

## Bulletin d'histoire politique

# Le livre blanc de la défense de 1987: analyse d'une incertitude

Claude Beauregard



Volume 3, Number 2, Winter 1995

L'histoire du Québec revue et corrigée

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1063247ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1063247ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Association québécoise d'histoire politique  
Septentrion

### ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Beauregard, C. (1995). Le livre blanc de la défense de 1987: analyse d'une incertitude. *Bulletin d'histoire politique*, 3(2), 103–120.  
<https://doi.org/10.7202/1063247ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 1995

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

**Érudit**

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

## LE LIVRE BLANC DE LA DÉFENSE DE 1987: ANALYSE D'UNE INCERTITUDE

Claude Beauregard

*Ministère de la Défense nationale*

---

### Introduction

Le 5 juin 1987, le Livre blanc sur la défense, *Défis et engagements*<sup>1</sup>, est déposé à la Chambre des communes. L'objectif est de redonner une nouvelle direction aux Forces canadiennes; le dernier Livre blanc avait été publié en août 1971. En 1987, le gouvernement est d'avis que le Canada est dans l'impossibilité de rencontrer ses engagements militaires, étant donné que les ressources consacrées à la défense nationale sont insuffisantes. Le Livre blanc va donc corriger cette situation. Or, moins de deux ans après la publication de ce document, le budget du gouvernement fédéral présenté le 27 avril 1989, réduit les dépenses militaires de 2,74 milliards de dollars sur cinq ans! Que s'est-il passé?

Un tel revirement signifie que le gouvernement a jugé que les objectifs du Livre blanc ne convenaient plus à la réalité. Pourquoi? Après une revue de la littérature publiée sur le sujet, il est possible d'en déduire que les plus grandes confusions du Livre blanc se retrouvent au niveau des analyses internationale et financière, qui sont à la base du document. Ces analyses vont être perçues comme étant sans rapport avec la réalité. Le présent article a pour dessein de mettre en évidence les arguments présentés par les divers intervenants dans ce dossier.

### De l'élection du gouvernement conservateur à la publication du Livre blanc de 1987

#### *La campagne électorale*

Lors de la campagne électorale de 1984, le parti Conservateur, voulant bien démarquer sa position par rapport aux Libéraux, promet de reviser la politique de défense du Canada et d'augmenter les effectifs des Forces armées canadiennes. Les Forces armées du pays sont en effet sous-équipées, ceci étant le résultat de plusieurs années de négligence de la part du

gouvernement Trudeau. D'ailleurs le dernier Livre blanc sur la défense avait été publié en 1971.

En décidant de revoir la politique de défense, Brian Mulroney répond, dans une certaine mesure, à un fort courant conservateur qui touche la plupart des pays occidentaux<sup>2</sup>. Mais il n'est pas non plus sans savoir que plusieurs rapports du Sénat canadien recommandent une révision totale de notre politique de défense. Lors de l'étude consacrée aux effectifs des Forces armées canadiennes en 1982, le Sénat demande «d'entreprendre immédiatement la rédaction d'un nouveau Livre Blanc sur la défense nationale<sup>3</sup>». Un an plus tard, suite à l'étude sur la défense maritime du Canada, le rapport du Sénat présente ainsi sa première recommandation:

Le sous-comité revient donc avec insistance sur sa recommandation de janvier 1982: c'est immédiatement qu'il faut commencer à travailler à la préparation d'un nouveau Livre Blanc sur la défense nationale où seront clairement définies la politique et les priorités du Canada en matière de défense. Ce document devrait préciser les missions, militaires et autres, que le gouvernement entend confier aux Forces armées. Il ne faudrait pas toutefois que l'on prenne prétexte de cette étude pour surseoir plus longtemps au rééquipement des forces<sup>4</sup>.

Le 5 novembre 1984, deux mois après l'élection des Conservateurs, le discours du trône fait état de l'urgence de redonner une nouvelle définition des rôles aux Forces armées et de combler les manques.

### *Les premières incertitudes*

Après les élections de 1984, Robert Carman Coates est nommé ministre de la Défense nationale. Dans une entrevue en novembre 1984, il déclare que vers la fin de février 1985, un Livre vert<sup>5</sup> sera publié concernant les priorités de la politique de défense du Canada. Cependant, on peut déjà voir les limites de cette réforme qui est proposée: «Coates said his success in the defence portfolio depends on the economy: If the high unemployment rate persists, there will be no way he can go to his cabinet colleagues for an increase in the forces equipment budget<sup>6</sup>».

Robert Coates sera remplacé par Erik Nielsen le 17 février 1985. Avant la publication de son Livre blanc qui doit avoir lieu à la fin décembre 1985, ce dernier affirme que «le Conseil des ministres devra d'abord débloquer les fonds qui rendront cette réforme et plusieurs autres possibles à moyen terme<sup>7</sup>».

Il est évident qu'au sein du Cabinet, il n'y a pas d'unanimité pour augmenter le budget de la défense, alors que le pays doit faire face à un déficit de 33,8 milliards de dollars. Cette situation va donc retarder la

publication du Livre blanc, qui était d'abord prévue pour le printemps 1985, puis l'été 1985, ensuite décembre 1985 et janvier 1986 pour être reportée au début d'avril 1986. Selon Jocelyn Coulon du *Devoir*, le Cabinet en serait à l'étude d'une sixième version du Livre blanc<sup>8</sup>.

Bien entendu cette situation ne passera pas inaperçue. Plusieurs articles de journaux seront publiés concernant le manque de politiques gouvernementales sur la défense, ce qui affecte la crédibilité du gouvernement.

Devant l'impossibilité d'en arriver à un consensus, Erik Nielsen va enterrer son projet de Livre blanc en avril 1986 et être remplacé par Perrin Beatty le 30 juin. Ce dernier est aussi très conscient des limites budgétaires: «Canada can't just get out the printing presses and get vast amounts of money» déclare Beatty en septembre 1986<sup>9</sup>.

Le résultat est tout de même fâcheux pour le gouvernement: trois ministres de la défense en deux ans, de nouveaux uniformes pour les militaires et le transfert de quelques milliers de soldats en Europe constituent son bilan après deux années de pouvoir.

Pour sa part, le Sénat continue ses études sur les Forces armées. Dans le rapport de janvier 1985 concernant la défense aérienne du territoire canadien, le «Comité exhorte le gouvernement à entreprendre aussitôt que possible la révision envisagée<sup>10</sup>». La même chose se produit avec la publication du rapport sur le transport militaire aérien en février 1986: «Tant que n'aura pas paru un nouveau Livre blanc sur la défense, le Comité se doit d'en rappeler l'urgence<sup>11</sup>». Le gouvernement va alors promettre un Livre blanc pour le printemps de 1987. Mais plusieurs spécialistes reconnaissent que la décision finale appartient beaucoup plus à Michael Wilson, le ministre des Finances, qu'au ministre de la Défense<sup>12</sup>.

Après plusieurs années de tractations au sein du Cabinet, le Livre blanc sur la défense est publié le 5 juin 1987. Il s'agit d'un document qui a fait l'objet de plusieurs négociations et de compromis, ce qui met déjà en péril son avenir. De plus, la population canadienne a été plus ou moins tenue à l'écart pendant l'élaboration du document.

### *Le processus de consultation publique*

L'élaboration d'une politique de défense a pour résultat d'engager le pays et ses citoyens, pour plusieurs années, dans une série d'actions planifiées. On devrait donc s'assurer que soit impliqué le plus possible la population et créer un débat au sein de la société. C'est ce que demande John Gellner (éditeur de *Canadian Defence Quarterly*). Peu après l'élection des Conservateurs, il met le gouvernement en garde contre la tentation d'augmenter le

budget de la défense et le nombre de militaires, sans tout d'abord revoir la politique de défense qui devra être présentée au public canadien<sup>13</sup>.

John Best, journaliste spécialisé dans les affaires extérieures et militaires, écrit que le pays «needs a more open foreign and defence policy as much as it needs a restoration of non-partisanship, which is to say, quite a lot<sup>14</sup>». Les événements allaient se dérouler tout autrement.

Nous avons vu plus haut que M. Coates avait mentionné la publication d'un Livre vert pour février 1985. Ce document fut annulé par son successeur, Erik Nielsen. Selon un journaliste averti, la raison est que «Nielsen felt such a Green Paper would result in negative reactions from the country's active peace and disarmament groups<sup>15</sup>».

En 1986, alors que l'on attend toujours un Livre blanc, il devient évident que le gouvernement, pour des raisons financières, n'est pas en mesure de livrer la marchandise. On va donc critiquer l'attitude du gouvernement. Un journaliste parmi d'autres, John R. Walker, du *The Citizen*, écrit:

Because the Mulroney government cannot find the money for needed military equipment, it would rather plan on an ad hoc basis, without public discussion, than allow the «comprehensive examination» this government promised in 1984<sup>16</sup>.

Pourtant Perrin Beatty semble très intéressé à susciter un débat au sein de la population canadienne. Dans une allocution prononcée devant les membres du Rotary Club de Toronto le 17 octobre 1986, Perrin Beatty mentionne qu'il prévoit «consacrer tout le temps que je pourrai à discuter des options qui s'offrent à nous, avec le public canadien, avec mes collègues, avec nos alliés et, bien sûr, avec les membres des forces canadiennes<sup>17</sup>». Un mois plus tard, un communiqué de la Défense nationale mentionne que ces consultations «seront basées sur les audiences publiques ayant donné lieu au rapport du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, présidé par Tom Hockin M.P. et le sénateur Jean-Maurice Simard<sup>18</sup>».

Ce rapport, qui fut déposé au Parlement en juin 1986, avait comme objectif de soumettre des recommandations sur les objectifs et la conduite des relations extérieures du Canada. Dans l'avant-propos, les auteurs mentionnent clairement que devant l'ampleur du sujet, il leur a fallu faire un choix et «comme un livre blanc sur la politique de défense est en cours de rédaction, nous nous sommes contentés de faire un survol des questions relatives à la défense<sup>19</sup>».

Ceci remet sérieusement en cause tout le processus de consultation publique et ce d'autant plus lorsque l'on apprend comment les rencontres vont se dérouler. Il y aura six consultations pour tout le pays (Toronto,

Montréal, Halifax, Ottawa, Vancouver et Calgary) entre le 18 novembre 1986 et le 22 janvier 1987. Entre 25 et 50 personnes seront invitées à participer. Le public va très mal réagir à cette façon de procéder. L'éditeur du *Halifax Daily News* va publier en première page: «Atlantic Canada's only chance to contribute to the formation of the country's defence policy for the next 15 years took place behind closed doors yesterday in Halifax<sup>20</sup>». Le journal se demande pourquoi il y a un si grand secret. Face à cette réaction Perrin Beatty réaffirme que:

the closed door session was held to supplement opinions already gathered in public session, citing parliamentary and external affairs committee meetings held earlier this year<sup>21</sup>.

Jim Stanford, porte-parole de la «Calgary Disarmament Coalition», se demande avec raison «What kind of public inquiry takes place behind locked doors?<sup>22</sup>».

Cette stratégie va être la source de plusieurs problèmes pour le gouvernement, car on aura l'impression que le Livre blanc va être écrit sans tenir compte de l'opinion des spécialistes des réalités mondiales et canadiennes.

## **Le Livre blanc: analyse internationale**

### *Analyse internationale et définition de la menace*

Dans toute analyse militaire, la menace est la chose la plus importante à considérer. La formation des militaires est, en grande partie, orientée sur cette analyse, et ce à tous les échelons de la hiérarchie. Or, le Livre blanc n'y fait pas exception. La menace militaire est décrite au tout début du document, ce qui a pour objet de présenter par la suite l'acquisition des équipements nécessaires pour contrer cette menace.

Le Livre blanc décrit ainsi le contexte international:

Sur les plans de l'idéologie, de la politique et de l'économie, l'Ouest est confronté à un adversaire qui vise explicitement à façonner le monde à son image, avec le temps; il s'agit là d'un fait et non d'une interprétation d'intentions. Cet adversaire dispose de forces militaires énormes et il a prouvé qu'il est prêt à recourir à la force, tant chez lui qu'à l'étranger, pour atteindre ses objectifs politiques... Cela signifie que, tant que des progrès réels ne seront pas réalisés, l'Ouest n'aura d'autre choix, pour assurer sa sécurité, que de compter sur le maintien d'un équilibre approximatif des forces que la dissuasion nucléaire vient appuyer<sup>23</sup>.

La justification est donc la suivante: le Canada a affaire à un ennemi implacable et doit s'armer pour être prêt à y faire face. Nous verrons dans les quelques pages qui suivent quelle fut la réaction du public et des spécialistes après la publication du Livre blanc. Mais étant donné que le passage que nous venons de citer représente la « pierre angulaire » du document, nous allons tenter d'en approfondir sa signification.

Leonard Johnson, major-général à la retraite et ancien commandant du Collège de la défense nationale à Kingston, dénonce, dans sa critique du Livre blanc, l'analyse de droite, style *Soviet Military Power* (publication annuelle du Pentagone)<sup>24</sup>. Il est effectivement étrange de retrouver la même analyse dans le Livre blanc que dans cette publication:

The major task assigned to the Soviet military, quite unlike that of the other nation's militaries, is to achieve a force posture for the Soviet Union that provides for absolute security as it continues to seek world domination<sup>25</sup>.

Plusieurs autres vétérans vont dénoncer cette attitude de paranoïa face à l'Union Soviétique<sup>26</sup>. Roy Cook du *Edmonton Journal* va écrire « It sounds like something from old Ronald Reagan speech in which he rails against the Evil Empire — the Soviet Union<sup>27</sup>. C'est ce qui fera dire à plusieurs que le Livre blanc n'est rien d'autre qu'une liste d'épicerie pour les militaires<sup>28</sup>.

#### *La situation internationale de l'époque*

Il y a tout lieu de se demander si l'analyse était en accord avec la réalité internationale de l'époque. Dans sa revue annuelle de 1987, *The Canadian Institute of Strategic Studies* mentionne que les relations entre les Américains et les Soviétiques ont continué de s'améliorer, le tout culminant à la signature d'un traité sur les forces nucléaires intermédiaires. Cette amélioration est surtout attribuable à plusieurs facteurs mais:

the willingness of General Secretary Mikhail Gorbachev and his colleagues to adopt flexible positions and to explore new domestic and foreign policy initiatives with almost reckless enthusiasm was one of the most significant<sup>29</sup>.

Plusieurs indices laissaient croire depuis longtemps que quelque chose de nouveau se déroulait en Union soviétique. Le 27<sup>e</sup> congrès du Parti communiste, en février 1986, avait proclamé une redéfinition de la politique extérieure du pays. Les Soviétiques présenteront aussi plusieurs propositions intéressantes concernant les armes nucléaires et chimiques<sup>30</sup>.

Lors de la publication du Livre blanc, l'ambassadeur de l'Union soviétique au Canada déplore le fait que le gouvernement n'a point porté attention à l'attitude conciliatoire de Gorbachev<sup>31</sup>. R.B. Byers déplore aussi

l'attitude du gouvernement canadien dans son analyse sur la politique de sécurité soviétique.

The opportunity may exist for the longterm reorientation of East-West security relations. Unfortunately both Prime Minister Mulroney and Defence Minister Beatty appear too inclined to accept the status quo and to adopt a «hard line» vis-à-vis Soviet intentions. Historically, this may prove to be an incorrect judgement<sup>32</sup>.

Cette attitude va discréditer les postulats du Livre blanc. Les commentaires ne manqueront pas: «To follow Beatty's reasoning, you have to accept his analysis of the state of the world, and reject the siren songs from Moscow<sup>33</sup>». «That sort of argument makes no sense in the new Mikhail Gorbachev era of *glasnost*, *perestroika* and pullout from Afghanistan, say opponents of Tory plans to spend more on defence<sup>34</sup>». Enfin un dernier commentaire: «Is it wise to parrot U.S. paranoia just as Soviet leader Mikhail Gorbachev is issuing disarmament proposals at a dizzying rate and when the chances for a genuine reduction of superpower tensions have never been better?<sup>35</sup>»

### *La réaction du public et des spécialistes*

Jusqu'à maintenant, nous nous sommes surtout concentrés sur la réaction concernant la théorie de base du Livre blanc, à savoir une Union soviétique agressive qu'il faut combattre. Mais le Livre blanc est beaucoup plus que cela et nous allons maintenant nous pencher sur la réaction du public et des spécialistes sur le document en général.

Le coût total du Livre blanc est estimé à environ 200 milliards de dollars. L'acquisition de sous-marins nucléaires explique pourquoi la facture est si élevée, ce qui soulève un tollé général. Les partis de l'Opposition, les groupes pacifistes, le Centre canadien pour le contrôle des armements et du désarmement, l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales vont s'élever contre cette acquisition<sup>36</sup>.

Selon John Lamb, directeur du Centre canadien pour le contrôle des armements et du désarmement, l'acquisition de sous-marins par le Canada va remettre en question la politique de dissuasion, politique caractérisée par sa stabilité, car les sous-marins canadiens pourraient participer à une attaque contre les bases de sous-marins en URSS. De plus, cette acquisition pourrait aussi remettre en question la crédibilité de la position canadienne concernant la non-prolifération des armes nucléaires<sup>37</sup>. Il déplore la vision guerre froide<sup>38</sup> du Livre blanc et doute, à juste titre, que les Canadiens soient d'accord avec un achat aussi dispendieux<sup>39</sup>.



Plusieurs spécialistes rejettent le raisonnement du Livre blanc pour le fait qu'il abandonne l'idée de promouvoir la paix au sein des Nations Unies et encourage la prolifération des armements<sup>40</sup>.

Instead of taking us forward into the 21st century with strategies for peace, it repeats the kind of militaristic thinking that has failed the world so tragically and contributed to a nuclear buildup over the past 20 or 30 years<sup>41</sup>.

Le Conseil canadien des Églises rejette aussi le Livre blanc pour les mêmes raisons. Selon le Conseil, on propose des solutions militaires à des problèmes politiques et on ne voit aucune «moral or security justification for the description of the Soviet Union as an eternal, unredeemable enemy<sup>42</sup>».

Il est intéressant de constater comment le public est aux antipodes de la position gouvernementale. Dans une entrevue avec Val Werier, Bernard Wood, à l'époque directeur de l'Institut Nord-Sud déclare que le gouvernement est «widely out of sync» avec le public<sup>43</sup>. Bernard Wood se réfère à un sondage (réalisé entre le 6 et le 19 octobre 1987) qui attire l'attention sur plusieurs faits importants. Seulement 6,2% des Canadiens favorisent une augmentation des effectifs des forces armées pour augmenter l'influence du Canada dans le monde. En ce qui concerne l'importance des problèmes auxquels doit faire face le Canada, l'agression soviétique se retrouve au dernier rang sur 13 possibilités<sup>44</sup>.

Geoffrey Pearson, président et directeur de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales en 1987, déclare dans une conférence de presse<sup>45</sup> que la population canadienne ne partage pas les théories à la base du Livre blanc. Selon un sondage de l'Institut (le plus systématique réalisé depuis 25 ans)<sup>46</sup>, seulement 5% des répondants jugent que les actions soviétiques constituent la plus grande menace à la paix mondiale. Par contre, 27% jugent que la course aux armements des superpuissances représente la plus grande menace. Lorsque l'on demande quelle est la superpuissance qui a le plus contribué à l'amélioration des relations, 40% répondent l'URSS, et 10% les États-Unis. Nous sommes loin du Livre blanc qui identifie l'Union soviétique comme la principale menace à notre sécurité. Enfin, dans un sondage réalisé par le *Toronto Star*, 55% des Canadiens rejettent l'idée de l'acquisition des sous-marins nucléaires<sup>47</sup>. Comment expliquer ce hiatus entre la population canadienne et son gouvernement?

### *L'attitude hésitante du gouvernement*

Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement a déclaré se référer au Rapport du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada (*Indépendance et Internationalisme*) dans le but d'élaborer sa propre politique

de défense. Or, le rapport qui mentionne ne faire qu'un survol des questions relatives à la défense, recommande au gouvernement de favoriser un débat sur la question!

À notre avis, le gouvernement doit favoriser un débat éclairé au Canada s'il veut jouer un rôle plus actif à l'échelle internationale. Faute de savoir avec précision jusqu'où leur gouvernement juge utile de pousser la dissuasion, les Canadiens ont du mal à saisir ce qui justifie ses achats d'armements ou la formulation de ses propositions sur le contrôle des armements. La Chambre des communes débat ces questions plus souvent qu'autrefois, mais on n'a toujours pas de position claire, étayée par des arguments fondés sur l'expérience canadienne. Nous avons remarqué que ce manque de détermination crée un certain malaise parmi les citoyens que la question intéresse. Il est en effet difficile d'être certain que les intérêts du Canada sont défendus efficacement ou que le Canada donne vraiment le meilleur de lui-même sur la scène internationale quand on ignore les principes qui guident le gouvernement<sup>48</sup>.

Donc le comité reconnaît que la politique gouvernementale est des plus nébuleuses, ce qui affecte les intérêts du pays.

Mais le comité va beaucoup plus loin et déplore le manque de coordination entre les ministères de la Défense nationale et des Affaires extérieures.

Pour qu'on puisse aboutir à une politique efficace de contrôle des armements et de désarmement qui bénéficie d'appuis suffisants au sein du gouvernement, celle-ci doit être le fruit de la collaboration des planificateurs de la politique étrangère et de ceux de la politique de défense. Cependant, nous sentons un écart entre l'attitude du ministère des Affaires extérieures et celle du ministère de la Défense nationale à ce sujet. Cela nous fait craindre que les propositions de contrôle des armements ne soient pas mises de l'avant avec suffisamment d'énergie et manquent de coordination. À notre avis, les décisions militaires auxquelles le Canada participe à titre de membre de l'OTAN ne doivent pas être prises sans qu'on ait dûment pesé les conséquences qu'elles auront sur le contrôle des armements. La politique sur le contrôle des armements et le désarmement, d'un côté, et la politique de défense, de l'autre, doivent fonctionner en tandem<sup>49</sup>.

Comme réponse à cette recommandation, le gouvernement mentionne que:

Tout examen de la politique de défense tient pleinement compte de la politique du gouvernement en ce qui a trait au contrôle des armements et au désarmement. Ce sont là deux composantes essentielles de la politique canadienne en matière de sécurité qui ne pourraient être prises en considération indépendamment l'une de l'autre<sup>50</sup>.

Malheureusement il semble qu'au cours de la rédaction du Livre blanc le ministère des Affaires extérieures ne fut pas impliqué pour en arriver à fonctionner en tandem. Plusieurs spécialistes vont dénoncer le fait que la nouvelle politique de défense est incompatible avec notre politique extérieure. On fait surtout remarquer que le Livre blanc ne traite pas en profondeur du maintien de la paix au sein de l'organisation des Nations Unies et du contrôle des armements, deux composantes essentielles de la politique extérieure du Canada<sup>51</sup>.

Mais l'acquisition de sous-marins nucléaires est certainement l'élément qui démontre un manque total de coordination et met en évidence une bataille interne entre les deux ministères<sup>52</sup>. Cette acquisition remet en question la politique canadienne en matière de non-prolifération et la réputation du Canada en tant que pays non nucléaire<sup>53</sup>. Ceci est vu comme une défaite personnelle pour Joe Clark qui se retrouve dans une situation très difficile. Comme le remarque un journaliste:

One thing is certain: The announced procurement program is not going to make things one bit easier for Mr. Clark when he goes to the United Nations to speak on Canada's increased role in the fields of disarmament and foreign aid<sup>54</sup>.

La critique la plus acerbe viendra de Douglas Roche, ambassadeur du Canada aux Nations Unies pour le désarmement. Il dénonce fortement la rhétorique antisoviétique du Livre blanc, le fait que l'on ne reconnaît pas les concessions et les attitudes de Gorbachev, que le document met beaucoup trop l'accent sur le réarmement et conclut «Our reputation, our experience and our commitment will overcome the poor rhetoric in the white paper<sup>55</sup>».

## **L'abandon des objectifs du gouvernement ou l'échec du Livre blanc**

### *Le problème du déficit*

Bien avant la publication du Livre blanc, les spécialistes de la défense reconnaissent que si le Cabinet n'accorde pas les moyens financiers nécessaires à sa réalisation, le Livre blanc risque d'être un échec<sup>56</sup>. Le ministre des Finances, M. Michael Wilson, préoccupé comme toujours à combattre le déficit, semble très réservé concernant le projet d'acquisition de sous-marins nucléaires<sup>57</sup>, surtout que ces derniers représentent la plus grosse dépense militaire dans l'histoire du pays. Pour résoudre ce problème on assiste donc à un compromis.

Dans une entrevue accordée au *Canada Business Review*, Perrin Beatty déclare ce qui suit concernant le financement du Livre blanc:

Another difficult area was obviously financing. We've reached an agreement on a formula for financing which I think is good and fair. It gives me sufficient certainty to be able to go ahead and launch the White Paper and retains for Cabinet the ability to regulate the pace at which various large, capital projects come on-line.

Q. Are you satisfied with the formula in the White Paper as a planning basis?

A. Yes. It gives me 2 per cent real growth, and sufficient certainty that we can go ahead and launch the 15-year plan or, in the case of submarine, a 20-year plan. But we recognize that we cannot say with certainty what the economy is going to look like five years from now. The Cabinet has to retain for itself the ability to approve particular items and to regulate the pace at which they become available<sup>58</sup>.

Jeff Sallot va analyser autrement ce droit de regard du Cabinet et la capacité de payer de l'économie canadienne.

The White Paper's ambitious plans for defense purchasing could also be jeopardised by the realities of Tory deficit reduction plans. The Finance Department, which is trying to trim an annual budget deficit of Cdn \$ 30,000m inserted a carefully worded caveat into the White Paper specifying that the Cabinet will review all defence-related capital spending each autumn<sup>59</sup>.

L'auteur a très bien compris les enjeux et c'est effectivement ce qui allait arriver.

Après la publication du Livre blanc, on continue toujours de douter de la capacité de payer du gouvernement. «Given the choice between cutting social programs, raising the deficit or holding the line on defence spending, which do you think Wilson would choose?<sup>60</sup>» Pour sa part, Perrin Beatty soutient que le gouvernement va respecter son engagement<sup>61</sup>. Mais le gouvernement est très prudent dans son approche car il devient de plus en plus évident que plusieurs membres du Cabinet sont contre l'achat des sous-marins, tout comme l'est la population canadienne<sup>62</sup>. Pourtant un document de la Défense nationale à l'intention du Comité permanent de la Défense nationale (Chambre des communes) mentionne que:

Le gouvernement engagera les dépenses nécessaires pour garantir l'efficacité opérationnelle des Forces canadiennes et pour permettre à ces dernières de faire face aux défis qu'elles auront à relever dans les années quatre-vingt-dix et par la suite. Il faut absolument consacrer des fonds importants à l'équipement, si l'on veut que le Canada dispose de forces militaires modernes, efficaces et crédibles. Nous estimons à 270 environ le nombre de grands projets

d'acquisitions de matériel que le ministère de la Défense nationale devra entreprendre au cours des 15 années qu'englobe la période de planification prévue<sup>63</sup>.

Mais cette déclaration ne tient pas compte de la situation très précaire de Michael Wilson. Comme le signale si bien David Cox:

Realistically, there is no chance that this money will be forthcoming because there are few places where such a sum can be found. Mr. Wilson can give up his attempt to reduce the deficit, but he will not do so willingly because that is also a firm part of the Government's mandate. New social programs can be abandoned or cut back, but that can hardly please those ministers who are under pressure to produce everything from day-care facilities to retraining programs. Or the Government can hold its nose and try to find new tax revenues — unlikely, one might think, in a possible election year<sup>64</sup>.

M. Wilson va très bien faire face à la situation. Le budget de la Défense nationale pour l'année fiscale 1988-1989 connaîtra une augmentation de 550 millions de dollars par rapport aux dépenses réelles de 1987-1988<sup>65</sup>. Selon Mike O'Brien de *The Wednesday Report*, «the finance department's FY 1988-1989 budget did not reflect any change in the defence budget<sup>66</sup>».

Le gouvernement réalisant la controverse, et 1988 étant une année d'élection, on préféra attendre avant de s'engager plus à fond dans ce dossier<sup>67</sup>.

Les élections vont permettre de constater que les sous-marins ne représentent pas une priorité pour le gouvernement. D'ailleurs selon les groupes pacifistes et les experts, «les trois principaux partis ont escamoté les problèmes de défense pendant toute la campagne électorale parce qu'ils ont tous quelque chose à cacher<sup>68</sup>».

Selon Geoffrey Pearson, la campagne électorale a démontré qu'il est loin d'être certain que l'on pourra consacrer les sommes nécessaires pour la réalisation du Livre blanc «vu les autres priorités nationales que la campagne a effectivement mises en évidence<sup>69</sup>...»

### *Le budget Wilson et ses conséquences*

Dans son analyse sur l'évolution de la conjoncture en 1988, Geoffrey Pearson mentionne que l'acquisition des sous-marins à propulsion nucléaire a retenu l'attention du public. D'après le sondage d'opinion mené par l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, à la question de savoir s'ils appuyaient l'achat des sous-marins, «55 p. 100 des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative, mais quand on a précisé ce que la réalisation de ce plan pourrait coûter, le pourcentage est tombé à 40 et même en deça<sup>70</sup>».

Alors que Michael Wilson fait toujours face au problème du déficit, il n'est pas difficile d'imaginer où les coupures vont s'effectuer.

Lors de la présentation de son budget, le 27 avril 1989, le ministre des Finances présente un plan général de restrictions fiscales. Le budget de la Défense nationale va subir des coupures prononcées.

La part du MDN dans le programme de réduction du déficit national pour 1989-1990 se monte à 575 millions de dollars, soit 37,2 p. 100 du 1,545 milliard de dollars que les coupes imposées représentent. Pour l'exercice 1990-1991, cette part devrait se chiffrer à 611 millions, soit 29,4 p. 100 d'un total de 2,079 milliards. Dans les cinq ans à venir, on espère économiser en tout 2,7 milliards de dollars en réduisant les dépenses militaires<sup>71</sup>.

Les effets de ce budget seront catastrophiques pour les achats d'équipement de la défense. Les projets suivants vont ainsi être annulés:

- Sous-marins à propulsion nucléaire (SSN),
- Avion de patrouille à grande autonomie,
- Modernisation des avions Tracker,
- Achat de chasseurs tactiques CF-18A additionnels,
- Systèmes téléguidés aéroportés d'acquisition d'objectifs et de surveillance.

De plus, on a du réduire l'ampleur des projets suivants:

- Dispositifs d'observation nocturne à grande portée,
- Modernisation des chasseurs tactiques CF-5,
- Chars de combat,
- Véhicules pour terrains septentrionaux,
- Matériel électronique d'instruction et de soutien,
- Système tactique de commandement de contrôle et de communications<sup>72</sup>.

Cela signifie tout simplement qu'il devient impossible pour le ministère de la Défense nationale de mettre en application le Livre blanc.

#### *Réaction des experts et des politiciens*

Après le budget Wilson, les Conservateurs continuent de soutenir le Livre blanc et ce malgré les coupures budgétaires et les transformations en Europe de l'Est. Dans son discours du budget M. Wilson déclare que «les grands paramètres du Livre blanc continuent de caractériser la politique du gouvernement en matière de défense. Cependant, dans le contexte budgétaire actuel, cette politique doit être mise en œuvre plus lentement<sup>73</sup>».

Le député néo-démocrate Derek Blackburn, qui se demande quelle crédibilité il faut maintenant accorder au Livre blanc, pose ainsi la question devant les Communes:

Le Livre blanc sur la défense n'a plus la faveur du gouvernement. Le ministère de la Défense manque de direction. Le temps est venu de réévaluer toutes nos priorités et de veiller à ce que nos Forces armées aient vraiment l'occasion de bien servir le pays et de protéger sa souveraineté. Nous devons aux membres de nos Forces armées de présenter un nouveau livre blanc<sup>74</sup>.

Comme réponse le gouvernement continue de soutenir que sa politique de défense est intacte. Les spécialistes de la défense auront une autre vision des événements. On fera surtout remarquer l'inconsistance de la politique de défense du Canada<sup>75</sup> et on demande au gouvernement de réécrire le Livre blanc<sup>76</sup>.

Lors de sa visite en URSS en novembre 1989, Brian Mulroney va déclarer que la politique de défense de 1987 est désormais dépassée<sup>77</sup>. Bernard Wood pourra alors dire que «le Canada a été un des derniers parmi les pays occidentaux à reconnaître la réalité et l'importance de la révolution gorbatchévienne<sup>78</sup>».

## Conclusion

Le jugement de certains journalistes concernant l'histoire du Livre blanc sera très sévère. Par exemple Jeffrey Simpson a écrit «those were laughable promises designed purely for electoral consumption. They had no chance of seeing the light of day, and they didn't<sup>79</sup>».

En décembre 1990, plusieurs journalistes en affaires militaires ont témoigné devant le Comité permanent de la Défense nationale et des affaires des Anciens combattants, à propos du rôle du Canada dans les rapports de confiance et les procédures de vérification en Europe. Leur témoignage révèle les raisons de l'échec du Livre blanc.

John Cruickshank, journaliste du *The Globe and Mail*, déclare:

J'éprouve une très grande fierté, non seulement en tant que journaliste mais en tant que Canadien quand je pense à l'excellent travail que Laurie Martin a fait en 1985, 1986 et 1987, lorsqu'il a expliqué au monde que ça bougeait en Union soviétique. C'était à l'époque où tout le monde, y compris les très puissants médias américains, affirmait le contraire, prétendant que la situation ne changeait en fait pas et que tout cela n'était que du cinéma. À cette époque, au contraire, nos reportages étaient plutôt optimistes, et je pense que nous sommes à peu près parvenus à rendre compte de ce qui se passait effectivement malgré les difficultés que cela causait parfois<sup>80</sup>.

Pour sa part, Jocelyn Coulon, du *Le Devoir*, déclare devant le Comité:

Je ne pense pas que ce soit les journalistes qui ont démolé le Livre blanc sur la Défense. C'est le gouvernement. Le gouvernement a proposé un Livre blanc qui, financièrement, n'avait aucun sens, qui engageait le pays dans une politique de puissance avec l'achat de 10 à 12 sous-marins à propulsion nucléaire. À part les cinq puissances, aucun pays au monde ne posséderait autant de sous-marins à propulsion nucléaire. On nous proposait beaucoup, et cela ne tenait pas debout, tant financièrement que géopolitiquement et stratégiquement<sup>81</sup>.

Les explications de ces deux journalistes résument parfaitement toute la problématique du Livre blanc.

## Notes

1. Gouvernement du Canada, Ministère de la Défense nationale, *Défis et engagements. Une politique de défense pour le Canada*, Ottawa, 1987, 89 p.
2. On peut se rappeler l'attitude de Margaret Thatcher en Angleterre et de Ronald Reagan aux États-Unis. Pour eux, il s'agit de réarmer les démocraties après une période d'indifférence.
3. Gouvernement du Canada, *Les effectifs des Forces armées canadiennes*, premier rapport du sous-comité sur la défense nationale du Comité sénatorial permanent des Affaires extérieures, Paul C. Lafond, président, janvier 1982, p. ix.
4. Gouvernement du Canada, *La défense maritime du Canada*, rapport du sous-comité sur la défense nationale du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, Paul C. Lafond, président, mai 1983, p. xi.
5. L'objectif d'un Livre vert est de stimuler les discussions parmi la population et les parlementaires.
6. Ron Lowman, «Tories plan first defence white paper since 1971», *Sunday Star*, November 25, 1984.
7. Germain Dion, «Le triple retard de la Défense», *Le Droit*, 9 décembre 1985, p. 3.
8. Jocelyn Coulon, «Le dépôt du livre blanc sur la défense reporté», *Le Devoir*, 21 janvier 1986, p. 2.
9. Paul Koring, «Defence budget tight: Beatty», *The Citizen*, September 25, 1986, p. A20.
10. Gouvernement du Canada, *La défense aérienne du territoire canadien*, rapport du Comité spécial du Sénat sur la défense nationale, Paul C. Lafond, président, janvier 1985, p. ix.
11. Gouvernement du Canada, *Le transport militaire aérien*, rapport du Comité spécial du Sénat sur la défense nationale, Paul C. Lafond, président, février 1986, p. ix.
12. Voir Desmond Morton, «Producing defence policy is a minefield», *The Toronto Star*, December 15, 1986, p. A13, et John Best, «Defence policy white paper hostage to Wilson's budget», *Time-Colonist*, January 21, 1987.
13. John Gellner, «Canadian defence: the hole in the middle», *The Globe and Mail*, October 29, 1984.
14. John Best, «Foreign, defence policies in hiding», *The London Free Press*, December 9, 1985.
15. John Harbron, «White Papers long overdue», *The Examiner*, December 26, 1985, p. 3.
16. John R. Walker, «National debate on Canadian military policy overdue», *The Citizen*, April 26, 1986, p. B5.



17. Perrin Beatty, *La souveraineté et la sécurité dans la politique de défense*, 17 octobre 1986, p. 2.
18. Gouvernement du Canada, Ministère de la Défense nationale, *Le ministre Beatty poursuit les consultations sur le Livre blanc de la défense*, Communiqué AFN: 73/86, 17 novembre 1986.
19. Gouvernement du Canada, *Indépendance et Internationalisme*, rapport du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, Coprésidents: le sénateur Jean-Maurice Simard et Tom Hockin, juin 1986, p. 3.
20. Paul Withers, «What's the big secret?», *Halifax Daily News*, December 11, 1986, p. 1.
21. *Ibid.*
22. Monica Zurowski, «Restricted defence hearing angers peace organization», *The Calgary Herald*, January 21, 1987, p. B3.
23. Gouvernement du Canada, Ministère de la Défense nationale, *Défis et engagements. Une politique de défense pour le Canada*, Ottawa, 1987, p. 5.
24. Leonard Johnson, «White Paper an imitation of Pentagon publication», *The Toronto Star*, July 2, 1987, p. A17.
25. USA, Department of Defence, *Soviet Military Power 1987*, March 1987, p. 7.
26. Voir Stephen Ward, «New defence policy implies paranoid fear of Russians, vets say», *Brandon Sun*, June 9, 1987.
27. Roy Cook, «Canada's defence policy incredible», *Edmonton Journal*, June 19, 1987.
28. Voir «Same policy; more money», *Winnipeg Free Press*, June 6, 1987, p. 6, et Carol Goar, «Hawks win cabinet defence debate», *Times-Colonist*, June 9, 1987.
29. James Macintosh, «Soviet-American strategic relations» dans *The Canadian Strategic Review 1987*, R.B. Byers et Michael Slack Ed., The Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, 1988, p. 3.
30. Voir à ce sujet l'excellente analyse de R.B. Byers, «New directions in soviet security policy?» dans *The Canadian Strategic Review 1987*, Byers R.B. et Michael Slack Ed., The Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, 1988, pp 72-80.
31. «White paper too tough on Soviets: ambassador», *The Spectator*, June 13, 1987, p. A5.
32. R.B. Byers, «New directions in Soviet Security Policy?» dans *The Canadian Strategic Review 1987*, Byers R.B. et Michael Slack Ed., The Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, 1988, p. 80.
33. Charles Lynch, «Why arm a country with no enemies?», *The Gazette*, June 9, 1987, p. B-3.
34. Paul Koring, «Ambitious White Paper enters rough political waters», *The Globe and Mail*, October 10, 1988.
35. «New defence policy, old-fashioned thinking», *Times-Colonist*, June 7, 1987.
36. «Tollé suscité par le projet des sous-marins nucléaires», *Le Soleil*, 6 juin 1987, p. A-11.
37. John Lamb, *Arms control and the defence White paper*, Arms Control Communiqué number 38, Canadian Centre for Arms Control and Disarmament, June 18, 1987.
38. «A losing defence plan», *The Toronto Star*, December 18, 1987, p. A24.
39. Paul Mann, «Canadian Agency Rejects Nuclear Subs, Favors Surface Vessels and Patrol Aircraft», *Aviation Week & Space Technology*, June 1, 1987, p. 77.
40. William Epstein, «Defence paper would beat ploughshares into swords», *The Gazette*, July 24, 1987, p. B-3. Voir aussi Paul George, «Peacekeeping. Canada should try to end disputes before they erupt in hostilities», *The Ottawa Citizen*, July 2, 1987, p. A9, et «Livre blanc sur la défense. Les critiques fusent de toute part», *Le Droit*, 6 juin 1987, p. 3.

41. Il s'agit d'une déclaration de Clarke MacDonald en charge du projet «Ploughshares» dans Val Sears, «Can Canada afford \$60 billion for defence?», *The Sunday Star*, December 13, 1987, p. B4.
42. Edward Scott, Archbishop, President, Canadian Council of Churches, *A Peacebuilding Approach to Canadian Defence Policy*, letter to Prime Minister Brian Mulroney, February 4, 1988.
43. Val Werier, «Cold War warriors are out of date in Ottawa», *Winnipeg Free Press*, January 16, 1988.
44. North-South Institute, *Review '87 Outlook '88, Fighting Different Wars: Canadians Speak Out on Foreign Policy*, Ottawa, 1988.
45. René Beaudin, «Le Livre Blanc sur la défense. Une politique à contre-courant», *Le Soleil*, 6 février 1988, p. B-3.
46. Don Munton, *Peace and Security in the 1980s: The view of Canadians*, Working Paper, Canadian Institute for International Peace and Security, Ottawa, January 1988.
47. Alan Christie, «Most oppose buying nuclear-powered subs: poll», *The Toronto Star*, June 4, 1987, p. A8.
48. Gouvernement du Canada, *Indépendance et Internationalisme*, rapport du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, Coprésidents: le sénateur Jean-Maurice Simard et Tom Hockin, juin 1986, p. 49.
49. *Ibid.*, p. 56.
50. Gouvernement du Canada, Affaires extérieures Canada, *Les Relations extérieures du Canada*, réponse du Gouvernement du Canada au rapport du Comité mixte spécial de Sénat et de la Chambre des communes, Ottawa, 1986, p. 49.
51. Voir Geoffrey Pearson, «Is defence policy in step with foreign policy?», *The Toronto Star*, June 12, 1987, p. A21, et R.B. Byers, «The 1987 Defence White Paper: An Analysis», *Canadian Defence Quarterly*, Autumn 1987, p. 12.
52. John Best, «Nuclear sub decision fascinates observer», *Star-Phoenix*, June 10, 1987.
53. David G. Haglund et John D. Young, «Nous nous tirons des balles dans les pieds», *Le Devoir*, 9 juin 1987, p. 9.
54. Stewart Macleod, «Defence paper defeat for Clark», *Daily News*, June 11, 1987, et voir Jonathan Manthorpe, «Sub plans deal Clark major blow», *The Windsor Star*, June 5, 1987, p. A1.
55. «Defence paper's views on Soviets challenged», *Edmonton Journal*, June 13, 1987, et voir «Gorbachev reforms ignored in Beatty's white paper, disarmament chief laments», *Kitchener-Waterloo Record*, June 13, 1987.
56. Jocelyn Coulon, «Variations sur un thème connu», *Le Devoir*, 2 mars 1987, p. 4.
57. Voir Peter Ward, «Cabinet squabble surfacing over subs», *The Ottawa Citizen*, May 1, 1987 p. A3, et Albert Juneau, «Une option contestable», *Le Devoir*, 8 mai 1987, p. 10.
58. David Cox, «Sovereignty and Security: Canada's New Defence Policy», *Canadian Business Review*, Volume 14, Number 3, Autumn 1987, p. 11.
59. Jeff Sallot, «Opposition to Canada's defence white paper», *Defence*, Volume XVIII, n° 9, September 1987, p. 505.
60. John Ferguson, «Defence paper insults Canadians», *The Saturday Windsor Star*, June 6, 1987.
61. Jeff Sallot, «Beatty says high costs won't stop defence plan», *The Globe and Mail*, November 19, 1987, p. A9.
62. «The Government's Advocate? Miscasting the military», *The Toronto Star*, January 18, 1988, p. A14.

63. Gouvernement du Canada, Ministère de la Défense nationale, *Le point sur les questions de défense 1988-1989*, Ottawa, 1988, p. 22.
64. David Cox, «Where will Ottawa find the money?», *The Globe and Mail*, March 18, 1988, p. A7.
65. Gouvernement du Canada, Ministère de la Défense nationale, *Défense 88*, Ottawa, 1989, p. 11.
66. Mike O'Brien, «There never was a white paper», *The Wednesday Report*, Volume 4, Number 9, February 28, 1990.
67. Voir Jeffrey Simpson, «Policies, please», *The Globe and Mail*, October 24, 1988, p. A6.
68. Jocelyn Coulon, «Les groupes pacifistes et les experts en défense déplorent le silence des partis», *Le Devoir*, 18 novembre 1988, p. 6.
69. Geoffrey Pearson. *Paix et sécurité: évolution de la conjoncture en 1988 et réactions du Canada*, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, Ottawa, 1989, p. 16.
70. *Ibid.*, p. 19.
71. Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, *Guide sur les politiques canadiennes relatives à la limitation des armements, au désarmement, à la défense et à la solution des conflits 1989*, Ottawa, 1989, p. 133-134.
72. *Ibid.*, p. 142-143.
73. *Ibid.*, p. 134-135.
74. *Ibid.*, p. 135.
75. Voir John D. Harbron, «Consistency is absent in Canada's defence policy», *Daily News*, May 11, 1989, et Paul Buteux, «What a way to defend Canada and to formulate foreign policy», *The Financial Post*, May 15, 1989, p. 18.
76. Voir «Rewrite defence white paper», *The Financial Post*, May 3, 1989, p. 12.
77. Voir Juliet O'Neill et Julian Beltrame, «'87 defence policy outdated' Mulroney says in Moscow», *The Gazette*, November 22, 1989, p. A-1, et John Hay, «Disavowed: Defence policy out in the cold», *The Ottawa Citizen*, November 26, 1989, p. A10.
78. Michel Vastel, «Scène internationale en 1990. Le Canada pourrait jouer un rôle de premier plan», *Le Soleil*, 14 janvier 1990, p. 1.
79. Jeffrey Simpson, «Canadians and the Cold War», *The Globe and Mail*, December 8, 1989, p. A6.
80. Gouvernement du Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Défense nationale et des affaires des Anciens combattants*, Fascicule n° 32, 5 décembre 1990.
81. Gouvernement du Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Défense nationale et des affaires des Anciens combattants*, Fascicule n° 33, 6 décembre 1990.