

DANS LA RÉVISION DE LA POLITIQUE de défense, que l'on attendait depuis longtemps et que le ministre de la Défense nationale, M. Marcel Masse, a présentée le 17 septembre 1991, celui-ci annonçait une réduction du personnel et des budgets de fonctionnement et d'entretien. Voilà qui rendra excédentaire ou inutile l'infrastructure connexe (en d'autres termes, des bases, des centres d'entraînement, des dépôts d'approvisionnement, des chantiers navals, etc.) ; le Ministère fera ainsi des économies qu'il pourra consacrer à l'achat proposé d'équipements.

En annonçant les changements, M. Masse a été droit au but : pour réaliser des économies dès que possible, il faut immédiatement éliminer les éléments d'infrastructure inutiles. Cependant, il s'est empressé d'ajouter que la conjoncture socio-économique milite contre une telle démarche, et il a fait savoir qu'un groupe consultatif impartial serait créé pour aider le gouvernement à établir un processus décisionnel dont il pourra se servir afin de «rationaliser» l'infrastructure de la Défense canadienne.

Au cours des deux dernières années, le gouvernement a constaté que la fermeture de bases provoque de vives réactions. En 1989, le ministre de la Défense nationale (MDN) avait annoncé que sept bases fermeraient et qu'il réduirait l'envergure des opérations dans sept autres, afin d'économiser près de 3 milliards de dollars sur une période de quinze ans. La nouvelle avait suscité une vive opposition de la part des collectivités visées, dont l'économie locale risquait d'être torpillée ; le gouvernement fit l'objet d'attaques virulentes parce qu'il avait pris sa décision sans avoir donné aux localités le temps de songer à des formules de remplacement ou de montrer pourquoi les bases devraient rester ouvertes.

Au cours de l'été 1991, des journaux ont appris d'une source gouvernementale anonyme qu'Ottawa envisageait de fermer cinq bases, ce qui a incité les villes citées dans les rapports à prendre diverses mesures pour faire échec aux coupes dont la rumeur faisait état. Le gouvernement fédéral chercha à dissiper les inquiétudes en garantissant aux villes qu'il tiendrait compte des effets économiques de la fermeture des bases et qu'aucune décision ne serait prise tant que les villes en question n'auraient pas eu la chance de faire valoir les avantages qu'il y aurait à garder les bases ouvertes.

La fermeture de bases canadiennes, dans le passé

Depuis 1964, le MDN a fermé environ soixante-dix installations, dont vingt-quatre stations radars du vieux réseau CADIN/Pinetree. À la fin de 1988, dix-huit stations avaient fermé et servaient désormais à d'autres fins : parcs industriels, complexes domiciliaires, école privée pour enfants perturbés, maisons de retraite, et installations de formation et de logement pour les autochtones. Des 900 employés civils, seulement douze n'ont pas pu se trouver un autre travail. La mise sur pied de comités locaux de réutilisation des installations a favorisé la réussite de cette transition. Les comités ont bénéficié de subventions versées dans le cadre de divers programmes gouvernementaux afférents au développement industriel et à la main-d'oeuvre.

L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE

Décision : où faire tomber le couperet ?

Pendant au moins une décennie, les États-Unis ont essayé de se doter d'un processus décisionnel qui empêcherait le Pentagone de faire des choix unilatéraux, qui éviterait de longues diatribes entre les membres du Congrès cherchant à protéger leur propre région contre l'effondrement économique et qui, parallèlement, montrerait que la fermeture de bases est nécessaire pour garantir l'efficacité et la rentabilité du réseau national des bases militaires.

En 1977, le Congrès a adopté une loi qui assujettissait à son approbation la fermeture de toute base comptant au moins 300 employés civils, ou la réorganisation de toute installation qui touchait soit 1 000 employés civils, soit la moitié de la main-d'oeuvre civile totale à la base. En outre, la loi oblige expressément le Département de la Défense à se plier aux exigences procédurales de la Loi sur la politique environnementale nationale. Ces exigences étaient tellement rigoureuses qu'elles ont empêché le Département de fermer certaines bases.

En 1983, une équipe d'experts-conseils du secteur privé mise sur pied par le président pour étudier la limitation des coûts a reconnu qu'un processus

efficace qui faciliterait, dans la rentabilité, la fermeture de bases favoriserait une meilleure affectation des fonds du Pentagone ; elle a dès lors recommandé de créer une commission indépendante et impartiale pour examiner la question. C'est ainsi que la Commission de la réorganisation et de la fermeture des bases (Secrétaire à la Défense) a vu le jour en mai 1988. Dans son premier rapport paru en décembre de la même année, la Commission a

recommandé de fermer quatre-vingt-six installations. Le Département de la Défense et le Congrès ont tous deux donné leur approbation.

Afin de choisir les installations qui allaient fermer ou être réorganisées, la Commission s'est surtout interrogée sur la valeur militaire de chacune. Elle a donc commencé par un examen approfondi de la structure des forces armées américaines et de ses besoins, puis elle s'est demandée comment les diverses bases s'y intégraient. Bien qu'elle ait aussi pris en compte les effets économiques des mesures sur les localités, ce sont les facteurs militaires qui ont eu la prépondérance dans le cadre de l'étude.

Les États-Unis ont conservé cette procédure par la suite. Le Secrétaire à la Défense recommande de fermer telle ou telle base, et la Commission, dont les membres sont nommés par l'Administration, se penche alors sur le dossier et formule ses propres recommandations, qui peuvent différer de celles présentées par le Pentagone. Le Congrès et le Pentagone statuent ensuite sur le rapport de la Commission, mais ils doivent le faire sans y modifier quoi que ce soit. Si les recommandations ne sont pas carrément rejetées, on estime qu'elles sont acceptées, et elles sont dès lors mises en oeuvre.

Faciliter le redressement des localités après la fermeture des bases

Il existe depuis 1961 un programme du gouvernement américain dont l'objet est de réduire au minimum l'incidence des décisions de la Défense sur les collectivités. Il s'appela d'abord Programme d'ajustement économique et, en 1970, il acquit un autre statut, celui de Comité présidentiel de l'ajustement économique (EAC). Cette instance comprend des représentants de dix-huit agences et départements fédéraux.

L'EAC a pour mission d'aider les localités à mettre en oeuvre des stratégies pour remédier aux effets de la fermeture des bases ou de la réduction des activités dans ces dernières. Vu la procédure adoptée par l'EAC, la création d'un conseil directeur local ou d'un groupe de travail qui comprend des représentants des divers milieux (gens d'affaires, syndicats, etc.) est considérée comme étant essentielle au processus. Comme l'EAC est un organisme «interministériel», les parties touchées ont plus facilement accès aux subventions et autres formes d'aide financière accordées par d'autres instances gouvernementales.

Selon le Département américain de la Défense, sur une période de trente ans, plus de 80 p. 100 des collectivités touchées par la fermeture d'une base ont réussi, après quelques années, à remplacer les emplois et revenus civils perdus. Entre 1961 et 1990, 158 104 emplois civils se sont substitués aux 93 424 anciens postes civils qui découlaient autrefois des activités des bases militaires aujourd'hui fermées ou réorganisées.

Le Groupe consultatif au Canada

En constituant un groupe consultatif sur la fermeture des bases, M. Masse reconnaît la nécessité de dépolitiser le processus et d'élaborer une méthode normalisée pour régler les problèmes afférents à la fermeture des bases. Le Groupe consultatif ministériel sur l'infrastructure de la Défense compte trois membres civils : Harry Graschuk, comptable agréé albertain le présidera, et il aura à ses côtés Kathryn M. Bindon, professeur à l'Université Memorial (Terre-Neuve), et Guy Fournier, ingénieur civil du Québec. Le groupe fixera les critères du processus décisionnel, il élaborera une méthode de calcul des économies nettes, il prendra en compte l'équité régionale et la dualité nationale, il définira les effets socio-économiques possibles, et il se renseignera sur l'expérience acquise par d'autres gouvernements dans ce contexte. On s'attend à ce qu'il dépose son rapport d'ici mai 1992. □

— JANE BOULDEN

M^{me} Boulden est chercheure pigiste basée à Kingston.