2 Résultat immédiat – 2 Les activités principales et secondaires contribuent à l'augmentation de l'établissement de relations et de réseaux

Dans quelle mesure les activités principales et secondaires du Programme de contributions à l'OTAN ont-elles contribué à l'augmentation de l'établissement de relations et de réseaux?

Les indicateurs suivants ont servi à établir les faits lors de l'évaluation :

- Étendue de l'efficacité des activités de réseautage
  - o preuve que le Canada dispose d'un réseau étendu et efficace fondé sur sa participation à l'OTAN et que le profil du Canada est rehaussé;
  - o degré d'incidence du retrait du Canada du programme de système aéroporté d'alerte et de contrôle et du programme d'AGS de l'OTAN.

**Constatation clé 7 :** Selon les représentants des pays alliés et fondé sur les activités OTANB, la participation active de la délégation du Canada dans les comités sur les ressources de l'OTAN, plus particulièrement dans la mise en œuvre de pratiques exemplaires, comme l'imputabilité et la transparence, a été importante.

# 2.4.2.1 Preuve que le Canada dispose d'un réseau étendu et efficace fondé sur sa participation à l'OTAN et que le profil du Canada est rehaussé

D'après des entrevues menées avec les présidents de deux comités de l'OTAN<sup>50</sup> et les documents examinés, les représentants du Canada ont participé activement et franchement à la collectivité des ressources de l'OTAN et cette participation a été supérieure à la moyenne. Les Canadiens, au cours de réunions officielles et non officielles, ont activement trouvé des solutions et ont excellé à titre de chef de file dans la promotion des bonnes pratiques de gestion au sein des comités et des groupes de travail de l'OTAN, dans les secteurs de l'imputabilité, de la transparence et de l'utilisation efficace des ressources de l'OTAN. La délégation du Canada a joué un rôle appréciable dans la mise en œuvre des réformes de l'OTAN. Ceci était conforme à une des recommandations de l'évaluation antérieure du Programme de contributions à l'OTAN (2011) par le SMA(Svcs Ex) qui demandait un suivi des réformes mises en œuvre à l'OTAN et des changements à la gouvernance, au financement et aux mécanismes d'examen de l'OTAN qui en découlent.

Les récentes réformes mises en œuvre à l'OTAN visaient surtout à améliorer la transparence et l'imputabilité des rapports financiers. La délégation du Canada à Bruxelles a joué rôle de chef de file appréciable avant et pendant le processus de mise en œuvre des réformes récentes à l'OTAN. Sa contribution à ces réformes s'est fait sentir surtout dans les secteurs suivants : 1) révision ou mise à jour des règlements financiers de l'OTAN approuvés en février 2016 – il s'agissait de la première révision des règlements financiers de l'OTAN depuis 30 ans; 2) publication de certains rapports de vérification de l'IBAN sur le site Internet de l'OTAN; 3) demande de financement additionnel pour régler les questions d'imputabilité; 4) création du poste de chef des Ressources

SMA(Svcs Ex) 19/47

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Des entrevues ont été menées auprès du président du Comité des investissements et celui du Comité du budget.

financières en 2013. La délégation du Canada OTANB fait maintenant la promotion d'un poste de dirigeant principal des finances – aussi appelé conseiller financier stratégique principal – au Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (organe consultatif de haut niveau du CAN pour la gestion de toutes les ressources de l'OTAN<sup>51</sup>). La délégation est convaincue que le poste de dirigeant principal des finances améliorera l'imputabilité dans l'organisation, renforcera le rôle des contrôleurs des finances, permettra la mise en œuvre d'améliorations, comme le processus de planification des ressources communes partagées. Néanmoins, il a aussi été mentionné qu'il y a eu certaines réactions relativement à la consolidation et que ce type de poste devrait être imputable et non seulement un poste de présentation de rapports. Autrement, cela serait trop difficile et coûteux à mettre en œuvre. Ce concept a été élaboré avec la France, dans un document officieux.

De plus, le Canada a mis en candidature un vérificateur général adjoint du Bureau du vérificateur général du Canada à titre de membre du CICC pour une période de quatre ans se terminant à l'été 2018. Cette candidature a été acceptée par le CAN et la personne a par la suite été élue à titre de président par les autres membres du Conseil. Le CICC a contribué de manière déterminante à cerner des questions de transparence et d'imputabilité et à la publication des rapports du CICC.

Il a été souligné que les activités de réseautage ont été particulièrement importantes sur le plan des activités liées aux opérations, à l'acquisition ou au développement de la technologie. Il a été noté que plusieurs personnes de N1, y compris le SMA(Mat) et le SMA(Gestion de l'information), participent à des conférences ou des réunions de haut niveau. Le Canada accueillera la conférence de la NATO Communications and Information Agency (NCIA) (Agence OTAN d'information et de communication) en avril 2017. La proximité physique des délégations des alliés au quartier général de l'OTAN rend très faciles les occasions de constituer des réseaux et d'échanger l'information.

Comparativement à certains pays européens, comme la France, le Canada a une petite équipe de délégations dans un certain nombre de secteurs, y compris les relations avec l'industrie. Il été mentionné que la France était en tête de peloton dans le secteur des acquisitions, avec une équipe de cinq personnes environ qui se consacre aux relations avec l'industrie, tandis que le Canada n'a qu'une seule personne.

Certaines personnes de niveaux supérieurs interviewées ont indiqué qu'une délégation militaire ou civile plus nombreuse améliorerait la capacité de traiter les renseignements et d'en apprendre plus à propos des occasions futures. Cette question sera abordée plus en détail au paragraphe Résultat intermédiaire 2 – L'envergure de la participation aux activités du Programme de contributions à l'OTAN démontre l'engagement du Canada envers l'OTAN.

# 2.4.2.2 Degré d'incidence du retrait du Canada du programme NAEW&C et du programme AGS

SMA(Svcs Ex) 20/47

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> OTAN. Sujet : Bureau de la planification et de la politique générale des ressources. Dernière mise à jour 7 avril 2016. Consulté le 19 janvier 2017. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\_67653.htm?selectedLocale=fr.

**Constatation clé 8 :** Le MDN et les FAC se sont retirés du groupe d'acquisition NAEW&C et AGS de l'OTAN en 2013.

Depuis 2013, le Canada ne contribue plus aux coûts de fonctionnement et de soutien de la capacité NAEW&C – le Canada a contribué à ce programme depuis ses débuts en 1978 – ni à ceux du programme de modernisation. La décision de se retirer des programmes de modernisation, de fonctionnement et de soutien du NAEW&C est le résultat d'une réflexion sur les priorités. La flotte NAEW&C n'a été déployée que deux fois en Amérique du Nord, soit après les événements du 9 septembre et brièvement après l'ouragan Katrina<sup>52</sup>. En outre, il semblerait que le retrait du programme visait à éviter d'importants coûts futurs et à déplacer du personnel à des secteurs de plus haute priorité pour le Canada.

Similairement, le Canada s'est retiré du projet d'acquisition d'immobilisation AGS en 2013. Le Canada adhéra au programme en 2009, de concert avec 14 autres pays participants et contribua 36 millions \$ environ par année pour soutenir l'acquisition de cinq véhicules aériens sans pilote et défrayer les coûts connexes d'utilisation et de soutien, ainsi que 12 millions \$ par année pour du personnel en déploiement. Le MDN et les FAC contribuent actuellement aux coûts d'utilisation, de soutien et d'infrastructures du programme AGS par l'intermédiaire du budget militaire et du NSIP, et s'est engagé à déployer 6 militaires des FAC à l'unité de l'OTAN qui utilise le système AGS.

Un certain nombre de conditions se sont appliquées au retrait du Canada du programme NAEW&C. Par conséquent, le Canada a dû payer des coûts associés aux obligations préexistantes. De plus, afin d'atténuer les effets du retrait, le Canada a offert une contribution additionnelle de 5,7 millions \$ pour le projet de mise à niveau et a consenti à ce que le personnel des FAC soit retiré par phases sur trois ans au lieu de le faire immédiatement, à un coût de 20 à 30 millions \$. La date de retrait du dernier militaire des FAC affecté au NAEW&C était août 2014. Le Canada ne contribue plus au programme NAEW&C autrement qu'au moyen d'une contribution exceptionnelle de soutien aux activités du programme NAEW&C liées au plan d'action pour la réactivité.

Les intervenants ont signalé que le Ministère ne prendra pas la décision de faire de nouveau partie du programme NAEW&C avant que l'examen de la politique de défense ne soit terminé.

# 2.4.3 Résultat immédiat 3 – Grâce au Programme de contributions à l'OTAN, le MDN et les FAC ont pu accéder à du matériel et à des capacités, ainsi qu'à des renseignements et des infrastructures stratégiques

Dans quelle mesure le MDN et les FAC ont-ils pu accéder à du matériel et à des capacités, ainsi qu'à des renseignements stratégiques grâce au Programme de contributions à l'OTAN?

Les indicateurs suivants ont servi à établir les faits à cet égard :

SMA(Svcs Ex) 21/47

-

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la défense nationale, Le concept stratégique de l'OTAN et le rôle du Canada dans la coopération internationale en matière de défense, décembre 2013, http://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/41-2/NDDN/rapport-1/.

- exemples de matériel et de capacités auxquels le MDN et les FAC ont eu accès au cours des cinq dernières années grâce au Programme de contributions;
- exemples de renseignements stratégiques échangés et reçus par l'intermédiaire des activités de l'OTAN.

# 2.4.3.1 Preuves que les activités de l'OTAN permettent au MDN et aux FAC d'avoir accès à du matériel et à des capacités qu'il n'aurait pas autrement

Constatation clé 9 : Les contributions du MDN et des FAC à l'OTAN donnent accès à un bon nombre de capacités incomparables, par l'intermédiaire d'activités tant principales que secondaires, qui permettent l'interopérabilité et améliorent la mise à l'essai des capacités nationales existantes.

Les apports financiers du MDN et des FAC à l'OTAN permettent au Ministère d'avoir accès à un grand nombre de capacités qui sont utilisées au cours des exercices et des opérations liés à l'OTAN. Les contributions aux programmes principaux, au budget militaire et au NSIP ont mené à l'acquisition et à l'utilisation du Système de commandement et de contrôle aériens (ACCS) de l'OTAN, du NAEW&C et de capacités AGS.

Le MDN et les FAC ont l'occasion de participer à de nouvelles initiatives de défense intelligente au moyen de l'adhésion à l'OTAN. Les initiatives de Smart Defence – littéralement défense intelligente – visent à réunir des membres de l'OTAN en vue de constituer des capacités en mettant en commun des ressources et à harmoniser les exigences nationales et de l'OTAN<sup>53</sup>. Le MD et les FAC ont dit souhaiter participer à 29 de 129 projets de Smart Defence et en dirige un, soit la mise à niveau des avions à réaction pour les rendre compatibles avec l'interface universelle pour armement. Le MDN et les FAC ont mis l'accent sur la participation à des projets de Smart Defence qui améliorent le fait de se déployer et l'interopérabilité de l'OTAN.

L'ACCS a été utilisé tout récemment en juin 2015 pour une mission de police aérienne, commandée depuis l'Italie<sup>54</sup>. L'ACCS est un système intégré et automatique de commandement et de contrôle qui « met en œuvre six fonctions opérationnelles principales : gestion des forces, espace aérien et ressources de commandement et de contrôle, surveillance aérienne et commandement des missions aériennes et de la circulation aérienne »<sup>55</sup>. Au fur et à mesure du développement de la capacité, l'ACCS financé en commun sera à la disposition du MDN et des FAC pour utilisation au cours d'opérations de l'OTAN en temps de paix et lors de crises.

Quoique le MDN et les FAC ne contribuent plus au NAEW&C, les FAC ont continué de recevoir des données de la capacité et en profitent indirectement lorsqu'elles sont utilisées aux cours d'opérations et d'exercices. Lorsque le MDN et les FAC étaient membre contributeur du

SMA(Svcs Ex) 22/47

\_

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> OTAN, Bibliothèque multimédia de l'OTAN, *Smart Defence*, récupéré le 20 octobre 2016, http://www.natolibguides.info/smartdefence.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> OTAN, *Système de commandement et de contrôle aériens (ACCS) de l'OTAN*, 24 septembre 2015, récupéré le 26 août 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics 8203.htm?selectedLocale=fr.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> OTAN, Agence d'information et de communication de l'OTAN, *The Air Command and Control Process*, récupéré le 26 août 2016, https://www.ncia.nato.int/Our-Work/Pages/Airc2/Concept--Capabilities.aspx.

NAEW&C, la capacité était déployée dans un certain nombre d'opérations, y compris l'OP ACTIVE ENDEAVOR<sup>56</sup>, à laquelle les FAC ont participé de façon périodique<sup>57</sup>. Le NAEW&C continue de fournir aux participants à l'OP ACTIVE ENDEAVOR des renseignements à propos des mouvements des navires dans la mer Méditerranée<sup>58</sup>. En outre, le NAEW&C a été déployé au cours de l'OP UNIFIED PROTECTOR et a fourni des services de commandement et de contrôle aux ressources aériennes qui opéraient en Libye et une capacité de surveillance lors de l'embargo maritime sur les armes<sup>59</sup>.

Le renseignement, la surveillance et la reconnaissance interarmées (JISR) est une autre capacité offerte au MDN et aux FAC par l'OTAN; la capacité consiste en une « solide base de possibilités d'instruction, d'agents qualifiés et de moyens de communication de pointe sécurisés pour pouvoir facilement échanger des informations ISR »<sup>60</sup>. Cette capacité a été utilisée au cours de l'exercice JOINTEX 2015 des FAC qui a été intégrée à l'exercice Trident Juncture de l'OTAN<sup>61</sup>. Le Canada a joué un rôle appréciable dans le développement de la capacité JISR de l'OTAN en tant que membre d'un effort multinational de neuf pays de l'Alliance visant à développer « une bibliothèque unique et intégrée de produits et de données ISR partagés entre les divers réseaux utilisés » qui améliore la capacité de l'OTAN à trouver des renseignements<sup>62</sup>.

Des activités secondaires de l'OTAN comme les FORACS et les SWG EW aériens et maritimes offrent à l'OTAN et au Canada des capacités incomparables. Les FORACS sont composés de trois polygones d'essai qui visent à vérifier la précision des capteurs des navires et des sousmarins de la marine. Une personne interviewée a fait remarquer que les FAC prévoient mettre à l'essai tous leurs navires à une installation FORACS avant de les déployer pour des opérations. Trois navires figurent déjà au calendrier des essais de 2017 et trois autres à celui de 2018. La personne interviewée a aussi expliqué que les sites d'essai FORACS ont des capacités incomparables que d'autres membres de l'OTAN ont décidé de ne pas dupliquer. Les SWG EW aériens et maritimes offrent des capacités et l'occasion d'effectuer des essais de capacité de guerre électronique de concert avec d'autres membres de l'OTAN. Les données obtenues lors de ces essais sont analysées et utilisées par les FAC, y compris par Recherche et développement pour la défense Canada, pour la protection contre de nouvelles menaces. L'ARC et la Marine royale canadienne (MRC) participent à ces épreuves de nombreuse fois par année. Au cours d'entrevues, quoiqu'il ait été souligné que les essais SWG EW maritimes chevauchent certaines activités du Groupe des cinq, on a noté qu'ils ont aussi fourni des occasions uniques pour les

SMA(Svcs Ex) 23/47

.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> OTAN, *Rapport annuel du secrétaire général 2015*, récupéré le 30 août 2016, http://www.nato.int/nato\_static\_fl2014/assets/pdf/pdf\_2016\_01/20160128\_SG\_AnnualReport\_2015\_fr.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Canada, ministère de la Défense nationale et Forces armées canadiennes, *OP METRIC*, récupéré le 12 septembre 2016, http://www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger-recurrentes/op-metric.page.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> OTAN, composante des E-3A de la force aéroportée d'alerte et de contrôle de l'OTAN, *OP ACTIVE ENDEAVOUR – December 2009 – ongoing*, récupéré le 12 septembre 2016, http://www.e3a.nato.int/eng/html/organizations/med\_sea.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> OTAN, *AWACS : les yeux de l'OTAN dans le ciel*, 4 juillet 2016, récupéré le 21 octobre 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\_48904.htm?selectedLocale=fr.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> OTAN, Rapport annuel du secrétaire général 2015, récupéré le 30 août 2016,

 $http://www.nato.int/nato\_static\_fl2014/assets/pdf/pdf\_2016\_01/20160128\_SG\_AnnualReport\_2015\_fr.pdf.$ 

<sup>61</sup> OTAN, Rapport annuel du secrétaire général 2015, récupéré le 30 août 2016,

http://www.nato.int/nato\_static\_fl2014/assets/pdf/pdf\_2016\_01/20160128\_SG\_AnnualReport\_2015\_fr.pdf. 62 OTAN, *Rapport annuel du secrétaire général 2015*, récupéré le 30 août 2016,

 $http://www.nato.int/nato\_static\_fl2014/assets/pdf/pdf\_2016\_01/20160128\_SG\_AnnualReport\_2015\_fr.pdf.$ 

FAC. On a indiqué que les essais SWG EW aériens complétaient les activités nationales dans ce domaine mais ne les reproduisaient pas. Le Canada a proposé de mener des essais mais, malheureusement, il n'a pas pu les tenir parce qu'il était trop coûteux pour les autres pays d'amener leur matériel au Canada.

Les contributions du MDN et des FAC au NIFC permettent aux FAC d'envoyer cinq militaires travailler au sein de l'organisation afin de contribuer au développement et à la diffusion du renseignement. Le renseignement produit par le NIFC soutient les opérations menées par le Commandement allié Opérations (ACO), dans lequel le MDN et les FAC s'engagent. Être membre du SHQ donne au MDN et aux FAC une occasion de participer au développement des politiques du renseignement de l'OTAN et offre aux membres des FAC une instruction et un contact avec un environnement unique qu'aucune autre organisation ne peut fournir. L'expérience et l'expertise acquises, ainsi que les extrants du SHQ et du NIFC, profitent aux FAC au cours d'opérations nationales comme au cours d'opérations de l'OTAN.

Par l'intermédiaire du programme de la NSPA, le Canada a obtenu des services clés appelés soutien concret afin de soutenir l'intervention de l'OTAN en Afghanistan. Les services ont été décrits par une personne interviewée comme « très avantageux » en raison des économies réalisées et de la gestion simple. Le soutien concret a fourni aux pays de l'OTAN qui participaient à la mission en Afghanistan des services alimentaires, de blanchisserie, d'élimination des déchets, entre autres.

# 2.4.3.2 Preuves que le MDN et les FAC profitent des renseignements stratégiques produits par les activités de l'OTAN et les utilisent

Constatation clé 10 : L'adhésion à l'OTAN permet au MDN et aux FAC d'accéder à des renseignements stratégiques obtenus par l'intermédiaire de diverses activités de l'OTAN, ce qui permet au MDN et aux FAC d'épargner des ressources, de conserver une expertise dans des domaines exceptionnels et d'accéder à des données pour renforcer les capacités nationales.

Par sa participation aux activités principales et secondaires de l'OTAN, le MDN a accès à des renseignements stratégiques qui profitent à de nombreux secteurs du MDN et des FAC. Voici des exemples fondés sur des renseignements obtenus au cours d'entrevues avec des dirigeants du programme et lors de l'examen de documents: 1) les contributions continues au budget de fonctionnement et de soutien de l'AGS, dans le cadre du budget militaire, ont permis au MDN et aux FAC d'avoir accès à des renseignements relatifs au développement continu de cette capacité – ces renseignements ont été utilisés par le MDN et les FAC lors du développement du système interarmées de surveillance et d'acquisition d'objectifs au moyen de véhicules aériens sans pilote; 2) être membre du Comité des produits pétroliers, grâce aux contributions au budget militaire et au NSIP, a fourni au MDN et aux FAC des renseignements liés aux essais sur le carburant. Un représentant du programme a expliqué que d'autres pays membres mettaient souvent en commun les résultats de leurs essais sur le carburant au sein de ce comité. Avoir accès à ces renseignements a permis au MDN et aux FAC d'éviter d'exécuter ces essais; 3) les réponses à des questions soumises par le MDN et les FAC et tous les membres du MSIAC à propos des munitions à risques atténués, de la réduction et de l'élimination des risques posés par

SMA(Svcs Ex) 24/47

les munitions au personnel et aux sujets connexes, sont offertes au MDN et aux FAC grâce à leur participation à l'activité; 4) le Centre de guerre des Forces canadiennes est un important utilisateur des renseignements fournis par l'OTAN et il a été souligné que l'utilisation de la doctrine de l'OTAN a été particulièrement utile pour combler des lacunes dans celle du MDN et des FAC; 5) le centre d'excellence des opérations interarmées en mer (CJOS) élabore des concepts, des expériences, une doctrine et des normes et en publie les résultats. Des exemples d'études menées par le CJOS incluent la cybersécurité maritime : cette étude profitera aux pays de l'OTAN en examinant la façon de protéger les navires des cyberattaques, un guide sur l'assistance humanitaire, les opérations maritimes en soutien aux opérations des Nations Unies, les opérations en zones urbaines – expérimentation et modélisation.

Quoique la participation au SHQ donne accès à la capacité du renseignement de l'OTAN au MDN et aux FAC, des renseignements stratégiques relatifs à la façon dont d'autres organisations font du renseignement sont aussi obtenus. Les personnes interviewées ont souligné que les FAC peuvent apprendre de leçons retenues du SHQ et les appliquer aux opérations des FAC.

### 2.4.4 Résultat immédiat 4 – Soutien aux opérations de déploiement et aux missions

Dans quelle mesure les activités de l'OTAN contribuent-elles à l'état de préparation en vue d'opérations de déploiement et de missions?

Les indicateurs suivants ont servi à établir les faits à cet égard :

- la participation du MDN et des FAC à des opérations du fait de leur adhésion à l'OTAN;
- nombre d'exercices auxquels le MDN et les FAC ont participé du fait de leur adhésion à l'OTAN.

# 2.4.4.1 Participation à des opérations et exercices grâce aux activités du Programme des contributions à l'OTAN

Constatation clé 11 : Au cours de la période d'évaluation, les FAC ont participé à un certain nombre d'opérations et d'exercices de l'OTAN. En 2011, un membre des FAC est devenu responsable de la Force opérationnelle interarmées multinationale Unified Protector.

### **Opérations**

L'OP ATTENTION s'est déroulée de 2011 à 2014 et le contingent canadien a participé à la mission d'entraînement de l'OTAN en Afghanistan. Au cours de cette opération, le contingent des FAC, le deuxième en importance de la mission, a offert instruction et perfectionnement professionnel aux forces de sécurité nationale afghanes. L'opération et l'ensemble de la participation des FAC à la mission de l'OTAN en Afghanistan ont permis au Canada d'avoir de l'influence dans la région, avec le soutien des alliés de l'OTAN. La participation à la mission d'instruction a également permis au Canada de siéger à la table des décisions de haut niveau de

SMA(Svcs Ex) 25/47

l'OTAN relatives à l'Afghanistan<sup>63</sup>. L'OP UNIFIED PROTECTOR a été une contribution importante à l'OTAN et constitue un résultat appréciable de la participation du Canada à l'OTAN au cours de la présente période d'évaluation. L'opération a été mise sur pied en réaction aux soulèvements en Libye<sup>64</sup>. En 2011, un membre des FAC, le lieutenant-général Charles Bouchard, est devenu le commandant mondial de la Force opérationnelle interarmées multinationale Unified Protector. Des navires de la MRC, des appareils de l'Aviation royale canadienne (ARC) et 655 membres des FAC ont été déployés par le Canada à la suite de son engagement en réaction aux soulèvements en Libye. La participation du Canada à l'OP UNIFIED PROTECTOR a fait la preuve de l'engagement du Canada envers ses alliés et l'OTAN<sup>65</sup>, tout en lui donnant l'occasion de faire preuve de leadership au sein de l'Alliance.

Les FAC ont aussi participé à l'OP OCEAN SHIELD, une opération antipiratage, et à l'OP ACTIVE ENDEAVOR, une opération antiterrorisme maritime.

Les experts extérieurs interviewés se sont dits satisfaits des avantages retirés par le Canada du fait de sa participation à des opérations de l'OTAN. L'engagement du Canada en Libye et en Afghanistan a été décrit comme ayant contribué à son gain d'influence au sein de l'OTAN en faisant la preuve de cet engagement envers l'Alliance. Un bon nombre des personnes interviewées ont mentionné que l'engagement du Canada en Lettonie à titre de nation cadre était très importante pour la position future du Canada au sein de l'OTAN. Les opérations coalisées qui ont lieu en raison de l'OTAN constituent un important multiplicateur de force pour le MDN et les FAC.

#### **Exercices**

L'adhésion à l'OTAN permet aux FAC de participer à des exercices multinationaux, ce qui favorise l'interopérabilité et l'état de préparation pour les opérations à venir. En 2016, 250 exercices étaient prévus, certains dirigés par l'OTAN et d'autres dirigés par des membres de l'OTAN et auxquels les autres membres pouvaient participer<sup>66</sup>. Les FAC ont participé à 12 de ces exercices. Les raisons pour la non-participation à un exercice peuvent comprendre le manque de ressources, qu'elles soient financières ou liées au personnel, le calendrier de l'exercice, le fait de ne pas posséder la capacité utilisée au cours de l'exercice, ne pas être invité à un exercice, comme dans le cas d'un exercice bilatéral. En Pologne, les FAC ont participé à l'exercice Anakonda qui a réuni plus de 31,000 personnes provenant de 23 pays. La force opérationnelle terrestre du Canada a dépêché 170 soldats de métiers divers qui ont participé à bon nombre des scénarios visant à améliorer la communication et l'interopérabilité au sein des membres de

SMA(Svcs Ex) 26/47

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Spilka O'Keefe, Meghan and George Petrolekas, Institut de la Conférence des associations de la défense, *Canada and the NATO Training Mission in Afghanistan*, décembre 2012, récupéré le 21 octobre 2016, https://cdainstitute.ca/wp-content/.../cdai\_ntma\_21Dec2012.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes, *OP MOBILE*, récupéré le 21 octobre 2016, http://www.forces.gc.ca/en/operations-abroad-past/op-mobile.page.

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Katie Domansky; Rebecca Jensen; et Rachael Bryson, *Canada and the Libyan Coalition*, dans The Journal of Military and Strategic Studies, vol. 14 numéros 3 et 4, 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> OTAN, *Principaux exercices OTAN et alliés*, juillet 2016, récupéré le 21 octobre 2016, http://www.nato.int/nato\_static\_fl2014/assets/pdf/pdf\_2016\_07/20160704\_1607-factsheet\_exercises\_fr.pdf.

l'OTAN<sup>67</sup>. L'exercice Anakonda relève de l'OP REASSURANCE des FAC qui comprend la participation des FAC aux exercices terrestres, navals et aériens de l'OTAN et qui font office de mesures d'apaisement et de dissuasion en Europe centrale et orientale<sup>68</sup>. Les FAC ont participé à d'autres exercices de l'OTAN, dont les suivants : Dynamic Mongoose, un exercice de guerre anti-sous-marine; Cold Response, un exercice visant à développer et maintenir les capacités par temps froid; Citadel Javelin, un exercice avec le corps de réaction rapide de l'OTAN dirigé par la France<sup>69</sup>. Le Canada a aussi été l'hôte d'un exercice de l'OTAN appelé exercice Precise Response. Recherche et développement pour la défense Canada a été l'hôte d'un exercice à la base de Suffield, Alberta; 350 participants provenant de 11 pays ont participé à de l'instruction en défense chimique, biologique, radiologique et nucléaire.

Certains membres du personnel du MDN et des FAC ont exprimé leur insatisfaction relativement au nombre d'exercices auxquels participent les FAC; il a été mentionné que les FAC n'ont pas joué un grand rôle dans l'élaboration ou la direction d'exercices comme c'était le cas par le passé. Les personnes interviewées ont aussi décrit les exercices de l'OTAN comme un des nombreux avantages de l'adhésion à l'OTAN; ces exercices sont uniques et il n'y aurait pas d'exercices multinationaux similaires si l'OTAN n'existait pas.

## 2.4.5 Résultat immédiat 5 – Le Programme de contributions à l'OTAN est bien géré

Le Programme de contributions à l'OTAN dispose-t-il des bonnes structures de gestion, organisationnelle et hiérarchique?

Les indicateurs suivants ont servi à établir les faits lors de l'évaluation :

- le Programme de contributions à l'OTAN dispose des bonnes structures de gestion, organisationnelle et hiérarchique et un système de mesure du rendement est en place :
  - o il est représenté aux comités de l'OTAN et au Comité directeur du MDN,
  - o degré de connaissances quant aux ressources et effets du Programme de contributions.
  - transfert efficace de la connaissance et des mécanismes de pratiques exemplaires en place au sein du MDN et des FAC, utilisés et accessibles,
  - o degré d'efficacité des structures de gestion et hiérarchique;
- l'inclusion et la promotion des entreprises du Canada dans le Plan de contributions à 1'OTAN.

# 2.4.5.1 Le Programme de contributions à l'OTAN dispose des bonnes structures de gestion, organisationnelle et hiérarchique

SMA(Svcs Ex) 27/47

\_

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Capt Mark Ruban, « Des militaires canadiens enseignent aux alliés de l'OTAN et apprennent d'eux durant l'exercice ANAKONDA », 17 juin 2016, récupéré le 21 octobre 2016,

http://www.forces.gc.ca/en/news/article.page?doc=canadian-soldiers-teach-and-learn-from-nato-allies-during-exercise-anakonda/ipiiebf5.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes, *OP REASSURANCE*, récupéré le 2 novembre 2016, http://www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger/otan-ee.page.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes, *Military Exercises*, récupéré le 21 octobre 2016, http://dgpaapp.forces.gc.ca/en/exercises/index.html.

Constatation clé 12 : La structure de gestion et les processus d'élaboration de rapports du MDN et des FAC relatifs au Programme de contributions à l'OTAN se sont améliorés depuis la dernière évaluation (2011). Cependant, des améliorations additionnelles comme l'établissement d'un point de contact unique au sein du MDN et des FAC pour faire rapport des activités aideraient à utiliser efficacement les extrants et les résultats du programme dans la validation de celui-ci.

Constatation clé 13 : Les renseignements provenant des programmes principaux et secondaires ne sont pas utilisés efficacement au sein du MDN et des FAC aux fins d'information ou aux fins de validation de toutes les répercussions du Programme. Cette question a été soulevée dans le rapport d'évaluation antérieur (2011). De plus, le Programme de contributions ne dispose pas d'une stratégie holistique de mesure du rendement; un très petit nombre de programmes ont commencé à mesurer le rendement des programmes. En outre, ces données ne sont pas regroupées et ne font pas l'objet de rapports.

Constatation clé 14 : En matière de gestion de la connaissance, le Programme de contributions à l'OTAN du MDN et des FAC ne sollicite pas formellement de commentaires des bénéficiaires des programmes principaux et secondaires. Dans certains cas, les renseignements recueillis à propos des extrants et des résultats n'ont pas été bien diffusés ou rendus facilement accessibles.

Au sein du MDN et des FAC, le Programme de contributions à l'OTAN est géré principalement par le SMA(Fin) à titre de responsable détenant le pouvoir de dépenser et est appuyé par le SMA(Pol), le SMA(Mat) et par le SJS, qui assurent l'orientation fonctionnelle, la planification et la surveillance des politiques du programme<sup>70</sup>. De plus, d'autres organisations de N1, comme le COMFOSCAN, le COIC et les trois éléments, assurent l'orientation fonctionnelle principalement aux programmes secondaires. Le Programme est géré par un gestionnaire de programme au sein du SMA(Fin) et par un directeur général qui répond directement aux demandes d'information relatives aux questions financières. Trois membres additionnels du personnel du SMA(Fin) se trouvent à OTANB. OTANB s'occupe des questions financières et représente le Canada dans les comités clés de l'OTAN. Le personnel OTANB travaille en coordination avec le gestionnaire de programme afin de fournir des commentaires, des avis et des suggestions relativement aux politiques, aux programmes, aux capacités et aux ressources. Le personnel d'autres organisations de N1, comme le SMA(Mat), participe aussi aux comités de l'OTAN et signale les questions financières au SMA(Fin) et à OTANB.

Les questions liées à la gestion du programme ont été indiquées dans l'évaluation antérieure du Programme de contributions à l'OTAN (2011) exécutée par le SMA(Svcs Ex). Un comité

SMA(Svcs Ex) 28/47

-

<sup>70 «</sup> La gestion du Programme de contributions à l'OTAN » fait référence à la gestion des paiements de transfert à l'OTAN et non pas à la gestion de la participation du Canada à l'OTAN dans son ensemble.

directeur de l'OTAN été formé en réponse directe à une des recommandations de l'évaluation antérieure<sup>71</sup>. L'objectif du comité directeur a été d'augmenter l'échange d'information entre les organisations de N1 du MDN et des FAC, le Commandement allié Transformation (ACT) et la Délégation conjointe du Canada à l'OTAN afin d'assurer la coordination sur les enjeux et la collaboration en vue de fournir des recommandations stratégiques à la haute direction. Le comité se réunit tous les deux mois afin de discuter des travaux du MDN et des FAC à l'OTAN qui sont en cours et de cerner les questions et les priorités à venir<sup>72</sup>. D'après des entrevues menées avec des dirigeants du programme, les réunions bimestrielles du Comité directeur ont permis une meilleure circulation des renseignements sur les initiatives en cours et ont entraîné une participation plus cohérente à l'OTAN. Toutefois, il a été noté que les réunions du Comité directeur étaient principalement axées sur les mises à jour et les discussions sur les questions liées aux politiques, à la planification et aux capacités. On ne discute pas des questions relatives à la gestion du Programme de contributions à l'OTAN à toutes les réunions. Selon le personnel du SMA(Pol), inclure des représentants de toutes les activités du programme en plus des représentants de N1 pourrait créer une structure hiérarchique lourde.

Dans le cadre de l'évaluation, on a noté que la gestion du programme par le MDN et les FAC s'est améliorée, de façon générale, avec la mise en œuvre des mesures de rapport du Comité de direction et d'autres mesures de rapport. D'après des entrevues menées avec des intervenants, la structure de gestion actuelle du Programme fonctionne normalement bien au moyen d'efforts coordonnés; néanmoins, des inquiétudes ont été exprimées relativement aux questions de rapport et autres enjeux de gestion suivants :

- 1) Absence d'un point de contact unique au sein du MDN et des FAC. Il existe des éléments de preuve qui indiquent que l'absence d'un point de contact unique au sein du MDN et des FAC démontre le besoin d'une entité de direction stratégique qui coordonne toutes les activités relatives à l'OTAN au sein du Ministère. En l'absence d'une telle entité, quelques-uns des programmes secondaires ont établi leurs propres contacts au sein du MDN et des FAC par l'intermédiaire de la chaîne de commandement. Comme il a été indiqué dans le rapport précédent (2011), il apparaît que peu de membres du personnel au sein du MDN et des FAC peuvent faire la distinction entre les activités de l'OTAN couvertes par le Programme de contributions à l'OTAN et celles qui le sont par d'autres entités au sein du MDN et des FAC. Certains membres du personnel interviewés ignoraient aussi l'existence d'un point de contact pour les demandes de changement de financement ou autres questions liées au problème. Cela laisse supposer que le dispositif de gestion pourrait profiter d'améliorations additionnelles, tant au niveau du gestionnaire de programme qu'au niveau de Comité de direction afin de superviser les activités principales et secondaires du Programme de contributions à l'OTAN.
- 2) Manque d'un système de gestion de la connaissance efficace et diffusion des résultats du programme. Il a été noté que le manque de mécanismes de transfert de

SMA(Svcs Ex) 29/47

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Canada, ministère de la Défense nationale, Chef – Services d'examen, *Évaluation du Programme de contributions* à *l'OTAN*, 2011, récupéré le 31 août 2016, http://publications.gc.ca/site/fra/9.811611/publication.html.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Canada, ministère de la Défense nationale, Chef – Services d'examen, *Évaluation du Programme de contributions* à *l'OTAN*, « Plan d'action de la direction », 2011.

la connaissance relatives au Programme de contributions à l'OTAN au sein du MDN et des FAC, plus particulièrement ceux des programmes secondaires, empêche la diffusion ou l'entreposage de documents importants comme ceux portant sur les concepts nouvellement élaborés et les doctrines, ainsi que les mises à jour provenant des résultats des programmes des centres d'excellence parce qu'ils sont publiés en cloisonnement et ne sont pas utilisés pour en tirer des pratiques exemplaires. Selon le représentant du programme MSIAC, on pourrait en faire plus pour la diffusion de renseignements et le rayonnement. Par exemple, les résultats du MSIAC à propos des munitions à risques atténués pourraient être mieux utilisés dans les projets des FAC. Toutefois, il existe certaines preuves que le transfert de la connaissance s'effectue de façon informelle. Des entrevues menées avec divers intervenants, y compris le COIC et le SMA(Mat), ont révélé que des activités de transfert de la connaissance se produisent régulièrement, comme lors de présentations faites à de comités, et que cette connaissance est ramenée au Ministère. Néanmoins, à ce jour, il n'existe pas de processus en bonne et due forme. Cela laisse supposer qu'il y a un risque que la connaissance puisse être utilisée de façon inefficace ou dupliquée.

À partir de maintenant, il faudrait voir s'il existe des systèmes de gestion de la connaissance ou des systèmes de communication pour les activités liées à l'OTAN. Par exemple, un système SharePoint pourrait offrir un mécanisme de communication des résultats des programmes. Le système SharePoint peut être offert à tous les intervenants concernés et optimisé afin de fournir les renseignements sur les programmes, offrir des conseils sur les questions financières, publier des résumés de programmes et mettre en commun la connaissance et les pratiques exemplaires liées au Programme de contributions à l'OTAN.

3) Exigences en matière de rapports. Les éléments clés de la gestion des ressources visent à assurer la supervision des activités du programme et continuer à les faire connaître. Bien que la plupart des membres du personnel des programmes principaux et secondaires communiquent avec le bureau du gestionnaire de programme au sein du SMA(Fin), des lacunes en matière de communication ont été recensées relativement aux programmes secondaires. De plus, comme il a été indiqué dans l'évaluation précédente et révélé au cours des entrevues, il existe un manque général de la connaissance relativement au poste de gestionnaire du programme. Les représentants des programmes principaux et secondaires ne font pas systématiquement de rapports au MDN et aux FAC ou ne reçoivent pas de directives du Ministère. Au moins une fois l'an, des évaluations officielles devraient être exécutées par le gestionnaire de programme actuel et il devrait en discuter avec le Comité de direction afin d'établir si le Canada doit continuer de participer à tous les programmes secondaires actuels ou s'il vaudrait mieux qu'il se retire de certains d'entre eux.

Il a été noté, au cours de la période d'évaluation, que de la rétroaction régulière n'a pas été officiellement sollicitée des bénéficiaires des programmes ou des projets

SMA(Svcs Ex) 30/47

terminés afin d'établir les améliorations potentielles qui pourraient être apportées aux programmes selon leur expérience du programme de contributions. Cela a mené à un manque d'examen systématique de la conception ou de la prestation du programme au-delà des activités de son renouvellement. En outre, des consultations avec les responsables des programmes n'ont été menées que de façon ponctuelle au cours des réunions du Comité directeur qui se sont tenues surtout sur le plan de la politique stratégique.

4) Mesure du rendement. D'après des entrevues, certains chefs de projets ont signalé que très peu de programmes ont commencé à utiliser des indicateurs de mesure du rendement. Ils n'incluent pas de détails sur les résultats, la rétroaction des participants, l'utilisation optimale du matériel, etc. Cela pourrait être causé par l'absence d'une stratégie de mesure du rendement.

L'évaluation a examiné les structures de gestion d'autres pays membres de l'OTAN. Le personnel du SMA(Fin) à OTANB et les présidents des comités de l'OTAN interviewés ont souligné que, comme pour le cas du Canada, les structures de 95 pourcent des pays de l'OTAN sont décentralisées. Les contributions aux budgets civil et militaire sont administrées par deux ministères distincts du gouvernement : Défense et Affaires étrangères. La partie financière et la partie politique sont aussi administrées de façon distincte. Toutefois, certains pays ont plus de personnel ou de plus grands quartiers généraux de défense par rapport au Canada. Par exemple, les É.-U. et l'Allemagne ont des structures semblables à celles du Canada, mais plus de personnel et des quartiers généraux plus vastes.

À partir de maintenant, malgré sa structure décentralisée, la gestion du Programme de contributions à l'OTAN doit s'assurer que les directives et l'orientation, les processus et les procédés sont établis et suivis par le personnel de toutes les activités du programme. Les renseignements relatifs aux résultats des programmes principaux et secondaires ne sont pas compilés, surveillés ou examinés de façon approfondie. Cette constatation trouve des échos dans l'évaluation antérieure du Programme de contributions. L'accroissement des rapports au gestionnaire du programme et l'engagement du Comité de direction relativement à des mises à jour régulières du programme amélioraient la structure de gestion. À cet égard, le gestionnaire de projet devrait jouer un rôle clé et veiller à ce que la communication et les responsabilités soient accrues dans le cas des activités principales et secondaires du programme et, s'il y a lieu, utiliser le Comité de direction de l'OTAN en tant que plateforme importante pour mobiliser les intervenants.

### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

2. Établir un poste de coordination stratégique au sein du SMA(Pol) qui aura pour rôle d'offrir une approche consolidée visant à donner l'accès à des renseignements cohérents aux N1 et à améliorer la sensibilisation face à une plus grande participation du MDN et des FAC au sein de l'OTAN.

**BPR**: SMA(Pol)

BC: SMA(Fin), VCEMD

SMA(Svcs Ex) 31/47

#### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Continuer de fournir du financement par l'intermédiaire du Programme de contributions à l'OTAN aux programmes principaux et secondaires pour les membres de l'OTAN; cependant, à partir de maintenant, développer des processus qui permettront au MDN et aux FAC de surveiller ou d'examiner l'ensemble des résultats des programmes principaux et secondaires. Cela fournira une perspective holistique du programme et aidera aussi à établir quelles activités secondaires du programme pourraient être financées au cours du prochain cycle du programme, par l'intermédiaire du Programme de contributions à l'OTAN.

**BPR**: SMA(Fin)

BC: SMA(Pol), VCEMD

## Recommandation du SMA(Svcs Ex)

4. Développer des mécanismes qui rendront accessibles aux employés du MDN et aux membres des FAC les renseignements des programmes de l'OTAN (extrants et résultats).

**BPR**: SMA(Fin)

# 2.4.6 Résultat intermédiaire 1 – Inclusion, promotion et soutien des industries canadiennes à l'OTAN

Dans quelle mesure le MDN et les FAC soutient-il les industries canadiennes qui considèrent faire des affaires avec l'OTAN ou qui le font actuellement?

Les indicateurs suivants ont servi à évaluer ce résultat :

- soutien accordé aux industries canadiennes par le MDN et les FAC;
- participation des industries canadiennes aux marchés de l'OTAN.

Constatation clé 15: Le Traité de Washington (1949), le récent sommet de l'OTAN Varsovie 2016 et la Stratégie d'engagement mondial (MDN, 2015) soutiennent l'engagement et le développement des industries des pays membres afin d'offrir des retombées économiques au pays et des retombées à l'OTAN dans son ensemble. La participation des entreprises du Canada et l'adjudication de marchés de l'OTAN à celles-ci ont été inférieures en comparaison avec d'autres pays similaires de l'OTAN. Par exemple, les entreprises de la France et de la Belgique gagnent, en marchés accordés, plus de quatre fois la valeur de leur contribution nationale et la Norvège environ trois fois.

SMA(Svcs Ex) 32/47

**Constatation clé 16 :** La France et les É.-U. ont de plus grandes délégations que le Canada pour soutenir leurs entreprises. Ces pays ont aussi développé des stratégies mondiales pour soutenir les industries nationales.

La participation des industries à l'OTAN est encouragée par l'article 2 du traité de Washington (1949) et les membres de l'OTAN s'engagent à « encourager la collaboration économique entre chacune d'entre elles ou entre toutes ». Au sommet de l'OTAN Varsovie 2016, la participation des industries à l'OTAN a encore une fois été soulignée lorsque les membres se sont engagés à bâtir « une industrie de défense plus forte dans toute l'Alliance, y compris les petites et moyennes entreprises, et une coopération industrielle et technologique de défense accrue entre les deux rives de l'Atlantique et en Europe, ainsi qu'une base industrielle solide en Europe et en Amérique du Nord ». La Stratégie d'engagement mondial (MDN, 2016) indique que la « prospérité du Canada » est une priorité du gouvernement fédéral; faire la promotion des industries canadiennes à l'OTAN et leur donner du soutien offre aux industries canadiennes des débouchés pour prospérer.

Aider les industries qui font des affaires avec l'OTAN a aussi été un effort pangouvernemental. En 2014, le GC a publié la Politique des retombées industrielles et technologiques<sup>73</sup>. Elle repose sur quatre piliers principaux : développement des fournisseurs canadiens; investissements dans la recherche et le développement; activités directes; exportations. Il a été mentionné que le dernier pilier devrait exercer une influence notable pour « motiver » les entreprises à percer le marché des exportations, y compris de vendre aux pays de l'OTAN.

En 2012, le Canada a créé le poste permanent d'expert technique national canadien de l'OTAN (NATEX) à la NCIA, reconnaissant ainsi que « le soutien aux industries de défense est un élément clé visant à assurer que le Canada reçoit un rendement appréciable sur le capital investi par sa participation aux activités de l'OTAN » <sup>74</sup>. L'équipe OTANB et le NATEX à la NCIA ont la responsabilité de garder les entreprises du Canada informées des occasions d'affaires à l'OTAN. Le NATEX maintient aussi de liens étroits avec OTANB, d'autres ministères du gouvernement – Service des délégués commerciaux du Canada d'AMC, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, la Corporation commerciale canadienne –, l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité et avec les associations industrielles régionales et provinciales. Ces représentants fournissent conseils et soutien aux industries en organisant des journées de l'industrie où ils mettent en commun leur expérience sur la façon de faire des affaires avec l'OTAN, en leur fournissant les renseignements nécessaires et en formant des partenariats <sup>75</sup>.

SMA(Svcs Ex) 33/47

-

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Dans le cadre de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense, la politique en matière d'ESC est devenue la Politique des retombées industrielles et technologiques afin de produire un changement progressif sur la façon dont les approvisionnements en matière de défense procurent des avantages économiques pour le Canada.
<sup>74</sup> Lettre 7000-1 (DDA) du VCEMD, datée du 27 mai 2002 appuyant la création du poste de NATEX.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Ces consultations incluent plusieurs séances de réseautage et de discussion entre entreprises avec des entreprises et des intervenants de Belgique et du Luxembourg, avec le soutien de la Corporation commerciale canadienne.

Selon un rapport publié par le NATEX à la NCIA<sup>76</sup>, la participation de l'industrie canadienne à l'OTAN est décrite selon ses activités commerciales aux deux principales agences d'acquisition de l'OTAN, une où l'industrie canadienne ne fait pas bonne figure (NCIA) et l'autre où l'industrie canadienne fait relativement bonne figure (NSPA). La NCIA s'occupe surtout d'importantes acquisitions d'immobilisation axées sur les entreprises de grande envergure tandis que la NSPA s'occupe d'un grand nombre de gros et petits marchés de type entretien et logistique, axés sur les grandes et petites entreprises.

Quoique la NSPA soit une autre source principale d'occasions d'affaires pour les industries canadiennes, le Canada n'a pas d'officier de liaison affecté à la NSPA; le NATEX aide donc aussi les industries canadiennes qui font des affaires avec la NSPA. Comme il a été mentionné, d'autres pays de l'OTAN ont des délégations plus nombreuses; celle de la France compte cinq personnes et celle des É.-U. en compte trois.

En fonction des conclusions du rapport du NATEX et des entrevues menées avec divers intervenants, y compris des experts extérieurs, l'industrie canadienne a rarement été en concurrence dans le marché de la NCIA. Cela pourrait être causé par plusieurs facteurs, y compris par le fait qu'environ 79 pourcent des marchés de la NCIA sont à fournisseur unique ce qui réduit les occasions de concurrencer; le marché qui reste est très compétitif. Soumissionner sur les marchés de la NCIA ou sous-traiter pour les grandes entreprises qui remportent les marchés à fournisseur unique exige d'investir beaucoup de temps.

Lorsque les contributions des membres de l'OTAN au budget financé en commun du NSIP sont comparées à ce que leurs industries en retirent, il semble que les entreprises de la France, de la Belgique, des É.-U., du R.-U. et de la Norvège réussissent beaucoup mieux que les entreprises des autres pays de l'OTAN. Par exemple, les entreprises de la France et de la Belgique gagnent, en marchés accordés, plus de quatre fois la valeur de leur contribution nationale et la Norvège environ trois fois. Dans le cas de la France, le retour est substantiel si on considère qu'elle contribue au financement du NSIP à une hauteur de 11 pourcent <sup>77</sup>. Le rendement annuel du Canada est d'environ 250 K €, ce qui représente un retour industriel de 0,05 pourcent environ, comparativement à une contribution de 6,6 pourcent au budget du NSIP <sup>78</sup>. Les comparaisons entre les succès du Canada et des pays d'Europe quant à l'obtention de marchés de l'OTAN devraient tenir compte de l'influence de la situation géographique. La France, par exemple, dispose de plus de ressources en Europe pour surveiller les occasions d'affaires. En outre, les filiales européennes des sociétés mères du Canada comptabilisent les marchés avec la NSPA et la NCIA dans le pays où elles se trouvent, au lieu du Canada.

L'industrie canadienne a eu plus de succès à la NSPA bien qu'elle enregistre un rendement inférieur en matière de retour industriel. La NSPA a un gros volume d'occasions de marchés de faible valeur et elle utilise un principe de retour industriel dirigé en fonction du financement

SMA(Svcs Ex) 34/47

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Canadian Industry Doing Business at NATO. Un rapport de rendement par l'expert national du Canada à l'Agence d'information et de communication de l'OTAN. 11 août 2016. Ce rapport est fondé sur un sondage de l'industrie canadienne.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Canadian Industry Doing Business at NATO. Un rapport de rendement par l'expert national du Canada à l'Agence d'information et de communication de l'OTAN. 11 août 2016. Ce rapport est fondé sur un sondage de l'industrie canadienne.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Ibid.

national<sup>79</sup>. La plus grande partie du financement commun de la NSPA, soit huit pourcent du financement total de la NSPA, provient du budget militaire. La contribution du Canada au budget militaire financé en commun est de 6,6 pourcent en 2016, en hausse par rapport à l'année précédente où elle était de 6,1 pourcent. Contrairement à la NCIA, la NSPA emploie une formule de retour industriel dirigé fondé sur le financement national qui ne tient pas compte du financement en commun <sup>80</sup>. Depuis 2009, la cote que l'industrie canadienne obtient est « médiocre » et « moins bon »; 2015 est la première année où elle a obtenu une cote « bon », surtout parce que le financement national du Canada à la NSPA a continuellement diminué depuis la fin de la mission d'assistance à la sécurité en Afghanistan.

Des entrevues menées avec des dirigeants du programme indiquent que les entreprises qui ont déjà fait des affaires avec l'OTAN sont à l'aise de répondre aux appels d'offres. D'autres entreprises qui ont initialement fait montre d'intérêt craignaient les exigences comme les habilitations de sécurité. La délégation du Canada a mis les noms de 60 entreprises du Canada sur la liste des soumissionnaires pour les occasions de la NCIA en 2013 et 2014; une seule entreprise a répondu à un appel d'offres. Ces limitations sont aussi associées aux défis présentés par la géographie du Canada et le long processus requis pour les soumissions. Il a été mentionné que la plupart des entreprises se décourageaient avant même que le processus d'appel d'offres ne commence.

Il existe certaines preuves qu'avant le retrait des programmes NAEW&C et AGS codétenus et coexploités, l'industrie canadienne avait pris une part active aux marchés. Le retrait du Canada pourrait avoir causé la perte de certains marchés<sup>81</sup>. Entre 1992 et 2010, le Canada a versé une contribution de 161 millions \$ pour la maintenance quant au dépôt de la flotte d'appareils du système NAEW&C et les entreprises du Canada ont reçu 180 millions \$ en marchés dans le cadre de l'offre d'entretien<sup>82</sup>.

Des exemples de pays de l'OTAN qui ont fait d'importants progrès en fonction de leurs stratégies nationales d'acquisition sont 1) les entreprises des É.-U. qui ont normalement un bon rendement pour ce qui est de l'acquisition parce qu'elles détiennent les droits de propriété et qu'elles ont reçu un soutien substantiel de leur gouvernement; 2) la Norvège qui a aussi eu un bon rendement en raison de sa stratégie industrielle en matière de défense qui fait la promotion des marchés à créneaux de la Norvège, particulièrement dans le secteur naval. Cette approche exige que le gouvernement développe les capacités des industries clés.

SMA(Svcs Ex) 35/47

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> La politique de retour industriel tient compte du rapport entre la valeur des marchés d'un pays avec la NSPA et les ventes effectuées à ce pays. Ce rapport produit les cotes de classement « bon », « moins bon » et « médiocre ». Lorsqu'une entreprise d'un pays particulier répond à un appel d'offres et si sa cote est « moins bon » ou « médiocre », elle aura l'occasion de modifier sa réponse afin de l'harmoniser sur les réponses concurrentes d'un pays dont la cote est « bon ». Avoir une cote « moins bon » ou « médiocre » ne garantit pas qu'un pays remporte une offre, le processus est toujours concurrentiel.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> La formule de retour industriel est calculée en fonction d'une moyenne chevauchante sur trois ans.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> La Presse canadienne, « Withdrawal from NATO surveillance programs to hurt Canadian contracts », récupéré le 19 septembre 2016, http://ipolitics.ca/2013/08/05/withdrawal-from-nato-surveillance-programs-to-hurt-canadian-contracts/.

<sup>82</sup> Ibid.

Il a aussi été mentionné que les entreprises du Canada ne vendent pas toujours les produits achetés par leur propre gouvernement ce qui est une pratique inhabituelle pour les autres pays membres. Par exemple, dans certains pays européens comme le R.-U., l'Allemagne, la Suisse, la Suède et la Finlande, les capacités industrielles cruciales sont cernées et examinées de façon périodique pour correspondre aux besoins des forces de défense. Ces pays ont aussi des politiques industrielles en place en matière de défense pour, justement, défendre les intérêts et faire la promotion de leurs capacités industrielles en matière de défense et développer des capacités stratégiques et cruciales. Un autre objectif est de créer des conditions préalables d'exploitation favorables pour l'avenir du secteur de l'industrie de la défense.

#### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

5. Améliorer les efforts déployés pour aider les entreprises à obtenir des marchés potentiels selon la Stratégie d'engagement mondial (MDN, 2016) et la Politique des retombées industrielles et technologiques (2014) en vue d'harmoniser la participation des entreprises du Canada avec des marchés potentiels de l'OTAN.

**BPR**: SMA(Mat) **BC**: SMA(Fin)

# 2.4.7 Résultat intermédiaire 2 – Les activités du Programme de contributions à l'OTAN améliorent l'interopérabilité avec les pays de l'OTAN

Dans quelle mesure l'adhésion à l'OTAN du MDN et des FAC, rendue possible par le Programme de contributions à l'OTAN, influence-t-elle l'interopérabilité avec les autres pays de l'OTAN?

Les indicateurs suivants ont servi à évaluer ce résultat :

- le taux de mise en œuvre des normes OTAN du Canada:
- les opinions sur la façon d'améliorer l'interopérabilité des FAC au moyen de la normalisation

**Constatation clé 17 :** Il existe des secteurs où l'interopérabilité peut être encore améliorée par la mise en œuvre de la normalisation OTAN.

Comme on l'a vu à la section précédente, Résultat immédiat – 1, la normalisation entre les pays de l'OTAN offre la doctrine et les procédures communes requises pour les opérations interarmées et combinées et, donc, constitue l'outil principal pour réaliser l'interopérabilité entre les pays alliés et les pays partenaires. Le taux de mise en œuvre des normes OTAN du Canada a été enregistré, dans les statistiques de l'OTAN, comme étant de 26,35 pourcent<sup>83</sup>.

SMA(Svcs Ex) 36/47

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> D'après des entrevues menées avec le groupe de normalisation OTAN, le taux de mise en œuvre du Canada pourrait être beaucoup plus élevé que le taux qui figure aux statistiques de l'OTAN (26,35 pourcent), plus particulièrement pour la mise en œuvre de doctrines. Par exemple, l'Armée a son propre manuel de doctrine de

En matière d'amélioration de l'interopérabilité entre le Canada et l'OTAN, l'équipe d'évaluation a synthétisé les opinions du groupe de normalisation OTAN au sein des FAC. Elles sont 1) la doctrine de l'OTAN devrait être reflétée dans la propre doctrine du MDN et des FAC afin d'améliorer l'interopérabilité; 2) les commandants de composantes et leur personnel de normalisation devraient faire la promotion de l'importance des normes OTAN relativement à l'interopérabilité et lui accorder la priorité nécessaire; 3) plus de personnel et plus de temps devraient être affectés aux efforts relatifs aux doctrines de l'OTAN afin d'aider à la fabrication du produit et ainsi influencer son développement et son adoption par d'autres pays; 4) il serait utile de voir quelles normes n'ont pas été mises en œuvre par le Canada et la justification sousjacente. Par exemple, il pourrait y avoir des raisons techniques, physiques et environnementales, ou des raisons liées à la sécurité qui empêchent le Canada de mettre en œuvre un plus grand nombre des normes disponibles. Le fait que le Canada se conforme aussi à d'autres accords, comme l'International Traffic In Arms Regulations (ITAR) américain ou les exigences de normalisation du Groupe des cinq, pourrait avoir empêché la poursuite de la mise en œuvre des normes OTAN. Il est difficile de prédire si l'interopérabilité des FAC pourrait être accrue ou pas sans connaître les normes précises qui n'ont pas été mises en œuvre.

D'après les documents examinés, la plupart des experts du domaine sont d'accord pour dire que l'avenir de l'OTAN dépend du degré d'engagement et de soutien des É.-U. Grâce à son étroite relation opérationnelle avec les É.-U., le Canada devrait continuer de travailler sur l'interopérabilité pour que les deux forces puissent travailler ensemble, au besoin, sans que de l'instruction additionnelle soit nécessaire ou que des modifications doivent être apportées au matériel utilisé.

# 2.4.8 Résultat intermédiaire 3 – Les activités du Programme de contributions à l'OTAN démontrent l'engagement du Canada envers l'OTAN

# Dans quelle mesure le Canada continue-t-il d'être un membre actif de l'OTAN?

L'indicateur suivant a servi à établir les faits à cet égard :

- étendue de l'engagement du Canada envers l'OTAN :
  - o évaluation du financement de l'OTAN au sein de l'Alliance;
  - évaluation qualitative et quantitative des opinions des pays alliés et autres relativement à la contribution du Canada à l'OTAN;
  - o degré de représentation du Canada au sein de la structure de commandement et de l'état-major militaire international de l'OTAN.

SMA(Svcs Ex) 37/47

contre-insurrection et elle a choisi de ne pas aider à l'élaboration de la publication de celui de l'OTAN. De même, un représentant du Centre de guerre navale des Forces canadiennes croyait que même si les données statistiques (26,35 pourcent) pourraient être techniquement précises, toutes les unités de la MRC ont à bord les manuels de tactique maritime pertinents de l'OTAN et pourraient donc être en position d'exécuter entièrement les tactiques.

Rapport final – juillet 2018

Constatation clé 18 : Selon les dossiers de l'OTAN, le Canada a dépensé, en 2015, l'équivalent de 0,98 pourcent de son PIB pour la défense, en comparaison avec la ligne directrice de 2 pourcent qui constitue l'objectif à atteindre d'ici 2024. Le Canada a aussi démontré son engagement envers l'OTAN en acceptant de diriger un groupement tactique multinational de l'OTAN en Lettonie.

Constatation clé 19 : Le MDN et les FAC honorent entièrement leurs engagements de soutien en personnel du Commandement de l'OTAN.

Depuis 2014, le Canada a participé activement, avec ses alliés de l'OTAN, à des mesures visant à maintenir la sécurité et la stabilité en Europe centrale et orientale au moyen d'instruction, d'exercices et d'autres tâches opérationnelles<sup>84</sup>. Le ministre de la Défense nationale a annoncé en juin 2016 que « le Canada fait sa part et joue un rôle de chef de file dans l'OTAN en soutien à la paix et à la sécurité euro-atlantiques »<sup>85</sup>. Lors du sommet de l'OTAN Varsovie 2016, le premier ministre du Canada a annoncé la présence militaire du Canada en Europe la plus importante et la plus longue depuis plus d'une décennie. Par conséquent, le Canada mènera un groupement tactique multinational vigoureux de l'OTAN en Lettonie, devenant l'une des quatre nations-cadres quant à la présence accrue de l'alliance en Europe orientale.

Après le sommet de l'OTAN Newport 2014, le Canada, et d'autres membres de l'Alliance, s'est engagé à inverser la tendance à la baisse que connaissent les budgets de défense, à utiliser de la manière la plus efficace possible les fonds à sa disposition et à favoriser une répartition plus équilibrée des dépenses et des responsabilités. Les membres de l'Alliance ont accepté de continuer à consacrer au moins deux pourcent de leur produit intérieur brut national à la défense; dans le cas des pays qui y consacrent actuellement moins de deux pourcent, ceux-ci ont accepté de se rapprocher, dans les dix années à venir, du niveau de dépense de deux pourcent du produit intérieur brut pour la défense<sup>86</sup>.

Selon les documents examinés et les entrevues menées, la méthode par laquelle les membres de l'OTAN déclarent les dépenses militaires n'est pas uniforme dans toute l'Alliance; par conséquent, comparer les dépenses des pays a toujours représenté un défi. Aujourd'hui, cinq membres de l'OTAN se conforment à la directive de l'OTAN de consacrer au moins deux pourcent de son PIB à la défense<sup>87</sup>. Les facteurs entrant en ligne de compte comprennent la

SMA(Svcs Ex) 38/47

-

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> Gouvernement du Canada, communiqué de presse, « Engagement du Canada relativement aux mesures de l'OTAN en matière de défense et de dissuasion, » juillet 2016,

https://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2016/07/08/engagement-du-canada-relativement-aux-mesures-de-lotan-matiere-de-defense-et-de.

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup> Gouvernement du Canada, communiqué de presse, « Le Canada assume un rôle prépondérant dans le cadre de la présence renforcée de l'OTAN en Europe de l'Est et en Europe centrale », 30 juin 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *Déclaration du sommet du pays de Galles : publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue au pays de Galles*, 2014, paragraphe 14.

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Communiqué du Sommet de Varsovie publié par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Varsovie, juillet 2016, récupéré le 11 octobre 2016. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\_texts\_133169.htm?selectedLocale=fr.

Évaluation du Programme de contributions à l'OTAN

somme d'argent que les pays affectent aux opérations, à l'acquisition d'immobilisation, au personnel et à la gestion des biens immobiliers. Ces différences illustrent la difficulté inhérente à l'utilisation de ce genre de mesure pour calculer les véritables degrés des investissements militaires et du soutien financier, car il incombe à chaque pays faisant rapport de préciser comment les fonds ont été dépensés<sup>88</sup>. Selon les dossiers de l'OTAN, le Canada a dépensé en 2015 l'équivalent de 0,98 pourcent de son PIB pour la défense. Parmi les pays du Groupe des 7, le Canada se classe bon dernier en pourcentage du PIB pour ce qui est des dépenses pour la défense. Actuellement, les efforts se poursuivent en vue de trouver une façon d'évaluer précisément la capacité nationale et les contributions.

Selon les documents examinés et les entrevues menées avec des officiers supérieurs, le degré d'influence de tous les alliés au sein de l'OTAN est, en principe, égal sur le plan stratégique parce que l'Alliance prend toutes ses décisions sur la base du consensus où chaque membre possède un vote égal. Ces décisions, néanmoins, sont souvent fondées sur les conseils de nature militaire fournis par les autorités militaires de l'OTAN composées des deux commandants stratégiques, soit le Commandant suprême des Forces alliées en Europe (SACEUR) et le Commandant suprême allié Transformation (SACT), et du Comité militaire, habilitées par l'étatmajor militaire international du quartier général de l'OTAN. Le degré d'influence au sein des autorités militaires de l'OTAN se situe au niveau des officiers généraux<sup>89</sup> et des colonels, tandis que les niveaux inférieurs contribuent à la capacité de l'OTAN de produire des effets<sup>90</sup>.

Les officiers du programme ont expliqué qu'en 2010 le Canada avait 6 étoiles 91 dans la structure de commandement de l'OTAN; ce nombre a été réduit à 4,5 en 2016<sup>92</sup>. Passer de 6 à 4,5 étoiles<sup>93</sup> signifiait l'élimination d'environ 50 postes de soutien dans la structure de commandement. Au même moment, le Canada annonçait qu'il se retirait des programmes NAEW&C et AGS. Le Canada a aussi annoncé qu'il ne participerait pas à la Force internationale d'assistance à la

SMA(Svcs Ex) 39/47

<sup>88</sup> John Alexander, L'engagement du Canada envers l'OTAN: faisons-nous vraiment notre part?, Revue militaire canadienne, vol. 15, nº 4, Automne 2015.

<sup>89</sup> Les postes d'officiers généraux au sein des deux commandements (SHAPE et ACT ou SACEUR et SACT) sont répartis parmi les pays en fonction de leur part de l'enveloppe de financement en commun de l'Alliance. Selon cette formule, le Canada pourrait se voir attribuer à peu près 11 étoiles, pour environ 6 pourcent de l'enveloppe budgétaire commune de l'Alliance. Les étoiles constituent la façon dont l'OTAN calcule le nombre d'officiers généraux dans sa structure de commandement (un bgén équivaut à 1 étoile, un mgén à 2 étoiles, un lgén à 3 étoiles et un gén à 4 étoiles). Chaque étoile s'accompagne de l'obligation de remplir une tranche verticale d'environ 35 postes, répartis sur toute la structure de grades, du colonel au caporal.

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup> Source : Entrevues avec des officiers supérieurs à l'OTAN.

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Le système d'étoiles fonctionne de la façon suivante : un bgén équivaut à 1 étoile, un mgén à 2 étoiles, un lgén à 3 étoiles et un gén à 4 étoiles. Chaque étoile s'accompagne de l'obligation de remplir une tranche verticale d'environ 35 postes, répartis sur toute la structure de grades, du colonel au caporal.

<sup>&</sup>lt;sup>92</sup> Le Canada a droit à 11 étoiles et a reçu une offre initiale de 9 étoiles.

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> Le Canada a 4,5 étoiles dans la structure de commandement de l'OTAN, aucune étoile dans l'État-major militaire international, et remplira le poste de commandant du Collège de défense de l'OTAN à partir d'avril 2017 (ce qui représente 3 étoiles).

sécurité (FIAS) <sup>94</sup> et à la mission Resolute Support<sup>95</sup>. Inversement, le Canada a honoré entièrement ses engagements de soutien en personnel du Commandement de l'OTAN pour prévenir toute atteinte à sa réputation. Il a été mentionné que certains alliés ne respectent pas cette exigence.

Les postes d'officiers généraux au sein de l'état-major militaire international de l'OTAN sont très prisés et, contrairement à la structure de commandement, ces postes sont des postes élus et ne sont pas accompagnés de l'obligation de fournir du personnel de soutien<sup>96</sup>. Certains alliés européens préparent des candidats pour ces postes et ont des officiers dont l'OTAN constitue le parcours de carrière principal. Cinq élections ont eu lieu l'an dernier et le Canada n'a mis en candidature qu'un candidat pour une élection. Il a été mentionné que le Canada aurait besoin d'un plan délibéré avant de mettre en candidature un officier général pour un poste au sein de l'état-major militaire international.

La décision d'accepter un nombre réduit de postes à étoiles a été prise après de prudentes délibérations en raison du coût élevé des affectations à l'extérieur du Canada, non seulement le coût des officiers généraux mais aussi les coûts des postes du personnel de soutien imposé par la structure de commandement de l'OTAN. Ce compromis négatif de capacité réduite pourrait mener à une réduction de la capacité de formuler les conseils au sein de l'Alliance. Toutefois, si l'on se fie aux entrevues avec des officiers du programme et des représentants internationaux, le Canada est toujours reconnu pour la qualité de ses gens plutôt que pour leur nombre. Étant donné que le Canada a travaillé étroitement avec des pays aux vues analogues aux siennes dans des comités et groupes de travail de l'OTAN, il a été noté que cette méthode de participation fonctionnait relativement bien.

L'OTAN examine régulièrement sa structure de commandement et la négociation pour la répartition des étoiles entre les pays s'effectue au cours de cet examen. Il serait certainement judicieux d'approcher le prochain examen de façon délibérée et d'avoir à l'esprit une cible d'étoile précise qui correspondrait à l'ambition nationale du Canada et aux coûts-avantages de faire partie de l'alliance de l'OTAN.

### 2.5 Rendement - Preuve de l'efficience et de l'économie

La section qui suit examine dans quelle mesure le Programme de contributions à l'OTAN permet d'optimiser les ressources en utilisant les moyens les plus appropriés, efficients et économiques pour atteindre les résultats escomptés. L'efficience a pour définition « produire le plus grand nombre possible d'entrants au moyen d'un degré déterminé d'intrants ». L'économie a pour définition « utiliser la quantité minimale de ressources pour obtenir les résultats escomptés »<sup>97</sup>.

SMA(Svcs Ex) 40/47

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> L'OTAN a pris la direction de la FIAS en Afghanistan le 11 août 2003. Le processus de transition s'est achevé et les forces afghanes ont assumé l'entière responsabilité de la sécurité à la fin de l'année 2014, au terme de la mission de la FIAS. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\_69366.htm?selectedLocale=fr.

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup> La mission Resolute Support a été lancée le 1<sup>er</sup> janvier 2015 dans le but de poursuivre les activités d'instruction, de conseil et d'assistance au profit des forces et des institutions de sécurité afghanes. Récupéré le 21 octobre 2016. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\_69366.htm?selectedLocale=fr.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> Les mises en candidatures sont volontaires et les candidats sont élus par le Comité militaire en fonction du mérite, même si le Comité est conscient du besoin d'équilibrer la représentation nationale au sein de l'état-major.

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor, 1<sup>er</sup> avril 2009.

L'économie examine également si les ressources affectées au Programme sont raisonnables et viables.

L'équipe d'évaluation s'est demandé si des processus et mécanismes étaient en place pour gérer les ressources utilisées par le Programme de contributions à l'OTAN entre les AF 2010-2011 et 2015-2016 et assurer leur efficience et leur économie.

#### 2.5.1 Preuve d'efficience

Les moyens les plus efficaces et efficients sont utilisés pour exécuter le Programme de contributions à l'OTAN.

Les indicateurs suivants ont servi à établir les faits à cet égard :

- la répartition des ressources est optimisée :
  - o le processus de financement de l'OTAN et son effet sur la gestion du programme par le MDN;
  - o l'évitement des coûts résultant de la participation à des activités de l'OTAN;
  - o les occasions d'améliorer l'efficacité et l'optimisation des ressources.

Constatation clé 20 : Afin de traiter de la gestion du financement de l'OTAN, le SMA(Fin) optimise le mieux possible l'utilisation des ressources à l'aide d'informations financières historiques et des tendances.

### 2.5.1.1 La répartition des ressources est optimisée

#### Processus de financement

Périodiquement au cours de l'AF, le gestionnaire de programme du Programme de contributions reçoit des demandes de contributions des divers comités de l'OTAN qui gèrent les activités auxquelles le Canada participe. Chaque année, le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources recommande pour approbation par le NAC un plan global à moyen terme des ressources qui établit les plafonds financiers pour l'année suivante et les montants planifiés pour les quatre prochaines années. Le plan quinquennal à moyen terme des ressources établit les paramètres dans lesquels le Comité des investissements et le Comité du budget de l'OTAN supervisent la préparation et l'exécution de leurs budgets et plans respectifs. La formule du partage des coûts, fondée sur le PIB, limitée à 22 pourcent pour les É.-U., acceptée par tous les pays membres, est appliquée au budget et les pays sont invités périodiquement à s'acquitter de leurs contributions à l'OTAN.

L'évaluation a montré que le SMA(Fin), lorsqu'il gère le Programme des contributions, doit prendre en considération un certain nombre de questions en vue de planifier les prochaines contributions. L'AF de l'OTAN commence en janvier et s'étend jusqu'en décembre et celle du MDN, d'avril à mars. Afin de gérer cette incongruité, le SMA(Fin) utilise des données financières historiques afin de prédire les demandes de contributions qui ne font pas partie de l'AF actuelle de l'OTAN. Les tendances financières de l'OTAN sont aussi utilisées pour planifier les prochaines contributions lorsqu'une entente de partage des coûts vient à échéance et

SMA(Svcs Ex) 41/47

pour planifier les contributions des années à venir. Les budgets de l'OTAN surestiment souvent les dépenses prévues; en gérant le Programme des contributions de cette façon, le MDN ne réserve pas plus de fonds que nécessaire pour le Programme de contributions. Finalement, le SMA(Fin) doit exécuter une analyse de sensibilité du change afin de développer un éventail de valeurs d'apport potentielles qui tient compte des fluctuations du taux de change lors de la conversion des dollars canadiens en euros.

Le SMA(Fin) veille à ce que les demandes de contributions relèvent du champ d'application de la présentation au Conseil du Trésor pour le Programme de contributions et soient conformes aux montants convenus par le Canada et d'autres membres de l'OTAN. OTANB, à titre de représentant du budget militaire et du NSIP au sein des comités, peut transmettre la position du Canada sur le financement de l'OTAN; parce que les décisions sont prises par consensus, le MDN n'a pas le contrôle absolu sur le financement requis par l'OTAN. Le gestionnaire du programme consigne toutes les demandes de contributions et les compare à celles des années précédentes pour s'assurer que les dépenses sont sur la bonne voie. Si une lettre d'appel prévue est manquante, le gestionnaire du programme travaillera avec OTANB pour inciter l'activité précise de l'OTAN à publier une lettre d'appel qui permettra au SMA(Fin) de garder les dépenses du programme sur la bonne voie. Le gestionnaire du programme, OTANB et le SMA(Pol) travaillent en étroite collaboration tout au long de l'année afin de veiller à ce que les contributions au budget militaire et au NSIP se trouvent aux niveaux prévus et afin d'anticiper et de planifier les prochains changements de financement. Pour les activités secondaires, le gestionnaire de programme consulte le personnel du MDN qui participe à ces activités au cours de la mise à jour annuelle des niveaux de référence afin de veiller à ce que toute demande d'augmentation de financement soit nécessaire. Cette révision rigoureuse des demandes de financement est nécessaire selon le processus de vérification de l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques. Le gestionnaire du programme doit examiner le financement demandé pour veiller à ce qu'il soit fondé sur des dépenses admissibles.

Il existe un certain nombre de facteurs liés à la gestion financière de l'OTAN qui ont une incidence sur la planification financière du Programme de contributions par le MDN. La surestimation des dépenses prévues se produit souvent lors de la planification de la fin progressive des opérations; des économies sont prévues, mais elles ne se matérialisent jamais. Le coût opérationnel de nouvelles capacités peut aussi être supérieur à ce que l'OTAN prévoit et entraîner une augmentation des contributions au-delà de ce qui était prévu. Le rapport du Collège international des commissaires aux comptes sur le NSIP a recensé des dépenses uniformes sous les plafonds approuvés et des dépassements de coûts dans des projets individuels<sup>98</sup>. Dans le cas des fonds du budget militaire qui ne sont pas dépensés au cours de l'AF prévue, les règlements financiers de l'OTAN permettent de reporter ces fonds à une année ultérieure – jusqu'à deux ans<sup>99</sup>. Après ce délai, le SMA(Fin) demande que ces contributions soient remboursées. Dans le

SMA(Svcs Ex) 42/47

-

<sup>&</sup>lt;sup>98</sup> OTAN, CICC, Rapport spécial du Collège international des commissaires aux comptes de l'OTAN sur la nécessité de réformer la gouvernance du Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité, 11 juin 2015, http://www.nato.int/issues/iban/performance\_audits/150716-nsip-fr.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> OTAN, *NATO Financial Regulations and Financial Rules and Procedures*, http://www.nato.int/nato\_static\_fl2014/assets/pdf/pdf\_2016\_03/20160316\_2016-nfr-nfp.PDF.

cas du NSIP, des rajustements aux demandes de contributions sont faits tous les trimestres pour tenir compte de la sous-utilisation.

# L'évitement des coûts par l'intermédiaire du programme

Constatation clé 21 : Un certain nombre d'activités du Programme de contributions à l'OTAN offrent des avantages au MDN et aux FAC en donnant accès à des capacités et de l'expertise incomparables. L'évaluation a mis en lumière des occasions d'améliorer et d'optimiser la participation du MDN et des FAC dans d'autres activités du programme afin de tirer pleinement profit de leurs résultats.

Au cours d'entrevues avec des intervenants de l'OTAN au sein du MDN, il a été signalé qu'un certain nombre d'activités secondaires permettaient au Ministère d'éviter des coûts. Des activités secondaires, comme les FORACS et le MSIAC, ont fourni au MDN et aux FAC des capacités qu'il serait difficile de se procurer et d'utiliser, ainsi que des compétences qu'il serait difficile d'acquérir soi-même. Une personne interviewée, notamment, a informé l'équipe d'évaluation qu'aucun pays ne dispose de la série de capacités navales d'essais offertes par les FORACS. La contribution du MDN et des FAC aux FORACS permet d'avoir un mot à dire dans le développement des installations d'essai, d'avoir accès aux polygones des FORACS et à des frais d'utilisation réduits pour ceux-ci. Si les contributions au programme cessaient, la Marine pourrait toujours avoir accès aux installations des FORACS, mais à un coût quotidien supérieur et sans avoir de garantie que les polygones seraient libres pour un non membre. L'adhésion au MSIAC offre au MDN et aux FAC « un accès direct au personnel de soutien technique du MSIAC, à ses bibliothèques à usage restreint et aux bases de données qui y sont associées » pour une contribution annuelle moyenne de 117 735 \$. « L'information sur la sécurité des explosifs contenue dans ces ressources serait autrement impossible ou extrêmement difficile à obtenir par d'autres moyens <sup>100</sup>. » De 2010 à 2015, le Canada a soumis un total de 30 questions au MSIAC et a reçu des réponses documentées. L'élaboration de ces réponses aurait nécessité un important investissement si le Canada n'avait pas été un membre actif de l'OTAN.

#### Occasions d'améliorer l'efficacité grâce à un usage accru des extrants des programmes

**Constatation clé 22 :** Le MDN et les FAC ne peuvent accéder à des marchés communs de carburant par l'intermédiaire du programme de la NSPA en raison des politiques sur les marchés du Conseil du Trésor. Des améliorations aux politiques sur les marchés pourraient engendrer des économies.

Le MDN et les FAC pourraient éviter des coûts et améliorer l'efficacité en utilisant au maximum les capacités et services offerts par les programmes secondaires comme le CJOS, le MSIAC et la NSPA. Utiliser davantage le CJOS ne comporte aucun coût parce que le Canada contribue déjà à ses coûts de fonctionnement. À titre de membre du CJOS, il est permis au Canada de soumettre

SMA(Svcs Ex) 43/47

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup> Canada, ministère de la Défense nationale, *Rapport annuel du Directeur – Réglementation des explosifs et munitions 2014*.

des demandes de soutien au Centre. Le Canada n'a soumis que trois demandes officielles depuis 2010 et, par conséquent, a perdu des occasions de profiter directement de l'expertise du Centre. Les autres pays membres soumettent, en moyenne, une ou deux demandes par année, mais ce nombre a augmenté en 2016; par exemple, deux pays ont soumis quatre demandes chacun. Il a été signalé que, même si le Canada soumet des questions au MSIAC, les extrants du Centre pourraient être utilisés davantage au sein du Ministère en vue d'accroître la valeur de cette activité secondaire.

Le MDN contribue financièrement à la NSPA, une agence qui établit des marchés de carburant pour utilisation au cours des opérations de l'OTAN. Les intervenants de l'OTAN au sein du MDN ont noté que depuis 2014, les FAC n'ont plus accès à ces marchés de carburant par l'intermédiaire de la NSPA. Au lieu de cela, les FAC doivent passer des marchés de carburant seules au lieu de profiter d'un marché de groupe avec d'autres pays de l'OTAN. Ce problème est causé par les politiques du Conseil du Trésor qui estime que les marchés passés avec la NSPA constituent des marchés à fournisseur unique. Ne pas pouvoir exploiter les marchés de carburant de la NSPA entraîne des coûts pour les FAC parce qu'elles doivent faire un appel d'offres distinct pour des marchés de carburant; le carburant est aussi plus coûteux lors de la passation d'un marché par un seul pays au lieu d'un marché de groupe. Examiner le processus de passation des marchés de la NSPA pour l'harmoniser avec les politiques du Conseil du Trésor et chercher éventuellement à renforcer le pouvoir de passation de marchés du MDN pourrait permettre au MDN et aux FAC de tirer parti des contrats du groupe de la NSPA, permettant ainsi d'économiser temps et argent.

Le MDN et les FAC pourraient prendre en considération d'arrêter de contribuer à certains programmes secondaires; néanmoins, cela mènerait non seulement à la perte d'accès à de l'expertise et à des renseignements stratégiques, mais aussi à de précieuses relations avec d'autres pays de l'OTAN. Il est difficile de quantifier la valeur du maintien de bonnes relations avec d'autres pays, mais les contributions totales aux programmes secondaires, lorsqu'on les compare au budget du Ministère (0,01 pourcent en 2015-2016), devraient être utilisées pour démontrer que maintenir des relations au moyen du Programme de contributions à l'OTAN constitue une utilisation judicieuse des ressources.

#### 2.5.2 Preuve d'économie

Les ressources allouées au Programme de contributions de l'OTAN sont-elles raisonnables, économiques et viables?

#### Les indicateurs suivants ont servi à établir les faits à cet égard :

- comparaison entre le budget du Programme des contributions à l'OTAN et le budget ou les tendances des contributions du MDN à l'OTAN;
- partage des coûts et comparaison des contributions du Canada à l'OTAN avec celles d'autres pays de l'OTAN;
- optimisation des ressources.

SMA(Svcs Ex) 44/47

# Comparaison entre le budget du Programme des contributions à l'OTAN et le budget ou les tendances des contributions du MDN à l'OTAN

Constatation clé 23 : Les contributions à l'OTAN du MDN et des FAC sont passées de 230 millions \$ en 2010-2011 à 130 millions \$ en 2015-2016. Un des facteurs qui a contribué à cette réduction a été le retrait du MDN et des FAC du groupe d'acquisition NAEW&C et AGS. Le Canada est au sixième rang pour le partage des coûts du budget militaire et du NSIP, en comparaison avec d'autres membres de l'OTAN.

(000 \$)	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Total des six années
Contributions à l'OTAN	233 176	171 239	151 970	137 729	108 206	130 769	933 088
% de variation par rapport à l'année précédente		-26,6	-11,3	-9,4	-21,4	20,9	
Dépenses réelles du Ministère	20 298 257	20 218 758	19 978 190	18 764 374	18 453 938	18 666 073	116 379 591
Pourcentage des dépenses totales du Ministère	1,15	0,85	0,76	0,73	0,59	0,70	0,80

Tableau 3. Tendances des dépenses du Programme de contributions et des dépenses du Programme en pourcentage du budget du MDN.

**Source :** Dépenses réelles du MDN tirées des rapports ministériels sur le rendement 2010-2011 à 2014-2015. Contributions à l'OTAN de Comptes publics du Canada.

Au cours de l'AF 2015-2016 les dépenses pour le Programme de contributions à l'OTAN étaient de presque 131 millions \$. Les contributions à l'OTAN, qui étaient de 233 millions \$ au cours de l'AF 2010-2011, ont diminué annuellement à un taux moyen de 9,6 pourcent. La diminution des dépenses est principalement due au retrait du Canada du programme NAEW&C et du programme d'acquisition AGS ainsi qu'à une diminution du coût des missions et des opérations de l'Alliance – surtout des activités en Afghanistan. Cette diminution a été inversée en 2015-2016 en raison de changements au contexte de sécurité et l'arrivée en service de nouvelles capacités (ACCS et AGS); une augmentation des coûts est prévue au cours des prochaines années.

Des réductions des dépenses se sont aussi produites sur le plan de programmes secondaires plus petits au cours de la période d'évaluation de six ans. Les diminutions des contributions ont aussi été causées par des fonds non dépensés qui ont été reportés à l'année suivante; les reports peuvent être utilisés pour réduire les contributions futures à une activité de l'OTAN. Les augmentations des contributions peuvent être attribuées à un certain nombre de facteurs, y compris à des augmentations du rythme des opérations et le coût d'exploitation de nouvelles capacités.

SMA(Svcs Ex) 45/47

Depuis quelques années, le MDN a négocié les plafonds du budget militaire et du NSIP sur la base d'une croissance nominale nulle. Cette position est fondée sur la décision du Conseil du Trésor (1994) qui oblige le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international – maintenant AMC – à limiter la croissance des budgets des organisations internationales. Les plafonds des budgets ont augmenté, de concert avec une augmentation des activités et des capacités de l'OTAN liées au nouveau contexte de sécurité<sup>101</sup>. Par conséquent, le MDN et les FAC ont abandonné la position de la croissance nominale nulle et le SMA(Fin) prévoit une augmentation des contributions à l'OTAN.

# 2.5.2.2 Partage des coûts et comparaison avec d'autres pays

L'OTAN utilise une formule pour établir le pourcentage de la contribution de chacun des pays au budget militaire de l'OTAN et au NSIP<sup>102</sup>. La formule utilise le revenu national brut d'un pays, les taux de change actuels et la parité des pouvoirs d'achat pour établir leur part des coûts. Les É.-U. sont une exception et leur part des coûts a été limitée à un peu plus de 22 pourcent en 2016. Cette formule fait que la part des coûts du Canada pour les activités principales de l'OTAN fluctue avec la performance économique du pays. Le tableau suivant montre la comparaison entre les coûts du Canada pour le budget militaire et le NSIP et ceux d'autres membres de l'OTAN au cours des six dernières années. La contribution du Canada à l'OTAN est la sixième en importance, avec une part des coûts de 6,61 pourcent en 2016 qui augmente de façon graduelle depuis 2010 en raison de la bonne croissance économique du Canada depuis ce temps et de l'application progressive d'une nouvelle formule de partage des coûts fondée sur le revenu national brut et la parité des pouvoirs d'achat.

	2010	2012	2014	2016	% de variation de 2010 à 2016
ÉU.	21,75	22,20	22,20	22,15	1,8
Allemagne	15,54	14,89	14,64	14,65	-6,0
France	11,62	11,17	10,97	10,63	-9,3
RU.	11,55	11,17	10,48	9,85	-17,3
Italie	9,02	8,65	8,73	8,41	-7,2
Canada	5,50	5,94	6,09	6,61	16,8
Espagne	4,56	4,89	5,22	5,78	21,1
Turquie	3,14	3,68	4,13	4,39	28,5
Pays-Bas	3,35	3,29	3,27	3,18	-5,4

Tableau 4. Contribution du Canada au partage des coûts du budget militaire et du NSIP. Le partage des coûts des pays membres de l'OTAN, les neuf plus importants en termes de PIB, pour le budget militaire et les composants du NSIP qui sont financés par 28 pays.

**Source :** Document OTAN AC/335-N(2015)0038 : Resource and Policy Planning Board cost share arrangements for Civil Budget, Military Budget and OTAN Security Investment Programme and Cost Shares from 1955-2014 document fourni à l'évaluation du SMA(Fin).

SMA(Svcs Ex) 46/47

\_

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> OTAN, Communiqué du Sommet de Varsovie, paragraphes 33 à 35.

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> OTAN, Bureau de la planification et de la politique générale des ressources, « Cost share arrangements for the Civil Budget, Military Budget, and the OTAN Security Investment Program », 16 septembre 2015.

# 2.5.2.3 Perception que les avantages et résultats des activités de l'OTAN valent les ressources affectées au Programme – Optimisation des ressources

Les experts interviewés s'entendaient pour dire que le montant du financement contribué par le MDN à l'OTAN est raisonnable compte tenu des avantages que procure la participation à l'OTAN au Ministère.

Quoique le niveau actuel des contributions à l'OTAN ait été jugé acceptable, il a été aussi convenu qu'un investissement additionnel entraînerait des avantages de plus, comme une plus grande influence au sein de cet organisme de prise de décision. Les contributions non financières entraînent aussi des avantages de plus. Le MDN et les FAC reçoivent donc un service de valeur en contrepartie des fonds dépensés avec le Programme de l'OTAN; si on recherche plus d'avantages, il faudra investir plus dans l'OTAN.

Certaines personnes interviewées étaient préoccupées par le fait que le Canada ne bénéficie pas d'investissements pour les infrastructures de l'OTAN. Toutefois, le Canada bénéficie des investissements de l'OTAN outre-mer. Par exemple, l'infrastructure de l'OTAN sera très utile à l'engagement du Canada en Lettonie.

SMA(Svcs Ex) 47/47

# Annexe A - Plan d'action de la direction

#### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Examiner et mettre activement en œuvre les STANAG de l'OTAN, le cas échéant.

# Mesures prises par la direction

Cmdt de l'AC: L'Armée canadienne (AC) a déjà fait des progrès importants en ratifiant et en mettant en œuvre un pourcentage appréciable de STANAG de l'OTAN, surtout pour ce qui touche à la doctrine et au matériel. L'AC a publié sa directive sur l'interopérabilité en septembre 2016 avec pour objectif de coordonner et d'orienter les résultats et les produits qui contribuent à l'interopérabilité des opérations terrestres avec nos alliés. La priorité numéro un de cette directive est d'augmenter l'interopérabilité avec ses alliés de l'OTAN en ratifiant et en mettant en œuvre les STANAG de l'OTAN. L'AC continuera de contribuer activement à la mise en œuvre et au développement des STANAG de l'OTAN pour assurer son interopérabilité au cours des opérations terrestres futures.

**Cmdt de la MRC :** La MRC soutient la mise en œuvre et l'examen des STANAG de l'OTAN et la tâche sera exécutée en fonction des priorités et des ressources disponibles.

Cmdt de l'ARC: Le cmdt de l'ARC reconnaît l'importance des STANAG pour l'interopérabilité avec les alliés de l'OTAN. Plus de ressources seront affectées à la mise en œuvre des STANAG au sein de l'Aviation ainsi qu'au sein des groupes de travail de l'OTAN. L'augmentation des ressources permettra à l'Aviation de faire ce qui suit:

- 1) lier officiellement la doctrine existante aux STANAG de l'OTAN et faire rapport de la mise en œuvre de ces STANAG;
- 2) faire rapport des STANAG de l'OTAN qui n'ont pas été ou qui ne seront pas mis en œuvre ainsi que les raisons pour cela;
- 3) examiner le taux de mise en œuvre des STANAG de l'OTAN du Canada et le comparer au taux de mise en œuvre d'avril 2017.

**BPR**: cmdt AC, cmdt MRC, cmdt ARC

**BC**: REPMILCAN

Date cible: le 31 mars 2019

SMA(Svcs Ex) A-1/4

#### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

2. Établir un poste de coordination stratégique au sein du SMA(Pol) qui aura pour rôle d'offrir une approche consolidée visant à donner l'accès à des renseignements cohérents aux N1 et à améliorer la sensibilisation face à une plus grande participation du MDN et des FAC au sein de l'OTAN.

## Mesures prises par la direction

Le SMA(Pol) est d'accord avec cette recommandation et est déjà à un stade avancé de mise en œuvre d'un plus vaste rôle de coordination au sein du Ministère afin de faciliter les relations de l'OTAN avec les N1. En novembre 2017, le SMA(Pol) a convoqué et facilité la première réunion d'une série de réunions entre le N1 et OTANB et le chef de mission. La réunion a été bien perçue et se tiendra dorénavant deux fois par année. De plus, le SMA(Pol) continuera de tenir des réunions de coordination OTAN ordinaires au niveau des directeurs et des directeurs adjoints. L'objectif de ces réunions est de rassembler les personnes du Ministère qui ont des relations avec l'OTAN, de veiller à ce que les renseignements soient échangés entre les N1 et la délégation à Bruxelles, qu'OTANB distribue les bons rapports aux bonnes personnes. Les directeurs et les directeurs adjoints auront la responsabilité des breffages aux échelons supérieurs de leur chaîne de commandement respective. La dernière rencontre a eu lieu le 23 janvier.

Finalement, le SMA(Pol) élaborera une trousse de renseignements standard qui peut être utilisée par les N1 qui se déplacent pour des réunions de l'OTAN. La trousse comprendra des rapports standard, p. ex., sommaire des réunions des ministres de la défense (DEFMIN) de l'OTAN, pour assurer que les N1 ont accès aux discussions de niveau supérieur récentes sur les intérêts globaux et les positions du Canada au sein de l'OTAN. OTANB mettra la trousse à jour à la suite de chaque DEFMIN.

Le SMA(Pol) examinera régulièrement l'efficacité de ces trois initiatives et son rôle à titre de coordonnateur des relations avec l'OTAN.

**BPR**: SMA(Pol)

**BC**: SMA(Fin), VCEMD

Date cible: avril 2018

# Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Continuer de fournir du financement par l'intermédiaire du Programme de contributions à l'OTAN aux programmes principaux et secondaires pour les membres de l'OTAN; cependant, à partir de maintenant, développer des processus qui permettront au MDN et aux FAC de surveiller ou d'examiner l'ensemble des résultats des programmes principaux et secondaires. Cela fournira une perspective holistique du programme et aidera aussi à établir quelles activités secondaires du programme pourraient être financées au cours du prochain cycle du programme, par l'intermédiaire du Programme de contributions à l'OTAN.

SMA(Svcs Ex) A-2/4

Le MDN utilisera le Comité des capacités de la défense (CCD) pour surveiller et examiner les résultats des programmes principaux et secondaires puisque que l'OTAN est directement liée aux possibilités de défense. Étant donné que le CCD a déjà pour tâche de déterminer la priorité et l'ordre des demandes en capitaux à long terme par rapport à la chaîne d'approvisionnement, il peut aussi établir quelles activités des programmes principaux et secondaires seront financées au cours du prochain cycle de programme.

**BPR**: SMA(Fin)

**BC**: SMA(Pol), VCEMD

**Date cible :** juillet 2018

#### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

4. Développer des mécanismes qui rendront accessibles aux employés du MDN et aux membres des FAC les renseignements des programmes de l'OTAN (extrants et résultats).

## Mesures prises par la direction

Le SMA(Fin) présentera les renseignements relatifs au Programme de contributions à l'OTAN au Directeur – Intégration de la structure qui inclura les renseignements pour publication dans le Guide d'acquisition de la Défense (GAD). En conséquence, le GAD améliorera les efforts d'aide à l'industrie avec des marchés potentiels et harmonisera la participation des industries canadiennes à des marchés potentiels de l'OTAN.

**BPR**: SMA(Fin)

**Date cible :** juillet 2018

#### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

5. Améliorer les efforts déployés pour aider les entreprises à obtenir des marchés potentiels selon la Stratégie d'engagement mondial (MDN, 2016) et la Politique des retombées industrielles et technologiques (2014) en vue d'harmoniser la participation des entreprises du Canada avec des marchés potentiels de l'OTAN.

#### Mesures prises par la direction

Afin de maximiser les retombées industrielles pour les entreprises du Canada au moyen d'occasions d'exportation, le SMA(Mat) et Directeur général – Programmes internationaux et industriels (DGPII) s'efforceront de réorienter les ressources de soutien à l'industrie aux endroits où l'industrie canadienne a prouvé qu'elle a un avantage comparatif pour remporter des marchés de l'OTAN. Puisque la majeure partie des marchés de l'industrie canadienne avec l'OTAN sont conclus par l'intermédiaire de la NSPA, le SMA(Mat) et le DGPII s'efforceront de relocaliser les ressources du NATEX à la NSPA afin d'adapter les ressources à la demande. Le SMA(Mat) et le DGPII collaboreront avec le VCDS/MILREP pour examiner le degré de soutien nécessaire de Bruxelles afin d'atténuer toute lacune résiduelle à la NCIA.

SMA(Svcs Ex) A-3/4

Le SMA(Mat) et le DGPII renforceront la collaboration du NATEX avec les agences de développement régional d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada et la direction générale des retombées industrielles et technologiques afin de promouvoir la participation de l'industrie canadienne aux programmes de l'OTAN et d'explorer les occasions d'exportation avec les pays de l'OTAN. Aussi, le NATEX utilisera son réseau de plus de vingt officiers de liaison qui travaillent à la NSPA afin de promouvoir les capacités des industries canadiennes de la défense et de les mettre en relation avec la Corporation commerciale canadienne lorsque leurs pays respectifs souhaitent se procurer des biens et services du Canada.

La date cible de décembre 2017 vise la confirmation d'un nouvel officier en place à la NSPA, un plan d'atténuation pour la NCIA à Bruxelles, un plan d'activités de liaison avec Innovation, Sciences et Développement économique Canada et la Corporation commerciale canadienne.

**BPR**: SMA(Mat)

**BC**: SMA(Fin)

Date cible: décembre 2017

# Annexe B – Méthodologie et limitations de l'évaluation

# 1.0 Méthodologie

L'équipe d'évaluation a eu recours à de multiples éléments de preuve ainsi qu'à des méthodes de recherche qualitatives et quantitatives complémentaires comme moyens de garantir que la fiabilité de l'information et des données appuie les constatations de l'évaluation. Pour garantir la validité des données saisies à l'aide de diverses méthodes, les évaluateurs ont utilisé une approche de triangulation des données. La méthodologie a établi une approche uniforme pour la collecte et l'analyse des données à l'appui des constatations, des conclusions et des recommandations de l'évaluation. À partir des preuves obtenues des sources disponibles, l'équipe d'évaluation a examiné l'atteinte des résultats escomptés ainsi que l'efficience et les économies du Programme de contributions à l'OTAN afin de dresser un portrait équilibré de la pertinence et du rendement du Programme. On a mis en corrélation les renseignements et les données avec chaque question de l'évaluation et les indicateurs correspondants.

# 1.1 Aperçu des méthodes de collecte des données

Les méthodes de collecte des données ont été choisies en fonction des données requises pour tenir compte des indicateurs de rendement dans le tableau d'évaluation (<u>Annexe D</u>). Les méthodes de collecte des données suivantes ont été utilisées pour recueillir des données qualitatives et quantitatives pour l'évaluation :

- examen de la documentation:
- entrevues avec des informateurs clés;
- opinions d'experts;
- analyse des recherches comparatives avec les alliés;
- examen des données administratives et financières.

#### 1.2 Détails sur les méthodes de collecte des données

#### 1.2.1. Examen de la documentation

On a réalisé un examen de la documentation préliminaire dans le cadre de l'étape de planification de l'évaluation afin d'acquérir une compréhension générale du Programme de contributions à l'OTAN. Un examen complet des documents a été entrepris dans le cadre de la phase de déroulement de l'évaluation; celui-ci était axé sur la pertinence et le rendement du Programme de contributions à l'OTAN.

Les documents suivants ont été examinés au cours de l'étape de planification et d'exécution de l'évaluation :

- les sites Web du gouvernement et de l'OTAN;
- les documents du gouvernement : le budget, les politiques et directives du Conseil du Trésor, la Stratégie de défense Le Canada d'abord, la lettre de mandat du ministre, le rapport du Comité permanent, les communiqués de presse;
- les documents du MDN : le rapport sur les plans et les priorités, les rapports ministériels sur le rendement, l'environnement de la sécurité de l'avenir, la Stratégie d'engagement

SMA(Svcs Ex)
B-1/3

mondial, l'évaluation antérieure du Programme de contributions à l'OTAN, la lettre du vice-chef d'état-major de la défense (VCEMD), le rapport du NATEX;

- les documents de l'OTAN : les documents des réunions des comités, les communiqués des sommets, le concept stratégique, les rapports du CICC, le rapport annuel du Secrétaire général;
- les documents légaux : le Traité de l'Atlantique Nord, 1949, la *Loi sur la défense nationale*;
- les articles de journal, les rapports et les études externes, les articles de presse : la Revue militaire canadienne, le Journal of Military and Strategic Studies, le Canadian Global Affairs Institute, l'Institut de la Conférence des associations de la défense, La Presse canadienne.

#### 1.2.2 Entrevues avec des informateurs clés

Des entrevues ont été réalisées en personne ou par téléphone. Les personnes interviewées avaient reçu au préalable un guide. Au cours de l'entrevue, des questions additionnelles ont été posées. Les évaluateurs prenaient des notes durant les entrevues, avec le consentement des personnes interviewées, les ont transcrites et les ont comparées afin de produire un rapport commun.

Au cours de l'analyse de l'évaluation, le gestionnaire de programme, qui relève du SMA(Fin), a été interviewé trois fois, les membres d'OTANB quatre fois, le personnel du programme du SMA(Pol) une fois. Douze BPR des programmes secondaires ont été interviewés une fois. Des entrevues ont aussi été menées avec deux présidents de comités internationaux de l'OTAN, trois universitaires, deux intervenants de l'industrie et d'autres employés du MDN et des membres des FAC qui exerçaient des fonctions liées à la participation du Canada à l'OTAN.

#### 1.2.3 Opinions d'experts

Quatre universitaires qui ont publié des travaux axés sur l'OTAN ont été interviewés au cours de l'évaluation afin de discuter de leurs vues sur la place du Canada dans l'OTAN.

#### 1.2.4 Analyse des recherches comparatives avec les alliés

On a demandé des renseignements aux alliés internationaux afin de comparer diverses facettes de la gestion du Programme de contributions à l'OTAN comme la structure de gestion, la taille de l'effectif et la participation de l'industrie. Les renseignements ont été recueillis lors d'entrevues et par courriel.

#### 1.2.5 Examen des données administratives et financières

Les données financières relatives au Programme de contributions à l'OTAN ont été examinées afin d'établir le degré d'efficacité et d'économie des activités du Programme. Les données, qui couvrent les AF 2010-2011 à 2014-2015, ont été extraites de bon nombre de feuilles Excel officielles, provenant du Système d'information de la gestion des ressources de la défense, et non officielles, provenant du SMA(Fin) de suivi des dépenses du programme, de systèmes et de rapports.

SMA(Svcs Ex)

B-2/3

### 2.0 Limitations

Comme pour toutes les évaluations, celle du Programme de contributions à l'OTAN a également ses limitations.

Le tableau B-1 présente les limitations et les stratégies d'atténuation employées au cours de l'évaluation du Programme de contributions à l'OTAN.

Limitation	Stratégie d'atténuation
Faire une distinction entre le Programme de contributions à l'OTAN et la participation à l'OTAN du MDN et des FAC dans son ensemble.  Le but de cette évaluation était d'évaluer les paiements de transfert faits à l'OTAN par le MDN et les FAC. Toutefois, les paiements de transfert ne constituent qu'une petite partie de la participation du MDN et des FAC à l'OTAN. À certains moments, il était difficile pour l'équipe d'évaluation d'établir quelles activités pouvaient être directement attribuées au Programme de contributions. La plupart des intervenants interviewés ignoraient aussi la distinction entre les contributions faites à l'OTAN et aux autres activités de l'OTAN.	L'équipe d'évaluation a été très prudente au cours de l'étape de délimitation de l'étendue de l'évaluation afin d'établir quels étaient les extrants et les résultats du Programme de contributions à l'OTAN. Bien qu'il y ait un grand nombre d'extrants et de résultats découlant de la participation totale du MDN et des FAC à l'OTAN, l'évaluation a été axée sur les facettes considérées les plus importantes du Programme.
Identification des intervenants.  À cause de la structure de gestion décentralisée de la participation à l'OTAN du MDN et des FAC, il a été difficile d'identifier tous les intervenants touchés par le Programme de contributions à l'OTAN. Il est possible que des intervenants clés n'aient pas été consultés.	L'équipe d'évaluation a interviewé le plus grand nombre d'intervenants possible. La liste d'entrevues a été alimentée tout au long du processus d'évaluation et des entrevues étaient menées au fur et à mesure que de nouveaux intervenants étaient identifiés.
Évaluation des résultats de haut niveau.  Il a été difficile de quantifier certains résultats intermédiaires et finals; en conséquence, il pourrait être difficile d'évaluer s'ils ont été atteints.	L'évaluation des résultats intermédiaires s'est faite au moyen d'examens de documents, des réponses recueillies au cours des entrevues et des données quantitatives, le cas échéant. Les renseignements ont été triangulés, au mieux des compétences de l'équipe d'évaluation, afin d'évaluer si les résultats ont été atteints.

**Tableau B-1. Limitations de l'évaluation et stratégies d'atténuation**. Liste des limitations de l'évaluation et description des stratégies d'atténuation correspondantes.

SMA(Svcs Ex)

B-3/3

# Annexe C - Modèle logique

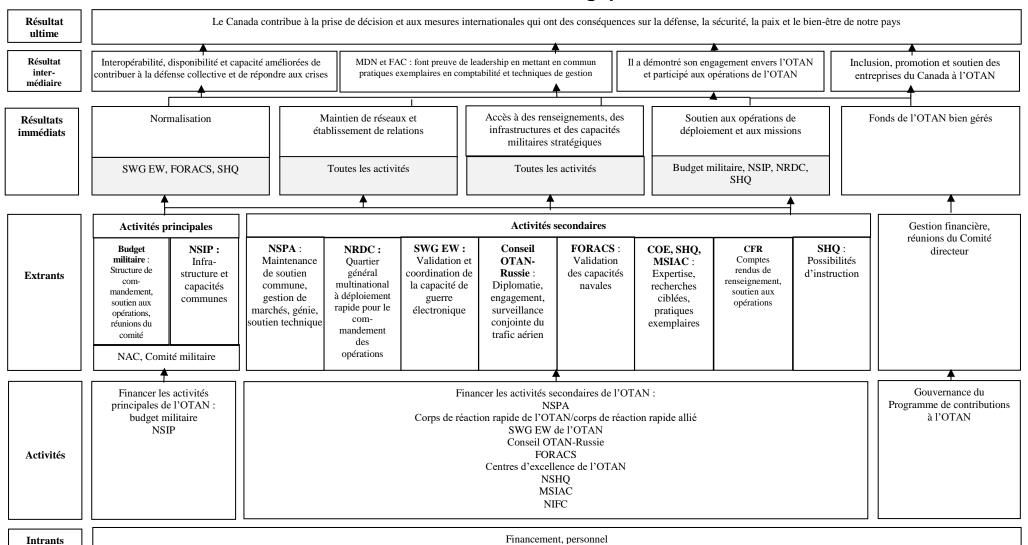


Figure C-1. Modèle logique du Programme de contributions à l'OTAN. Ce diagramme montre les liens entre les principales activités du programme, ses indicateurs et les résultats visés.

# Annexe D – Tableau d'évaluation

Tableau d'évaluation – Pertinence				
Enjeux et questions d'évaluation	Indicateurs	Examen de la documentation	Entrevues avec des informateurs clés	Opinions d'experts
<ul> <li>1.1 Besoin continu du Programme de contributions de l'OTAN</li> <li>Le Programme de contributions à l'OTAN est-il toujours nécessaire?</li> </ul>	1.1.1 Preuve de besoins actuel et futur des activités du Programme de contributions à l'OTAN	Oui	Non	Non
<ul> <li>1.2 Preuve d'un besoin futur des activités du Programme de contributions à l'OTAN</li> <li>Le Programme de contributions à l'OTAN sera-t-il nécessaire à l'avenir?</li> </ul>	1.2.1 Preuve que le contexte de sécurité international indique un besoin pour l'OTAN à l'avenir	Oui	Non	Non
1.3 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral     L'exécution du Programme de contributions à l'OTAN	1.3.1 Harmonisation du Programme de contributions de l'OTAN avec les lois et règlements du gouvernement	Oui	Non	Non
concorde-t-elle avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral et du MDN et des FAC?	1.3.2 Ampleur de la duplication d'activités du Programme de contributions à l'OTAN qui sont de la responsabilité d'autres ministères et d'agences du gouvernement ou du secteur privé (rôle de AMC par rapport au MDN et aux FAC)	Oui	Oui	Non

1.4 Harmonisation avec les priorités du gouvernement, les priorités du MDN et des FAC et les objectifs stratégiques de l'OTAN	1.4.1 Harmonisation entre les activités du Programme de contributions à l'OTAN et les priorités du gouvernement fédéral	Oui	Non	Non
Le Programme de contributions de l'OTAN est-il harmonisé avec les priorités du	1.4.2 Harmonisation entre les activités du Programme de contributions à l'OTAN et les priorités du MDN et des FAC	Oui	Non	Non
gouvernement, les priorités du MDN et des FAC et les objectifs stratégiques de l'OTAN?	1.4.3 Harmonisation entre les activités secondaires de l'OTAN et les priorités stratégiques mondiales de l'OTAN	Oui	Non	Non

**Tableau D-1. Tableau d'évaluation – Pertinence.** Le tableau indique les méthodes de collecte des données utilisées permettant d'évaluer les enjeux et les questions d'évaluation afin d'établir la pertinence du Programme de contributions à l'OTAN.

Tableau d'évaluation – Rendem	Tableau d'évaluation – Rendement : Réalisation des résultats escomptés (efficacité)							
Enjeux et questions d'évaluation	Indicateurs	Données adminis- tratives et financières	Examen de la docu- mentation	Entrevues avec des informateurs clés	Opinions d'experts	Comparaison avec les alliés		
<ul> <li>2.1 Résultat immédiat – 1 Accroissement de la normalisation entre les pays de l'OTAN <ul> <li>Dans quelle mesure le Programme de contributions à l'OTAN att-il contribué à</li> </ul> </li> </ul>	2.1.1 La mesure dans laquelle le Canada satisfait aux normes de l'OTAN et la comparaison avec d'autres pays de l'OTAN	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		
l'accroissement de la normalisation entre les pays de l'OTAN?	2.1.2 La satisfaction des intervenants à l'égard de l'utilisation des STANAG	Non	Non	Oui	Non	Non		
	2.1.3 L'envergure de la participation du Canada à l'élaboration des normes de l'OTAN	Non	Oui	Oui	Non	Non		
<ul> <li>2.2 Résultat immédiat – 2 Les activités principales et secondaires contribuent à l'augmentation de l'établissement de relations et de réseaux</li> <li>Dans quelle mesure les activités principales et</li> </ul>	2.2.1 Preuve que le Canada dispose d'un réseau étendu et efficace fondé sur sa participation à l'OTAN et que le profil du Canada est rehaussé	Oui	Oui	Oui	Non	Oui		

SMA(Svcs Ex) D-3/9

secondaires du Programme de contributions à l'OTAN ont-elles contribué à l'augmentation de l'établissement de relations et de réseaux?	2.2.2 Degré d'incidence du retrait du Canada du programme de système aéroporté d'alerte et de contrôle et du programme d'AGS de l'OTAN.	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
<ul> <li>2.3 Résultat immédiat 3 – Le MDN et les FAC accèdent à du matériel et des capacités ainsi qu'à des renseignements stratégiques grâce au Programme de contributions à l'OTAN</li> <li>Dans quelle mesure le MDN et les FAC ont-ils pu</li> </ul>	2.3.1 Exemples de matériel et de capacités auxquels le MDN et les FAC ont eu accès au cours des cinq dernières années grâce au Programme de contributions	Non	Oui	Oui	Non	Non
accéder à du matériel et à des capacités, ainsi qu'à des renseignements stratégiques grâce au Programme de contributions à l'OTAN?	2.3.2 Exemples de renseignements stratégiques échangés et reçus par l'intermédiaire des activités de l'OTAN.	Non	Oui	Oui	Non	Non
<ul> <li>2.4 Résultat immédiat 4 – Soutien aux opérations de déploiement et aux missions</li> <li>Dans quelle mesure les activités de l'OTAN</li> </ul>	2.4.1 La participation du MDN et des FAC à des opérations du fait de leur adhésion à l'OTAN	Non	Oui	Oui	Oui	Non
contribuent-elles à l'état de préparation en vue d'opérations de déploiement et de missions?	2.4.2 La participation du MDN et des FAC à des exercices du fait de leur adhésion à l'OTAN	Oui	Oui	Oui	Oui	Non

SMA(Svcs Ex) D-4/9

2.5 Résultat immédiat 5 – Le Programme de contributions à l'OTAN est bien géré  • Le Programme de	2.5.1 Représentation dans les comités de l'OTAN et au comité directeur du MDN	Oui	Oui	Oui	Non	Non
contributions à l'OTAN dispose-t-il des bonnes structures de gestion, organisationnelle et hiérarchique?	2.5.2 Degré de connaissance quant aux ressources et effets du Programme de contributions	Oui	Non	Oui	Non	Non
	2.5.3 Transfert efficace de la connaissance et des mécanismes de pratiques exemplaires en place au sein du MDN et des FAC, utilisés et accessibles	Non	Non	Oui	Non	Non
	2.5.4 Degré d'efficacité des structures de gestion et hiérarchique	Non	Oui	Oui	Non	Oui
2.6 Résultat intermédiaire 1 – Inclusion, promotion et soutien des entreprises du Canada à l'OTAN	2.6.1 Soutien accordé aux entreprises du Canada par le MDN et les FAC	Non	Oui	Oui	Non	Oui
	2.6.2 Participation des entreprises du Canada aux marchés de l'OTAN.	Oui	Oui	Oui	Non	Oui

SMA(Svcs Ex) D-5/9

2.7 Résultat intermédiaire 2 – Les activités du Programme de contributions à l'OTAN améliorent l'interopérabilité avec les pays de l'OTAN  • Dans quelle mesure l'adhésion à l'OTAN du MDN et des FAC, rendue possible par le Programme de contributions à l'OTAN, influence-t-elle l'interopérabilité avec les autres pays de l'OTAN?	2.7.1 Taux de mise en œuvre des normes OTAN du Canada	Oui	Oui	Non	Non	Non
	2.7.2 Opinions sur la façon d'améliorer l'interopérabilité des FAC au moyen de la normalisation	Non	Oui	Oui	Non	Non
2.8 Résultat intermédiaire 3 – Les activités du Programme de contributions à l'OTAN démontrent l'engagement du Canada envers l'OTAN  • Dans quelle mesure le Canada continue-t-il d'être un membre actif de l'OTAN?	2.8.1 Évaluation du financement de l'OTAN au sein de l'Alliance	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	2.8.2 Évaluation qualitative et quantitative des opinions des pays alliées et autres relativement à la contribution du Canada à l'OTAN					

SMA(Svcs Ex) D-6/9

r C s	2.8.3 Niveau de représentation du Canada au sein de la structure de	Non	Oui	Oui	Non	Oui
1 i	commandement et de l'état-major militaire international de l'OTAN.					

**Tableau D-2. Tableau d'évaluation – Rendement (efficacité).** Le tableau indique les méthodes de collecte des données qui ont servi à évaluer les enjeux et les questions d'évaluation afin de déterminer le rendement du Programme de contributions à l'OTAN en fonction de l'atteinte des résultats (efficacité).

Tableau d'évaluation – Rendement : Preuve d'efficience et d'économie								
Enjeux et questions d'évaluation	Indicateurs	Données administratives et financières	Examen de la documentation	Entrevues avec des informateurs clés	Opinions d'experts	Comparaison avec les alliés		
3.1 Preuve d'efficience	3.1.1 Processus de financement de l'OTAN et son effet sur la gestion du programme par le MDN	Oui	Oui	Oui	Non	Non		
	3.1.2 Évitement des coûts résultant de la participation à des activités de l'OTAN	Oui	Oui	Oui	Non	Non		
	3.2.3 Occasions d'améliorer l'efficacité et l'optimisation des ressources	Oui	Oui	Oui	Non	Non		

3.2 Preuve d'économie  • Les ressources allouées au Programme de contributions de l'OTAN sontelles raisonnables,	3.2.1 Comparaison entre le budget du Programme des contributions à l'OTAN et le budget ou les tendances des contributions du MDN à l'OTAN	Oui	Oui	Oui	Non	Non
économiques et viables?	3.2.2 Partage des coûts et comparaison des contributions du Canada à l'OTAN avec celles d'autres pays de l'OTAN	Oui	Oui	Non	Non	Oui
	3.2.3 Perception que les avantages et résultats des activités de l'OTAN valent les ressources affectées au Programme – Optimisation des ressources	Non	Non	Oui	Oui	Non

**Tableau D-3. Tableau d'évaluation - Rendement (efficience et économie).** Le tableau indique les méthodes de collecte des données utilisées pour évaluer les enjeux et les questions d'évaluation pour mesurer le rendement du Programme de contributions à l'OTAN relativement à l'économie.