

## Des horizons qui se resserrent: les politiques de défense conservatrices dans un monde en plein bouleversement

Norrin M. Ripsman

Volume 31, numéro 2, 2000

Nécessité ou innovation ? Vers une redéfinition de la politique étrangère Canadienne 1984-1993

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704156ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704156ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Ripsman, N. M. (2000). Des horizons qui se resserrent: les politiques de défense conservatrices dans un monde en plein bouleversement. *Études internationales*, 31(2), 329–346. <https://doi.org/10.7202/704156ar>

Résumé de l'article

La décennie Mulroney présente des conditions qui ont amené le gouvernement conservateur à modifier considérablement ses orientations de politiques et, à cet égard, le secteur de la défense a probablement été plus affecté que tout autre. Le gouvernement a d'abord présenté une politique ambitieuse énoncée dans un Livre blanc et qui avait pour but de combler le fossé grandissant entre les engagements et les ressources affectées en matière de défense. Ce programme d'action a été conçu comme étant une réponse aux impératifs dictés par la guerre froide et par la relation inhérente du Canada avec les États-Unis. L'approche agressive du gouvernement dans sa politique de défense a toutefois vite été minée autant par la fin de la guerre froide que par les impératifs économiques et politiques intérieurs telle la réduction du déficit. En conséquence, les Conservateurs ont dû réduire considérablement leurs projets en matière de défense. Cet épisode suggère qu'à l'encontre de ce que l'on constate dans plusieurs autres secteurs, la redéfinition de l'espace en matière de défense est caractérisée par un resserrement important au cours des années Mulroney.

# Des horizons qui se resserrent : les politiques de défense conservatrices dans un monde en plein bouleversement

Norrin M. RIPSAN\*

*RÉSUMÉ : La décennie Mulroney présente des conditions qui ont amené le gouvernement conservateur à modifier considérablement ses orientations de politiques et, à cet égard, le secteur de la défense a probablement été plus affecté que tout autre. Le gouvernement a d'abord présenté une politique ambitieuse énoncée dans un Livre blanc et qui avait pour but de combler le fossé grandissant entre les engagements et les ressources affectées en matière de défense. Ce programme d'action a été conçu comme étant une réponse aux impératifs dictés par la guerre froide et par la relation inhérente du Canada avec les États-Unis. L'approche agressive du gouvernement dans sa politique de défense a toutefois vite été minée autant par la fin de la guerre froide que par les impératifs économiques et politiques intérieurs telle la réduction du déficit. En conséquence, les Conservateurs ont dû réduire considérablement leurs projets en matière de défense. Cet épisode suggère qu'à l'encontre de ce que l'on constate dans plusieurs autres secteurs, la redefinition de l'espace en matière de défense est caractérisée par un resserrement important au cours des années Mulroney.*

*ABSTRACT : The Mulroney decade constitutes a fascinating period of domestic political continuity while the world underwent a series of dramatic transitions. As a result, the Conservatives had to alter their policies considerably to adapt to changing international conditions. Nowhere was this more evident than in the realm of defence policy. Initially, the Conservatives unveiled an ambitious Defence White Paper designed to bridge a growing "commitment-capability gap". This program was conceived of as a response to the international imperatives of both the Cold War and Canada's strained relationship with the United States. Mulroney's aggressive approach to defence policy was quickly undermined, however, by both the end of the Cold War and domestic political transitions, which made reducing the budgetary deficit the government's foremost priority. As a result, the Conservatives scaled back their defence plans considerably. This episode suggests that, unlike in other policy areas, in the realm of defence policy the horizons of Canadian defence policy contracted significantly during the Mulroney era.*

Comme Nelson Michaud et Kim Richard Nossal le font remarquer dans le premier article de ce numéro, la décennie Mulroney offre une fascinante période d'observation caractérisée par la continuité sur le plan intérieur pendant que l'ensemble du monde a traversé une multitude de changements. Résultat : le gouvernement canadien a dû faire d'importants ajustements à sa politique étrangère pour répondre à des conditions internationales en plein

---

\* Norrin Ripsman est professeur adjoint au Département de science politique de l'Université Concordia, Montréal, Canada.

bouleversement. Il n'est d'ailleurs aucun autre secteur où cette attitude a davantage prévalu qu'en matière de politiques de défense. Au départ, les Conservateurs ont présenté un ambitieux Livre blanc élaboré en fonction de la contribution canadienne à être apportée à l'escalade militariste reaganienne des années 1980. Le gouvernement y réaffirmait notamment l'engagement du Canada envers l'OTAN et le NORAD, promettait une augmentation des dépenses en matière de défense sur une période de quinze ans afin de moderniser ses installations de défense côtières et aérienne, de guerre anti-sous-marine (GAS). Ce programme – qui s'inscrivait à la suite des politiques élaborées par le gouvernement libéral précédent au début des années 1980 – constituait la réponse canadienne aux impératifs internationaux dictés par la guerre froide et par la relation inhérente du Canada avec les États-Unis.

Cette approche agressive du gouvernement dans l'élaboration de sa politique de défense a vite été minée par la transformation politique radicale qu'ont connue autant l'Union soviétique que l'Europe de l'Est et qui devait mettre fin à la guerre froide. Sur le plan pourtant plus stable de la politique intérieure, des impératifs économiques et politiques telle la volonté de réduire le déficit budgétaire, se sont traduits en priorités gouvernementales absolues avec, comme résultat, la nécessité pour les Conservateurs d'amenuiser de manière significative les plans qu'ils avaient pour le ministère de la Défense : ils ont même dû annoncer le retrait de l'engagement canadien en Allemagne, ce qui constituait pourtant la marque distinctive de la politique de défense du Canada tout au long de la guerre froide. Cet épisode suggère que les perceptions de l'environnement international influencent de façon marquée les politiques de sécurité d'un État. De plus, à l'encontre de plusieurs sujets couverts par ailleurs dans ce numéro, la redéfinition de l'espace en matière de défense s'est traduite par un resserrement important au cours des années Mulroney.

## **I – Des priorités dictées par la guerre froide : le Livre blanc de 1987**

Au cours du premier mandat de Brian Mulroney à titre de Premier ministre, les Conservateurs ont cherché à élargir le rôle du Canada à l'intérieur de l'OTAN et des systèmes de défense nord-américains. Tel que le ministère des Affaires étrangères l'indiquait en 1986 dans sa réponse au rapport parlementaire sur son Livre vert, ces mesures étaient nécessaires si l'on voulait réaffirmer et concrétiser l'alignement politique et militaire du Canada sur les États-Unis, augmenter l'influence canadienne à l'intérieur de l'OTAN et sauvegarder la souveraineté canadienne. De plus, il s'agissait de politiques adéquates pour une décennie marquée au coin d'une escalade de la tension entre les superpuissances<sup>1</sup>.

---

1. Joe CLARK, *Les Relations extérieures du Canada. Réponse du Gouvernement du Canada au Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1986, pp. 12, 27-30.

L'énoncé définitif de la politique de défense du premier gouvernement Mulroney est inscrit dans l'ambitieux Livre blanc que le ministre Perrin Beatty a rendu public en 1987. Coulé dans le moule de la rigide rhétorique de la guerre froide, ce document reconnaissait que les tensions politiques et l'escalade militariste de l'Union soviétique au cours des quinze dernières années signifiaient que « les grands espoirs qui avaient cours au début des années soixante-dix ne se sont pas matérialisés » et que « les espérances premières fondées sur la détente étaient exagérées. » Le Livre blanc faisait donc appel à « une façon plus sobre d'aborder les relations internationales et les exigences de la politique en matière de sécurité<sup>2</sup> ». Malgré certains signaux avant-coureurs de la révolution gorbatchévienne, la politique soutenait que « dans l'esprit des nouveaux dirigeants soviétiques, le monde continue d'être divisé en deux camps. Et il y a lieu de croire que la dissolution de l'OTAN, la neutralisation des pays qui composent l'Europe non communiste et l'affaiblissement de l'Ouest en général comptent toujours parmi leurs objectifs à long terme. [...L'Union soviétique] cherche toujours à user de [sic] sa puissance militaire pour parvenir à ses fins politiques<sup>3</sup>. »

Le Livre blanc identifiait cinq buts primordiaux que devait viser la politique de défense du Canada en réponse à un environnement international aussi menaçant : la dissuasion stratégique, la défense classique, la protection de la souveraineté canadienne, le maintien de la paix et le contrôle des armements. Le document reconnaissait aussi que le budget alloué à la défense au Canada était insuffisant pour permettre au pays de remplir ses engagements. En conséquence, la politique canadienne de défense souffrait d'un écart croissant entre ses engagements et les ressources qui lui étaient allouées pour les remplir. L'énoncé de politique affirmait :

Les Forces canadiennes ne pourraient qu'à grand-peine respecter les engagements en matière de défense qui leur incombent en ce moment, même si elles étaient dotées de tous les effectifs nécessaires et de matériel moderne et à la fine pointe de la technologie. Or, une grande partie du matériel qu'utilisent la plupart des éléments des Forces canadiennes est presque, voire tout à fait, désuet. Les programmes de modernisation n'ont pas permis de compenser l'obsolescence du matériel. Les forces maritimes possèdent trop peu de bâtiments opérationnels, ont une capacité extrêmement limitée de mener des opérations dans l'Arctique et sont dépourvues de moyens de garantir que les voies navigables et les ports du Canada soient exempts de mines. Les forces terrestres, quant à elles, sont aux prises avec une très grave pénurie de matériel et ne comptent pas assez de soldats prêts au combat, tandis que la Milice est trop peu nombreuse, mal équipée et peu entraînée pour suppléer pareille insuffisance. Les forces aériennes, pour leur part, manquent nettement d'aéronefs pour transporter

2. Ministère de la Défense nationale, *Défis et engagements : Une politique de défense pour le Canada*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1987, pp. 1-2.

3. *Ibid.*, p. 15.

les troupes et le matériel en Europe en période de tension et pour assurer le soutien durant des hostilités; elles manquent également d'appareils de patrouille maritime et d'armes modernes destinées aux *CF-18* et n'ont pas de *CF-18* de remplacement pour compenser les pertes subies en temps de paix. C'est toutefois le manque de soutien logistique et médical pour nos forces affectées à l'appui de nos engagements en Europe qui offre l'exemple le plus frappant de l'écart engagement-ressources<sup>4</sup>.

Afin de combler cet écart, les Conservateurs se sont engagés à augmenter les dépenses de défense d'au moins 2 % au-delà du taux d'inflation et ce, sur une base annuelle pendant quinze ans. Cet accroissement des dépenses permettrait de financer l'acquisition de nouveaux armements, y compris six avions de patrouille *Aurora* à long rayon d'action pour participer aux opérations de *GAS*, six nouvelles frégates de patrouille pour les opérations de *GAS* dans l'Atlantique et le Pacifique, de nouveaux hélicoptères pour remplacer les *Sea King* vieillissants, des bâtiments et du matériel de lutte contre les mines, des remorqueurs de réseaux destinés à fournir une capacité de surveillance sous-marine, de dix à douze sous-marins à propulsion nucléaire (*SSN*) pour participer aux opérations de *GAS* – particulièrement dans l'Arctique où les sous-marins à moteur diesel sont incapables de mener des opérations continues sous la calotte polaire – et la poursuite de la mise au point de sonars canadiens pour la détection sous-marine dans l'Arctique. De plus, le Livre blanc réclamait la modernisation de la flotte d'avions à rayon d'action moyen *Tracker*, des installations côtières de systèmes de radar et d'aérodromes dans le Grand Nord. Ces projets d'acquisition et de modernisation bonifieraient les améliorations du réseau de défense aérienne du *NORAD* – déjà négocié par Mulroney et Reagan lors du sommet de la Saint-Patrick de mars 1985 – et feraient partie intégrante du Programme de modernisation du système de défense aérienne de l'Amérique du Nord (*PMSDAN*)<sup>5</sup>. Il faut aussi noter l'engagement de poursuivre la modernisation de la flotte de destroyers de classe *TRIBAL* amorcée en juin 1985<sup>6</sup>. Enfin, le Canada participerait aux recherches sur les systèmes de défense aériens, notamment ceux liés à l'installation de radars dans l'espace, conjointement avec le programme américain *ADI* (Air Defense

4. *Ibid.*, p. 43.

5. *Ibid.*, pp.55-56.

6. Voir *ibid.*, pp.50-57; voir aussi Joel J. SOKOLSKY, « The Bilateral Defence Relationship with the United States », dans David B. DEWITT et David LEYTON-BROWN (dir.), *Canada's International Security Policy*, Scarborough, Prentice-Hall, 1995, pp. 177-178; et M. J. TUCKER, « Canadian Security Policy », dans Maureen APPEL MOLOT et Brian W. TOMLIN (dir.), *Canada Among Nations, 1985: The Conservative Agenda*, Toronto, Lorimer, 1986, pp. 70-71. Au sujet du sommet de la Saint-Patrick, voir J. L. GRANATSTEIN et Norman HILLMER, *For Better or For Worse: Canada and the United States to the 1990s*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1991, pp. 294-297 et David LEYTON-BROWN, « Canada-U.S. Relations: Towards a Closer Relationship », dans M.A. MOLOT et B.W. TOMLIN, *The Conservative Agenda*, op. cit., pp. 178-181.

Initiative) et ce, malgré les inquiétudes exprimées quant à la possibilité que de tels efforts engagent le Canada dans l'initiative de défense stratégique américaine (IDS, aussi connue sous le sobriquet de « *Star Wars* »)<sup>7</sup>.

Le Livre blanc énonçait également une politique envers la Réserve : entraînements plus fréquents pour la Réserve supplémentaire, formation universitaire pour les officiers, de meilleures soldes et indemnités pour le personnel et une augmentation de la Force de Réserve au niveau de 90 000 personnes. De plus, dans l'application du principe de « Force totale », il faudrait réduire les distinctions entre le personnel de la Force régulière et celui de la Réserve. Les membres de la Force régulière et les Réservistes devraient être de plus en plus appelés à servir ensemble à l'intérieur des mêmes unités sur tous les théâtres d'intervention canadiens. Aussi, on demanderait à la Réserve navale d'assumer, en temps de guerre, le contrôle naval et la défense maritime des côtes.

Le dernier élément saillant de l'énoncé de politique conservateur faisait état d'une restructuration importante de la présence canadienne en Europe. Afin d'améliorer l'efficacité de l'engagement canadien envers l'OTAN, le gouvernement a annulé sa garantie de fournir un Groupe-brigade canadien transportable par air et par mer (CTAM) en cas de crise en Norvège septentrionale. La décision a été justifiée par les difficultés liées au transport, au déploiement et au réapprovisionnement à temps d'une brigade CTAM postée en Norvège, surtout s'il y avait engagement. On a plutôt opté pour que le 5<sup>e</sup> Groupe-brigade du Canada (5<sup>e</sup> GBC), et son support aérien, soit redéployé en Allemagne afin d'augmenter les ressources de la principale force canadienne postée sur le front central en Allemagne méridionale et qui était alors mal nantie autant en personnel qu'en support logistique. L'efficacité du contingent canadien en Allemagne serait aussi améliorée par l'acquisition de nouveaux chars d'assaut de combat, par l'envoi en Europe du matériel et du stock dont la brigade basée au Canada pourrait avoir besoin ainsi que par des moyens de transport aérien supplémentaire.

Le Livre blanc fait peu état des questions liées au maintien de la paix, un sujet pourtant cher aux Canadiens comme le démontrent Tessier et Fortmann dans leur contribution à ce numéro. Bien que Livre blanc identifie le maintien de la paix comme étant l'une des missions premières des Forces armées canadiennes, il n'est question d'aucun effort pour augmenter le bassin de ressources humaines à plus de 2000 personnes qui pourraient participer à de telles opérations. Il n'est pas davantage question de leur fournir de l'équipement de pointe. Cette tendance n'est toutefois qu'à moitié surprenante étant donné le ton « guerre froide » adopté par l'ensemble du document.

7. Voir Michel ROSSIGNOL, *Canadian Defence Policy*, Ottawa, Division de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, 1988, pp. 25-29; voir aussi J. SOKOLSKY, « The Bilateral Defence Relationship », *op. cit.*, pp. 178-179.

Lorsque considérée en tant que telle, la politique de défense expansionniste de Perrin Beatty peut sembler présenter une réorientation radicale par rapport à ce que proposaient les Libéraux de Pierre Elliott Trudeau, traduisant ainsi les préférences partisans conservatrices, plutôt que l'impact de l'environnement externe. Après tout, le Livre blanc précédent publié par le gouvernement Trudeau en 1971 présentait des conclusions fort différentes. Le gouvernement avait alors conclu que la présence d'armements nucléaires et les premières manifestations d'une détente rendaient improbable une guerre conventionnelle entre les forces de l'OTAN et celles du Pacte de Varsovie. De plus, comme les pays européens s'étaient complètement remis de la Deuxième Guerre mondiale, ils étaient désormais en mesure de pouvoir assembler les ressources militaires nécessaires à une guerre en Europe à l'âge nucléaire, sans avoir à recourir à un engagement canadien substantiel. Les Libéraux ont donc réduit les dépenses en matière de défense et coupé dans les acquisitions de nouveaux armements. De plus, ils affichaient moins d'enthousiasme pour l'OTAN et moins d'intérêt pour le NORAD qu'ils ne croyaient plus utile puisque l'Union soviétique avait développé un programme satisfaisant de missiles balistiques intercontinentaux (MBIC) pour remplacer leurs bombardiers comme moyen de transport privilégié pour leurs ogives nucléaires<sup>8</sup>. Enfin, à titre de Chef de l'opposition, Mulroney avait souvent critiqué les Libéraux pour leur « incapacité à garder les forces canadiennes puissantes et bien équipées » et avait promis qu'un gouvernement conservateur augmenterait les dépenses en matière de défense<sup>9</sup>.

Considéré dans son ensemble, la politique de défense conservatrice s'inscrivait toutefois remarquablement dans la continuité des politiques annoncées par le gouvernement Trudeau des dernières années. Même après la révision des politiques de défense de 1969 et le Livre blanc de 1971, l'OTAN a continué de jouer un rôle crucial dans la planification canadienne de défense au cours des années 1970. En conséquence, dès le milieu des années 1970, le gouvernement Trudeau s'est lancé dans un modeste effort de modernisation de l'équipement, lequel comprenait l'achat de nouveaux chars d'assaut de combat, des avions de patrouille à long rayon d'action, des avions pour la surveillance anti-sous-marine et des avions de combat<sup>10</sup>. De plus, étant donné l'escalade des armements poursuivie par l'Union soviétique tout au long des années 1970, le développement d'un nouveau bombardier ainsi que de la

8. Ministère de la Défense nationale, *Defence in the 70s*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1971. Voir aussi J. L. GRANATSTEIN et Robert BOTHWELL, *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1990, pp. 3-35; et Ann DENHOLM CROSBY, *Dilemmas in Defence Decision-Making: Constructing Canada's Role in NORAD, 1958-96*, London, Macmillan, 1998, p. 67.

9. « I'd Build Up Conventional Forces, Says Mulroney », *The Montreal Gazette*, 10 février 1984, p. B-1; « PCs Pledge Boost in Defence Funds », *The Montreal Gazette*, 13 juillet 1984, p. A-3.

10. D. W. MIDDLEMISS et J. SOKOLSKY concluent donc que la révision de la politique de défense menée par le gouvernement Trudeau n'a eu qu'un impact mineur sur la formulation de la politique de défense du Canada. Dans *Canadian Defence: Decisions and Determinants*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich, 1989, pp. 39-41.

technologie liée aux missiles, et l'invasion par l'URSS de l'Afghanistan, même le gouvernement Trudeau réalisait le besoin d'une OTAN forte et d'un NORAD fonctionnel comme moyen de dissuasion pour l'esprit d'aventure soviétique et pour encourager les membres du Pacte de Varsovie à se rendre à la table de négociation sur le contrôle des armements<sup>11</sup>. En fait, à la fin de 1982 après que des études bilatérales sur l'état négligé de la défense aérienne continentale ont été conduites, le gouvernement a accepté de restaurer les capacités canadiennes de surveillance et de défense aérienne en réponse à l'*American Air Defense Master Plan* (ADMP). De façon encore surprenante, après avoir engagé son gouvernement à un gel sur les systèmes d'armement dans les années 1970, Trudeau a permis aux États-Unis de procéder à l'essai de missiles de croisière au-dessus de l'Alberta en 1982<sup>12</sup>. Et, devant la grogne grandissante des Alliés qui affirmaient que les forces armées canadiennes étaient incapables d'honorer leurs engagements à l'intérieur de l'Alliance, les Libéraux ont augmenté le budget de la Défense canadienne d'environ 3 % nets au cours de leurs dernières années au pouvoir, ce qui l'aurait fait passer de 6 milliards \$ en 1981 à une somme évaluée à 9,5 milliards \$ en 1985<sup>13</sup>. En conséquence, le dernier mandat du gouvernement Trudeau a été témoin de l'achat de nouveaux équipements, dont 138 F-18 américains, et, comme le fait observer Michel Rossignol, « au début des années 1980, l'engagement du Canada envers l'OTAN et le NORAD avait retrouvé son importance d'antan<sup>14</sup> ».

Il est donc possible d'affirmer que le Livre blanc de 1987, tout comme les premières politiques conservatrices en matière de sécurité en général, constituaient un prolongement logique du programme libéral des années 1980 plutôt qu'un revirement de politiques. Il continuait de refléter la détérioration de l'environnement international en matière de sécurité que l'on a connue au milieu des années 1980 et l'insuffisance de la structure contemporaine des forces canadiennes pour leur permettre de relever semblable défi. Bien qu'il différât dans le ton par rapport à la rhétorique libérale en s'inscrivant nettement dans la rigueur du discours propre à la guerre froide, il n'était pas si différent quant au contenu. En fait, la seule innovation fondamentale consistait en ce projet controversé visant à l'acquisition de sous-marins à propulsion

11. Voir par exemple J.L. GRANATSTEIN et R. BOTHWELL, *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, op. cit., p. 260. Évaluant la première année de Mulroney au pouvoir, Michael J. Tucker lançait l'avertissement à savoir que « ce serait une erreur de considérer la nouvelle inquiétude canadienne envers une participation militaire accrue dans l'OTAN comme étant un phénomène de l'après-Trudeau »; voir « Canadian Security Policy », op. cit., p. 72.

12. David COX, « The Cruise Testing Agreement », *International Perspectives*, juillet-août 1983, pp. 3-5.

13. « Canada Aims To Beef Up Its 'Stop Gap' Policy On Defence », *Financial Times* (Londres), 15 novembre 1984, de L/N; « NATO Chiefs Ask Canada for More Troops », *Financial Times* (Londres), 25 février 1982, de L/N; et C. A. CANNIZZO, « Canada Between the Superpowers: The Search for Stability », dans Brian W. TOMLIN et Maureen MOLOT (dir.), *Canada Among Nations 1984: A Time of Transition*, Toronto, Lorimer, 1985, p. 41.

14. M. ROSSIGNOL, *Canadian Defence Policy*, op. cit., p. 12. Voir aussi D. MIDDLEMISS et J. SOKOLSKY, *Canadian Defence*, op. cit., pp. 37-45.

nucléaire<sup>15</sup>. Il semble donc évident que c'est davantage l'environnement international qui a exercé une influence déterminante autant sur le gouvernement libéral que sur le gouvernement conservateur du début au milieu des années 1980 et qu'en conséquence la politique de défense du Canada est remarquable de stabilité nonobstant la venue d'un nouveau gouvernement.

### *Des éléments distinctifs*

Alors que l'ensemble du programme conservateur en matière de défense et de sécurité ne semble pas représenter de changements significatifs par rapport aux politiques qui l'ont immédiatement précédé, il y a pourtant des domaines où les différences reflétaient les priorités distinctives du gouvernement Mulroney. Ainsi, le ton qu'il empruntait et son approche vis-à-vis des États-Unis constituent des caractéristiques qui lui sont particulières. Le gouvernement Trudeau avait épousé une politique ardemment indépendante vis-à-vis de Washington, particulièrement par rapport aux questions de sécurité internationale et de défense nationale, au point où les relations bilatérales en avaient souffert. Très tôt, les politiques du Canada et des États-Unis se sont confrontées au sujet de la guerre au Viêt-Nam et du Livre blanc de 1971<sup>16</sup>. L'indépendance du Canada s'est de plus manifestée lors de l'alerte nucléaire de 1973, lorsque le gouvernement a refusé d'appuyer la politique américaine en ne voulant pas autoriser le personnel militaire canadien à participer aux opérations de gestion de crise dans le cadre du NORAD<sup>17</sup>. Au début des années 1980, Trudeau demandait des compensations industrielles pour les achats militaires canadiens effectués aux États-Unis et ailleurs : afin que le Canada puisse passer une commande à une compagnie étrangère, cette compagnie devait accepter d'investir ou d'acheter des pièces et des matériaux bruts au Canada<sup>18</sup>. Cette approche teintée de nationalisme économique en vue des acquisitions de matériel de défense a froissé l'administration Reagan connue pour sa propension envers les libres marchés. Enfin, l'Initiative pour la paix

15. Cet élément du Livre blanc a été accueilli avec une levée de boucliers de la part des médias, des groupes pacifistes, de plusieurs segments de la population et même du secrétaire d'État aux Affaires extérieures du gouvernement conservateur, Joe Clark. Voir Fen Osler HAMPSON, « Call to Arms : Canadian National Security Policy », dans Maureen Appel MOLOT et Brian W. TOMLIN (dir.), *Canada Among Nations 1987 : A World of Conflict*, Toronto, Lorimer, 1988, pp. 73, 75-79.

16. Sur le différend canado-américain à propos de la guerre du Viêt-Nam, voir J.L. GRANATSTEIN et N. HILLMER, *For Better or For Worse*, op. cit., pp. 253-255 ; Douglas A. ROSS, *In the Interest of Peace*, Toronto, University of Toronto Press, 1984.

17. David J. ANGELL, « NORAD and Binational Nuclear Alert : Consultation and Decision Making in the Integrated Command », *Defense Analysis*, 4, juin 1988, pp. 129-146.

18. Par exemple, lorsque le Canada a placé des commandes chez McDonnell-Douglas pour l'achat d'avions de combat CF-18, la firme américaine a accepté de verser des dédommagements équivalant à 126,3 % du prix d'achat. Voir R. B. BYERS, « Canadian Defence and Defence Procurement : Implications for Economic Policy », dans Denis STAIRS et Gilbert R. WINHAM (dir.), *Selected Problems in Formulating Foreign Economic Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 184 ; et J. SOKOLSKY, « The Bilateral Defence Relationship », op. cit., pp. 180-181.

menée en 1983-84 par Trudeau – sans consultation préalable avec Washington – n'a fait qu'éloigner davantage le Canada des États-Unis. Cette tournée d'adieu multinationale faisait la promotion d'une nouvelle détente entre les superpuissances. Elle a provoqué la colère des combattants de la guerre froide aux États-Unis de même que celle de l'administration Reagan qui ne pouvait accepter que le Premier ministre place le Canada à équidistance entre les États-Unis et l'Union soviétique plutôt que d'affirmer son appartenance non équivoque au camp occidental<sup>19</sup>.

Mulroney, de son côté, cherchait une relation beaucoup plus empreinte de coopération avec les États-Unis, bien qu'il fût respectueux de certaines limites. Bien sûr, la revitalisation du NORAD et des capacités de GAS le long des côtes avait tout pour plaire à l'administration Reagan, étant donné l'accent stratégique mis sur la défense. La réaffirmation de l'engagement canadien envers les forces de l'OTAN déployées en Europe constituait une manière encore plus directe de gagner la faveur de Washington. Les leaders politiques et militaires américains ont toujours considéré l'engagement canadien envers l'OTAN comme étant d'une plus grande importance que sa participation dans le NORAD. Dans le premier cas, il s'agissait d'un symbole important pour les petites nations européennes membres de l'OTAN tandis que dans le second cas, l'équipement et le personnel américain pouvaient facilement pallier à toute carence<sup>20</sup>. Enfin, en inscrivant les politiques canadiennes de défense dans le cadre de la rhétorique propre à la guerre froide et à la dissuasion et en offrant un appui entier à la diplomatie à deux voies de Reagan, les Conservateurs fournissaient un appui moral et politique considérable à l'escalade militaire reaganienne.

Malgré ces efforts pour consolider le partenariat canado-américain en matière de sécurité et pour démontrer l'utilité du Canada comme allié loyal des États-Unis, le Livre blanc défendait une position canadienne indépendante à plusieurs égards, sans doute pour démontrer autant aux observateurs indigènes qu'à ceux de l'extérieur que des relations rapprochées avec les États-Unis ne signifiaient pas automatiquement une menace à l'identité canadienne<sup>21</sup>. Il en fut ainsi dans le cas de l'IDS. En septembre 1985, le Secrétaire à la Défense, Caspar Wineberger, invitait le Canada à participer à la recherche et

19. À Washington, la réponse a été si unanimement négative que même Lawrence Eagleberger, qui était habituellement favorable au Canada, a vilipendé les propositions du Premier ministre, affirmant qu'elles « ressemblaient à rien d'autre qu'à celles d'un gauchiste qui en avait fumé du bon ». Voir J.L. GRANATSTEIN et R. BOTHWELL, *Pirouette*, *op. cit.*, pp. 365-372.

20. J. SOKOLOSKY, « The Bilateral Defence Relationship », *op. cit.*, p. 176.

21. Voir par exemple, J.L. GRANATSTEIN et N. HILLMER, *For Better or For Worse*, *op. cit.*, p. 297. Je serais porté à dire que les distances ainsi prises par le Canada en faisaient, assez paradoxalement, un meilleur allié des États-Unis. Si Mulroney avait toujours marché au pas de Washington en endossant l'ensemble des politiques américaines, il aurait risqué d'être perçu par les acteurs internationaux comme étant une marionnette américaine. Puisque le Canada s'écartait souvent des vœux exprimés par Washington, que ce soit pour des raisons morales ou politiques, on pouvait en espérer un impact international plus grand lorsqu'il accordait son appui à une politique américaine.

au développement du système spatial proposé afin de détecter et d'intercepter des missiles à ogive nucléaire. Le gouvernement canadien a décliné l'invitation bien qu'il ait autorisé les compagnies et institutions de recherche canadiennes désireuses de s'associer à l'effort de recherche, de pouvoir le faire. Ce refus poli de la part du gouvernement émanait aussi bien de l'opposition au programme qui était fort répandue au Canada<sup>22</sup> que de l'évaluation faite par le gouvernement quant aux retombées en recherche ou en investissements qu'apporterait une participation officielle du Canada<sup>23</sup>.

La sauvegarde de la souveraineté canadienne constitue un deuxième domaine où le Livre blanc prônait les vertus de l'indépendance. Alors que visiblement, le développement des défenses côtières, des capacités de GAS et de défense aérienne visait à prévenir une attaque soviétique potentielle, un objectif non négligeable visé par ces efforts était d'empêcher des empiètements américains sur la souveraineté canadienne. Étant donné que la défense de l'espace aérien nord-américain et celle des eaux littorales constituaient des composantes essentielles de la défense nationale américaine, il serait revenu aux forces américaines d'assumer ces tâches, si le Canada n'en avait pas voulu. La participation du Canada à la défense continentale donnait conséquemment au Canada un certain contrôle sur les décisions américaines pouvant affecter la défense des espaces canadiens<sup>24</sup>. C'est pour cette raison que Mulroney a insisté pour défrayer 40 % de la facture liée à l'onéreux Système d'alerte du Nord (SAN) – soit un montant de 760 millions de dollars) – plutôt que de permettre aux Américains de payer l'ensemble... et de mener le bal<sup>25</sup>. De plus, à la lumière de la dispute canado-américaine au sujet du passage du Nord-Ouest, le maintien de patrouilles dans la région servirait à appuyer la revendication de ces eaux comme étant des eaux intérieures canadiennes plutôt qu'une voie navigable internationale. De fait, affirmer les droits du Canada sur l'Arctique canadien est devenu une priorité de haut niveau assez tôt dans le mandat du gouvernement Mulroney lorsque, en août 1985, le *Polar Sea*, un brise-glace de la garde côtière américaine, a utilisé le passage lors d'une mission de ravitaillement entre l'Alaska et le Groenland, ce qui a provoqué un tollé populaire au Canada<sup>26</sup>. Donc, bien que les dirigeants américains aient

22. Plusieurs croient que le programme a été mis à l'écart à cause du traité sur les missiles balistiques (*ABM Treaty*) de 1972 et parce qu'il aurait pu constituer un élément déstabilisateur du principe de la destruction mutuelle assurée (DMA).

23. Au sujet de la politique canadienne vis-à-vis de l'IDS, voir Joel SOKOLSKY, « Changing Strategies, Technologies and Organization: The Continuing Debate on NORAD and the Strategic Defense Initiative », *Canadian Journal of Political Science*, 19(4), décembre 1986, pp. 751-774 et Boris CASTEL, « Ballistic Missile Defense, Arms Control and the Implications for Canada », dans David G. HAGLUND et Joel J. SOKOLSKY (dir.), *The U.S.-Canada Security Relationship: The Politics, Strategy and Technology of Defense*, Boulder, Westview, 1989.

24. Voir Joseph JOCKEL, *No Boundaries Upstairs: Canada, the United States and the Origins of North American Defence*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1987.

25. J.L. GRANATSTEIN and N. HILLMER, *For Better or For Worse*, op. cit., pp. 295-296.

26. Au sujet de la politique canadienne de sécurité dans l'Arctique, voir Robert HUEBERT, « Polar Vision or Tunnel Vision, the Making of Canadian Arctic Water Policy », *Marine Policy*, 19 (4), juillet 1995.

préférés exercer un contrôle sur la défense aérienne et côtière, laissant le Canada concentrer ses efforts de défense en Europe, ils ont dû accepter la participation et l'influence du Canada dans les politiques de défense nord-américaines.

Une manifestation particulière de cette affirmation de la souveraineté canadienne et du conflit entre les priorités canadiennes et américaines est illustrée par l'énoncé du Livre blanc au sujet du controversé programme d'acquisition de sous-marins à propulsion nucléaire. Les États-Unis s'opposaient à un tel achat parce qu'ils considéraient qu'il s'agissait d'une utilisation un peu trop généreuse des maigres ressources canadiennes en matière de défense. De plus, ils ne voyaient pas d'un très bon œil la possibilité que les forces canadiennes interfèrent avec les mouvements de leurs propres sous-marins dans les eaux arctiques<sup>27</sup>. Cependant, les Conservateurs ont maintenu qu'il serait impossible que le Canada procède à la surveillance d'activité sous-marine soviétique dans les eaux littorales en général et des eaux encombrées de glaces de l'Arctique en particulier sans de tels vaisseaux. Donc, l'alternative était que le Canada doive procéder à l'acquisition de sous-marins à propulsion nucléaire ou abandonne le travail de défense de l'Arctique canadien à la Marine américaine. On le constate, il y avait des limites à la cour que Mulroney était prêt à faire aux États-Unis en matière de défense et de sécurité<sup>28</sup>.

Ces différences ne suffisent pas à masquer la ressemblance qui existe entre les premières politiques du gouvernement Mulroney en matière de sécurité et les dernières du gouvernement Trudeau dans le même domaine, malgré une divergence d'attitude notoire entre les deux Premiers ministres à leur arrivée au pouvoir. Cette convergence des politiques chez deux leaders dont les programmes sont en principe opposés, indique clairement l'importance que peuvent avoir les facteurs externes dans l'attitude qui leur est en quelque sorte dictée par ceux-ci quand vient le temps d'élaborer des politiques de sécurité.

27. Voir Joel SOKOLSKY, « Parting of the Waves? The Strategy and Politics of the SSN Decision », dans D. HAGLUND et J. SOKOLSKY, *The U.S.-Canada Security Relationship*, op. cit., pp. 275, 279-283 ; John HONDERICH, *Arctic Imperative: Is Canada Losing the North?*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, pp. 132-133 ; et David BUCHAN (« Fortress Canada Toughens Up », *Financial Times (Londres)*, 5 août 1987, de *L/N*) qui faisait remarquer que Washington « préférerait que le Canada construise davantage de vaisseaux de surface pour l'escorte de convois transatlantiques et ne pas tenter de jouer dans les ligues majeures des sous-marins à propulsion nucléaire ».

28. La politique de défense de Mulroney vis-à-vis des États-Unis se situait en parallèle de l'ensemble de ses relations avec Washington. D'un côté, il recherchait un large partenariat sur les plans politique, économique et stratégique. C'est pourquoi il a aboli des programmes nationaux qui constituaient des irritants aux relations bilatérales – tels le Programme national de l'énergie et l'Agence de tamisage des investissements étrangers –, il a approfondi la coopération en matière de défense continentale et, surtout, il a élargi les relations économiques canado-américaines avec l'aide du Traité de libre-échange. Simultanément, il s'est engagé dans une politique canadienne nettement distincte envers l'Afrique du Sud, l'Inde, l'Arctique et l'environnement, autant de dossiers qui ont fait ressortir l'indépendance du Canada et son approche distincte des affaires internationales.

## II – Des priorités altérées : le recul de l'après-guerre froide

Coulé dans le moule de la rhétorique de la guerre froide au moment même où certains signes de dégel pouvaient se faire sentir, le plan d'action conservateur de 1987 en matière de défense a vite été rattrapé par la fulgurante évolution des événements internationaux. Peu après la publication du Livre blanc, la profonde métamorphose politique en cours en Union soviétique sous l'égide de Mikhaïl Gorbatchev a forcé une réévaluation des politiques de défense du Canada. Gorbatchev est arrivé au pouvoir en 1985 et s'est rapidement aligné avec l'intelligentsia contre des intérêts et des institutions soviétiques retranchées derrière une doctrine statique, en vue de mener à bien la modernisation économique d'une Union soviétique qu'il croyait voir stagner sous les vestiges du stalinisme. En cours de route, il a épousé des objectifs radicaux de réduction des dépenses en matière de défense et une ouverture économique plus grande envers les marchés occidentaux<sup>29</sup>. Déjà, huit mois avant que Beatty ne dépose son Livre blanc, le nouveau leader soviétique avait démontré, lors du mémorable Sommet de Reykjavik, sa volonté de renverser l'escalade militaire initiée par Brejnev et qui avait inspiré les politiques canadiennes de défense plus agressives des années 1980. De fait, au milieu de 1987, les États-Unis et l'Union soviétique étaient sur le point de conclure un accord en vue d'un traité sur les forces nucléaires à moyenne portée et qui aurait pour effet d'éliminer aussi bien l'ensemble des missiles soviétiques SS-20, SS-4 et SS-5 que les missiles *Pershing II* et les missiles de croisière lancé terre-air de l'OTAN, du sol européen<sup>30</sup>. Ce dénouement a été suivi des événements dramatiques de 1989 qui ont signalé la fin de la domination soviétique en Europe de l'Est, tant et si bien qu'en 1990, l'OTAN et les membres du Pacte de Varsovie avaient paraphé une entente sur le déploiement des forces conventionnelles en Europe qui a eu pour effet de réduire de façon draconienne les forces en présence et, de façon plus importante, d'éliminer la supériorité des

29. Pour une étude de l'important impact que Gorbatchev a eu sur l'Union soviétique et la guerre froide, voir Mark GALEOTTI, *Gorbachev and His Revolution*, New York, St. Martin's, 1997; Valerie BUNCE, « The Soviet Union Under Gorbachev: Ending Stalinism and Ending the Cold War », *International Journal*, 46 (2), printemps 1991, pp. 220-241; et Jack SNYDER, « The Gorbachev Revolution: a Waning of Soviet Expansionism? », *International Security*, 12 (3), hiver 1987-88, pp. 93-131.

30. Au Sommet de Reykjavik, Gorbatchev et Reagan ont discuté non seulement de l'élimination des missiles de moyenne portée en Europe, mais aussi, à la grande consternation de leurs conseillers et de leurs alliés, de la diminution de moitié du nombre de missiles balistiques de part et d'autre et de l'élimination de tout armement nucléaire offensif au cours des dix prochaines années. Cette initiative sensationnelle est toutefois d'abord restée lettre morte, étant donné le lien que Gorbatchev établissait entre contrôle des armements nucléaires et élimination de l'IDS que Reagan refusait de marchander. Voir Michael MANDLEBAUM and Strobe TALBOTT, « Reykjavik and Beyond », *Foreign Affairs*, 65, hiver 1986-87, pp. 215-35; Tom KEATING et Larry PRATT, *Canada, NATO and the Bomb: The Western Alliance in Crisis*, Edmonton, Hurtig, 1988, pp. 118-122. En l'espace de quelques mois cependant, Gorbatchev a laissé tomber ses exigences quant à l'IDS; les superpuissances ont alors pu conclure un accord et signer le traité sur les forces nucléaires à moyenne portée lors du Sommet de Washington en décembre 1987.

forces du Pacte sur le continent<sup>31</sup>. Les deux superpuissances étaient aussi sur le point de conclure un traité *START* (*Strategic Arms Reduction Talks*) qui visait à réduire, de part et d'autre, les stocks de missiles balistiques intercontinentaux. Visiblement, l'Union soviétique et ses alliés ne représentaient plus l'importante menace aux valeurs canadiennes sur laquelle reposait l'escalade envisagée dans le Livre blanc de Beatty.

Ce changement fondamental dans l'environnement international de sécurité a coïncidé avec une pression intense pour réduire l'imposant déficit budgétaire du Canada qui, en 1989, devait atteindre 39,4 milliards \$ selon les estimés<sup>32</sup>. À la fin de 1990, la dette fédérale avait gonflé pour atteindre 380 milliards de dollars<sup>33</sup>. Pour un gouvernement prônant les valeurs du monde des affaires, cet état de chose était intolérable. Donc, en janvier 1989, Mulroney a annoncé que la réduction du déficit fédéral était devenue la priorité du gouvernement. En fait, le remplacement de Beatty par Bill McKnight lors d'un remaniement ministériel motivé par la réduction du déficit, pouvait être perçu comme un présage des événements futurs<sup>34</sup> : les niveaux de défense envisagés par Beatty allaient subir une pression croissante de la part du ministre des Finances, Michael Wilson, d'autant plus que l'environnement international ne suffisait plus à justifier de telles sommes.

Dans cet environnement politique tumultueux, sans justification en provenance du contexte international pour des dépenses accrues en matière de défense, l'opinion publique intérieure représentait une contrainte supplémentaire qui incita le gouvernement conservateur à y aller de restrictions. Les critiques du gouvernement ont d'abord fait porter leurs efforts vers la proposition d'acquisition de sous-marins à propulsion nucléaire que les environnementalistes, les pacifistes et plusieurs autres personnes percevaient comme étant inutiles, coûteux, beaucoup trop militaristes et en contradiction possible avec le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires<sup>35</sup>. Après que plusieurs Canadiens eurent conclu que la guerre froide était terminée, leur désenchantement s'est d'autant accru pour embrasser l'ensemble du projet conservateur de modernisation de la défense. Il semblait donc naturel que les

31. Voir Jonathan DEAN et Randall Watson FORSBERG, « CFE and Beyond: The Future of Conventional Arms Control », *International Security*, 17 (1), été 1992, pp. 76-121.

32. Maureen FARROW et William B. P. ROBSON, « The Long Road Back to Balance: Federal Fiscal Policy Following the April 1989 Budget », *Fiscal Policy Monitor*, 2, juillet 1989, pp. 1-16. Voir aussi Larry WELSH, « Raise Taxes To Cut Deficit, Group Says: C.D. Howe Institute Urges Tough Action In Spring Budget », *The Toronto Star*, 22 février 1989, de *L/N*.

33. Shawn MCCARTHY, « Spend Less, Lower Deficit, Ottawa Told », *The Toronto Star*, 18 décembre 1990, de *L/N*.

34. « Mulroney Shifts Cabinet, Takes Aim At Deficit », *Reuters News Service*, 31 janvier 1989, de *L/N*.

35. F.O. HAMPSON, « Call to Arms », *op. cit.*, pp. 75-79.

journaux, les chefs de file du monde des affaires et le public en général se mettent à encourager le gouvernement à réduire son déficit en coupant dans les budgets de défense<sup>36</sup>.

Les Conservateurs ont été contraints par cet amalgame de pressions à se retrancher sur leur arrière-garde pour défendre autant d'éléments du Livre blanc qu'il en était encore possible. D'abord, le gouvernement a tenté de préserver l'engagement canadien envers l'OTAN de même que les programmes de modernisation déjà annoncés<sup>37</sup>. Avec le temps toutefois, c'est l'ensemble du programme annoncé en 1987 qui devait être repensé et réduit. Ainsi, les programmes de défense aérospatiale et maritime – y compris les sous-marins à propulsion nucléaire, les six avions de patrouille à long rayon d'action *Aurora*, la mise à niveau de l'avion *Tracker*, les systèmes de surveillance et l'achat de *CF-18* supplémentaires – ont été les premières victimes des coupures annoncées dans le budget de 1989 qui devait retrancher 2,74 milliards \$ des budgets de la défense sur une période de cinq ans<sup>38</sup>. En 1990, McKnight a clairement affirmé que, puisque le déficit budgétaire continuait d'être la priorité absolue du gouvernement, il serait impossible de fournir les sommes voulues sur une base annuelle afin de maintenir les forces canadiennes à leur niveau d'alors<sup>39</sup>. Il n'est donc pas surprenant que d'autres coupures annoncées dans le cadre du budget de 1991 menacent la viabilité même de l'engagement canadien envers l'OTAN et la sécurité européenne. En conséquence, le nouveau ministre des Finances, Don Mazankowski, et un autre nouveau ministre de la Défense, Marcel Masse, devaient annoncer en 1992 que « puisque l'Union soviétique a cessé d'exister et que la menace militaire traditionnelle en Europe est pratiquement disparue », le gouvernement retirerait toutes ses troupes d'Europe et fermerait ses bases en

36. Dans les faits, dans un sondage de février 1990, une très forte majorité de Canadiens (71 %) interrogés ont indiqué que le gouvernement devrait réduire le déficit en coupant dans les dépenses militaires. (« Military Spending Cuts Favored By 71 % In Poll », *The Toronto Star*, 5 février 1990, de *L/N*.) Les sondeurs ont attribué ce résultat à la fin de la guerre froide en Europe de l'Est. Voir aussi l'éditorial du *Toronto Star*, « Where to Cut, and How to Tax », 10 avril 1989, de *L/N*.

37. Voir, par exemple, Tim HARPER, « Ottawa Remains Committed to Buying Nuclear Submarines », *The Toronto Star*, 5 avril 1989, de *L/N*; et Carol GOAR, « Canada Maintaining Role in NATO Despite East Bloc Reforms, PM Says », *The Toronto Star*, 22 novembre 1989, de *L/N*. En fait, aussi tard qu'en 1990, McKnight tentait de conserver quelques éléments du programme de modernisation du Livre blanc, y allant de l'incroyable affirmation à l'effet que « la capacité des forces stratégiques soviétiques n'a en rien diminué ». Cité dans Joel J. SOKOLSKY, « The Future of North American Defence Co-operation », *International Journal*, 46 (1), hiver 1990-91, p. 27.

38. En plus, Wilson a annoncé la fermeture imminente de bases militaires et l'annulation de l'achat des chars d'assaut. Rosemary SPEIRS, « Leak Forces Wilson To Table Tough Budget Early: No Nuclear Submarines, And Your Taxes Will Go Up », *The Toronto Star*, 27 avril 1989, de *L/N*; Dan W. MIDDLEMISS, « Canadian Defence Policy: An Uncertain Transition », dans M.A. MOLOT et F.O. HAMPSON (dir.), *Canada Among Nations 1989: The Challenge of Change*, Ottawa, Carleton University Press, 1990, pp. 123-124.

39. Tim HARPER, « Deficit Will Force Defence Cuts, Minister Warns », *The Toronto Star*, 17 octobre 1990, de *L/N*.

Allemagne au cours de 1994. En lieu et place, 1000 des 6600 militaires et deux escadrons de *CF-18* seraient postés au Canada « prêts à intervenir au besoin<sup>40</sup> ». Ainsi, les derniers vestiges du Livre blanc étaient évacués.

Ironiquement, bien que les Conservateurs soient arrivés au pouvoir au milieu des années 1980 avec l'intention d'ouvrir de nouveaux horizons en rebâtissant les forces armées canadiennes et en renforçant la contribution du Canada à l'OTAN, leur legs reflète tout le contraire. Non seulement ont-ils réduit les dépenses militaires à leur plus simple expression, mais ils ont également annulé l'engagement envers l'alliance qui avait été le pilier des politiques canadiennes de défense et de sécurité pendant des décennies. En soi, cela n'a rien de catastrophique : s'il n'y a vraiment plus d'utilité pour une politique, pourquoi la conserver si ce n'est que par pur sentimentalisme ? Le véritable affront a été de tout annuler sans pour autant fournir un plan d'action en vue des besoins de sécurité du Canada aux lendemains de la guerre froide. Si les lignes directrices en vue des politiques canadiennes de défense et de sécurité n'étaient plus appropriées, il revenait au gouvernement de préparer un nouveau Livre blanc – d'ailleurs demandé par plusieurs universitaires et autres analystes du domaine de la défense – afin d'identifier les priorités de défense dans ce nouvel environnement et d'élaborer des politiques appropriées pour les rencontrer<sup>41</sup>. De cette manière, le gouvernement aurait pu modifier l'horizon des politiques de défense du Canada sans pour autant le resserrer. Au contraire, Wilson, Mazankowski, McKnight et Masse ont simplement réagi au nouvel environnement géostratégique et aux pressions budgétaires intérieures sans doter le pays d'une vision lui permettant d'entrer de plain-pied dans l'ère de l'après-guerre froide<sup>42</sup>.

La retraite canadienne en matière de défense a aussi hypothéqué la relation de coopération en matière de sécurité que Mulroney avait tenté de cultiver avec les États-Unis. Bien sûr, son gouvernement a poursuivi le discours du bon allié : les énoncés de politique du Canada réaffirmaient l'engagement du pays envers l'OTAN, le NORAD et la défense continentale. De plus, lorsqu'appelé à soutenir les activités militaires américaines à l'étranger, Mulroney répondait généreusement. Ainsi, lors de l'invasion du Panama, le Premier ministre a annoncé que le gouvernement canadien déplorait l'utilisation de la force, mais qu'il appuyait fortement les gestes posés par le président Bush<sup>43</sup>. Un an plus tard, le gouvernement canadien répondait à la requête de George

40. Fred LANGAN, « Canada's Budget Brings Home NATO Troops », *The Christian Science Monitor*, 28 février 1992, de *L/N* ; et Tim HARPER, « 'Political Voice' In Europe Feared Lost », *The Toronto Star*, 27 février 1992, de *L/N*.

41. Voir D. MIDDLEMISS, « Canadian Defence Policy », *op. cit.*, p. 124 ; et Harriet W. CRITCHLEY, « Does Canada Have a Defence Policy? », *Canadian Defence Quarterly*, 19 (2), automne 1989.

42. Le gouvernement a de fait amorcé une révision de sa politique de défense en 1989. Néanmoins, elle fut continuellement retardée à la suite d'événements extérieurs et n'est jamais parvenue à susciter un énoncé de politique cohérent sur les besoins en défense du Canada dans le nouveau contexte mondial.

43. Edison STEWART, « 'Thug' of Panama Deserves It : PM », *The Toronto Star*, 20 décembre 1989, de *L/N*.

Bush d'envoyer dans le golfe Persique deux destroyers, un navire d'approvisionnement, un escadron d'avions de combat *CF-18* et un hôpital de campagne comme contribution à l'effort multinational visant à forcer Saddam Hussein à se retirer du Koweït<sup>44</sup>. Dans les deux cas, le gouvernement s'est exposé à de fortes critiques intérieures exprimées par des Canadiens qui ne voulaient pas que leur gouvernement appuie les guerres washingtoniennes.

Ces gestes d'appui étaient sans aucun doute appréciés. Néanmoins, la réputation du Canada en tant qu'allié efficace et fiable a été minée par les coupures dans le budget de la défense de l'après-guerre froide. John Halstead a d'ailleurs fait remarquer que « Malheureusement, les actions reflétant la politique de défense du Canada ne correspondaient pas aux paroles énonçant cette politique<sup>45</sup>. » Les coupures dans la défense canadienne ont en conséquence diminué la valeur du Canada comme allié des États-Unis qui, tout comme l'ont fait les partenaires européens du Canada à l'intérieur de l'OTAN, n'ont pas hésité à laisser savoir leur mécontentement<sup>46</sup>. Comme résultat, les deux principaux objectifs du Livre blanc de 1987, soit l'augmentation de l'influence canadienne à l'intérieur de l'OTAN et le renforcement du partenariat canado-américain en matière de sécurité, ont été placés sur la brèche par les coupures budgétaires successives au dossier de la défense. Nous sommes donc sans contredit en présence d'un resserrement des horizons dans ce nouvel environnement international.

### **Conclusion : Des horizons qui se resserrent dans un monde en pleine mutation**

Une étude des politiques de défense de l'époque Mulroney confirme l'influence que l'environnement international peut avoir dans la détermination des politiques de sécurité des États, peu importe l'affiliation partisane ou les préférences en matière de politiques des dirigeants nationaux. Ainsi, les gouvernements Trudeau et Mulroney ont épousé des positions remarquablement semblables quant aux politiques relatives à la reconstruction des Forces armées canadiennes en tant que réponse aux tensions internationales caractéristiques du milieu des années 1980 et ce, malgré des visions du monde et une perception de la défense qui étaient fondamentalement différentes. De plus, lorsque les tensions mondiales se sont amenuisées à la fin de la décennie, les

44. Martin RUDNER, « Canada, the Gulf Crisis and Collective Security », dans F.O. HAMPSON et C.J. MAULE (dir.), *Canada Among Nations 1990-91: After the Cold War*, Ottawa, Carleton University Press, 1991. Le Canada devait par la suite fournir des troupes aux forces de maintien de la paix de l'ONU à la frontière entre le Koweït et l'Irak.

45. John HALSTEAD, « A New Order in Europe: Evolving Security Systems », dans F.O. HAMPSON et C.J. MAULE, *After the Cold War*, op. cit., p. 161.

46. Jeff SALLOT, « NATO Members Gang Up On Canada Over Pullout », *The Globe and Mail*, 9 avril 1992, p. A2; John HAY, « Canadian Defence Policy is a Muddle of Wishful Thinking », *The Ottawa Citizen*, 2 mars 1992, de L/N; et Andrew COHEN, « Security and NATO », dans C.J. MAULE et F.O. HAMPSON (dir.), *Canada Among Nations, 1992-93: Global Jeopardy*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, pp. 252-253.

Conservateurs ont abruptement renversé leur approche pour répondre aux nouvelles priorités économiques après que la guerre froide est passée à l'histoire. Le bilan conservateur dans le domaine de la défense correspond donc davantage aux théories qui privilégient l'influence de l'environnement international qu'à celles qui favorisent les facteurs liés aux dirigeants nationaux et aux acteurs politiques locaux<sup>47</sup>. Bien que les priorités du dirigeant aient eu un effet limité sur la politique – que l'on songe à l'ouverture de Mulroney vis-à-vis des États-Unis par opposition à l'égotisme de Trudeau – la perception d'une menace internationale demeure le facteur qui a le plus influencé la teneur de la politique canadienne de défense.

Il est possible de tirer une deuxième conclusion de cette étude : à l'encontre de plusieurs autres domaines – dont certains font l'objet de contributions dans ce numéro – le gouvernement n'a pas étendu ses horizons en matière de défense. Au contraire, les coupures dans le budget de la défense, la réduction de la phase de modernisation, l'annulation des engagements envers la Norvège et en Allemagne sont autant d'occasions où l'on a plutôt resserré les horizons. De plus, la participation réduite des forces canadiennes dans les activités de l'OTAN présageait d'une influence réduite pour le Canada à l'intérieur de l'Alliance, autre expression d'horizons qui se resserrent. Une explication de ce contre-courant pourrait résider dans la distinction qui peut être établie au sujet des politiques étrangères et des politiques de défense élaborées en temps d'évolution pacifique du contexte international : lorsque le niveau international de menace s'amenuise, comme ce fut le cas à la fin de la guerre froide, un gouvernement démocratique peut difficilement justifier une politique de défense expansionniste. C'est d'autant plus vrai lorsque des groupes locaux demandent un « dividende sur la paix » ce qui, dans le cas du Canada, s'est traduit par des coupures dans le budget de la défense afin de réduire le déficit. Par contraste, on constate que les groupes locaux semblent comprendre que la politique étrangère ne se termine pas pour autant avec la fin des menaces au niveau international. Ils acceptent l'utilité de la diplomatie canadienne aussi bien pour prévenir l'émergence de nouvelles menaces que pour promouvoir

47. Certaines théories privilégient les facteurs externes pour expliquer la formulation de politique étrangère. C'est notamment le cas de Kenneth WALTZ, *Theory of International Politics*, New York, McGraw Hill, 1979 ; Stephen M. WALT, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987 ; et Colin ELMAN, « Horses for Courses : Why Not a Neorealist Theory of Foreign Policy », *Security Studies*, 6 (1), automne 1996, pp. 7-53. Pour une explication de la politique étrangère canadienne qui met l'accent sur le système international et la place que le Canada y occupe, voir James EAYRS, *In Defence of Canada : Peacemaking and Deterrence*, Toronto, University of Toronto Press, 1972 ; Denis STAIRS, *The Diplomacy of Constraint : Canada, the Korean War and the United States*, Toronto, University of Toronto Press, 1974 ; Annete Baker FOX, *The Politics of Attraction : Four Middle Powers and the United States*, New York, Columbia University Press, 1977 ; David DEWITT et John KIRTON, *Canada as a Principal Power*, Toronto, Wiley & Sons, 1983. Pour des évaluations critiques de ces écrits, voir M.A. MOLOT, « Where Do We, Should We, or Can We Sit? A Review of the Canadian Foreign Policy Literature », *International Journal of Canadian Studies*, 1-2, printemps-automne 1990, pp. 77-96 ; et Denis STAIRS, « Will and Circumstance and the Postwar Study of Canada's Foreign Policy », *International Journal*, 50 (1), hiver 1994-95, pp. 9-39.

les valeurs canadiennes à l'étranger. Le gouvernement Mulroney a donc pu tirer avantage des changements positifs sur la scène internationale pour étendre son influence dans d'autres domaines y compris les Amériques, à l'intérieur de la Francophonie et dans d'autres forums internationaux pendant que sa participation militaire et son influence à l'intérieur de l'OTAN diminuait.